

Sylvain
ZINI

Exporter le New Deal



Les normes du travail
dans la politique commerciale des États-Unis

Préface de **Christian Deblock**



Exporter le New Deal

Membre de
**L'ASSOCIATION
NATIONALE
DES ÉDITEURS
DE LIVRES**

Presses de l'Université du Québec

Le Delta I, 2875, boulevard Laurier
bureau 450, Québec (Québec) G1V 2M2
Téléphone: 418 657-4399 - Télécopieur: 418 657-2096
Courriel: puq@puq.ca - Internet: www.puq.ca

Diffusion / Distribution:

- CANADA** Prologue inc., 1650, boulevard Lionel-Bertrand
Boisbriand (Québec) J7H 1N7 - Tél.: 450 434-0306 / 1 800 363-2864
- FRANCE** AFPU-D - Association française des Presses d'université
Sodis, 128, avenue du Maréchal de Lattre de Tassigny,
77403 Lagny, France - Tél.: 0160 078299
- BELGIQUE** Patrimoine SPRL, avenue Milcamps 119
1030 Bruxelles, Belgique - Tél.: 027366847
- SUISSE** Servidis SA, chemin des Chalets 7
1279 Chavannes-de-Bogis, Suisse - Tél.: 022960.95.32



La Loi sur le droit d'auteur interdit la reproduction des œuvres sans autorisation des titulaires de droits. Or, la photocopie non autorisée – le « photocopillage » – s'est généralisée, provoquant une baisse des ventes de livres et compromettant la rédaction et la production de nouveaux ouvrages par des professionnels. L'objet du logo apparaissant ci-contre est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit le développement massif du « photocopillage ».

Exporter le New Deal

Les normes du travail
dans la politique commerciale des États-Unis



Sylvain Zini



Presses de l'Université du Québec

**Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives nationales
du Québec et Bibliothèque et Archives Canada**

Zini, Sylvain

Exporter le New Deal : les normes du travail dans la politique commerciale
des États-Unis

Présenté à l'origine comme thèse (de doctorat—Université du Québec à Montréal), 2013.

Comprend des références bibliographiques.

ISBN 978-2-7605-4525-0

1. Travail - Droit international - Histoire - 20^e siècle. 2. Normes de travail - Histoire -
20^e siècle. 3. Travail et mondialisation - États-Unis - Histoire - 20^e siècle. 4. Organisations
de commerce international - Histoire - 20^e siècle. 5. États-Unis - Politique commerciale -
Histoire - 20^e siècle. I. Titre.

K1705.Z56 2016

344.01

C2016-940738-1

Financé par le
gouvernement
du Canada

Funded by the
Government
of Canada

Canada



Conseil des arts
du Canada

Canada Council
for the Arts

SODEC

Québec

Révision

Gislaine Barrette

Correction d'épreuves

Catherine Vaudry

Conception graphique

Julie Rivard

Mise en pages

Alphatek

Images de couverture

iStock

Dépôt légal : 4^e trimestre 2016

- › Bibliothèque et Archives nationales du Québec
- › Bibliothèque et Archives Canada

© 2016 - Presses de l'Université du Québec

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Imprimé au Canada

D4525-1 [01]

*À Jacinthe
et à Marianne*

Préface

Lorsque l'administration Clinton, avec aux avant-postes Robert Reich alors secrétaire au Travail, s'engagea dans une croisade internationale pour inclure les droits des travailleurs dans les accords commerciaux et promouvoir une «mondialisation avec un visage humain», son initiative suscita immédiatement toutes sortes de réactions allant de l'étonnement au rejet pur et simple en passant par l'ironie et l'incompréhension. L'initiative provoqua aussi beaucoup d'agitation dans les enceintes internationales, mais pour un résultat finalement fort modeste : l'adoption, en 1998, par l'Organisation mondiale du travail (OIT) de la *Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail*. Pourtant, deux décennies plus tard, force est de constater que les États-Unis n'ont jamais lâché prise, renforçant toujours davantage les dispositions relatives au travail dans leurs accords commerciaux, mais aussi qu'un nombre toujours croissant d'accords commerciaux incluent un chapitre sur le travail.

Pourquoi lier le commerce au travail ? ne manqueront pas de s'interroger les sceptiques, surtout quand il s'agit des États-Unis, un pays peu réputé pour son progressisme social. Les États-Unis ne sont évidemment pas les seuls à vouloir lier commerce et travail - pensons au Canada, à l'Union européenne, à la Norvège ou au Chili, par exemple -, mais leur démarche ne se retrouve nulle part ailleurs, et elle demande, pour la comprendre, de ne pas s'en tenir aux idées reçues et autres arguments faciles qui sont en définitive tous aussi peu convaincants les uns que les autres. Sylvain Zini a plutôt cherché à déconstruire cette démarche, et ce, en prenant pour point de départ ce qui semble en être les trois éléments fondateurs : 1) une conception pragmatique et positive de la liberté économique, 2) un réformisme social, non dénué de

moralisme, qui dépasse les clivages politiques traditionnels, et 3) une vision mélioriste du monde, caractéristique d'un internationalisme libéral marqué du sceau du progrès.

Le débat sur les clauses sociales est d'abord, n'en doutons pas, un débat d'idées à l'intérieur du libéralisme. Un principe général a toujours guidé cette doctrine, celui disant que la liberté du commerce favorise la paix, le bien-être économique, le progrès social et la démocratie, et qu'en l'occurrence, cette liberté du commerce sera toujours préférable au protectionnisme. Ce principe est le plus souvent pris au pied de la lettre par les économistes, ce qui les conduit inévitablement à ne pas se préoccuper de ses circonstances ou de ses conditions particulières, ou du moins à n'y trouver que des sources d'imperfection qui, pour mériter une certaine attention, ne remettent pas pour autant en question la validité générale dudit principe. On connaît les hésitations de Keynes, ses atermoiements et même ses contradictions sur le sujet, mais quand il écrit, à propos du libre-échange, «*I am afraid on principles*¹», ce n'est pas pour remettre en question la liberté commerciale, mais pour prendre la pleine mesure des conditions, des circonstances et du cadre institutionnel qui en entourent l'exercice. Le pragmatisme prend ainsi toute sa place dans le débat. Ce sera tout particulièrement le cas quand les États-Unis s'engageront dans la reconstruction de l'économie mondiale et proposeront la création d'une organisation internationale du commerce. Plutôt que de faire du libre-échange un principe général, ce qu'avaient voulu faire mais n'avaient pas réussi les Britanniques, les Américains ont orienté l'action collective vers un objectif plus réaliste, la libéralisation ordonnée des échanges, laquelle devait respecter trois séries de conditions. D'abord, elle devait se faire dans le cadre d'une négociation collective, et ce, sur la base des trois principes suivants: la réciprocité, la non-discrimination et l'équité. Ensuite, aucune ouverture au commerce n'était possible sans que les conditions de la prospérité économique soient préalablement, ou du moins parallèlement, remplies, ce qui impliquait en retour que les gouvernements disposaient des moyens de le faire. Et enfin, les gains du commerce mais aussi ses coûts devaient raisonnablement être répartis, à l'intérieur comme entre les pays. De ces trois conditions, si l'on a surtout retenu la première - celle qui constitue l'ossature du General Agreement on Tariffs and Trade (GATT - Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce) et aujourd'hui de l'Organisation mondiale du commerce

1 Elizabeth Johnson et Donald Moggridge (dir.), *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, vol. 20, Londres: Macmillan, Cambridge University Press, 1978, p. 379.

(OMC) -, elles étaient quand même toutes, dans l'esprit de l'époque, indis-sociables et des plus progressistes, et donc elles devaient être placées sur un pied d'égalité.

Personne parmi ceux qui planifièrent ce nouvel ordre commercial ne remettait en question l'idée selon laquelle la liberté commerciale était porteuse de paix et de progrès. L'expérience avait suffisamment montré jusqu'où pouvaient conduire le protectionnisme et les guerres commerciales, mais, pour eux, c'était se leurrer que de croire que la liberté commerciale était porteuse de vertus autoréalisatrices de progrès comme le prêchaient les libres-échangistes. À ce moment-là, le vent avait déjà tourné en faveur de l'emploi, des réformes sociales et de l'État-providence, d'abord aux États-Unis mêmes. De plus, si c'est le pragmatisme qui l'emporta et permit de reconstruire l'action collective, encore fallait-il que les États disposent des garanties suffisantes pour le faire, qu'ils trouvent leur compte dans la libéralisation des échanges et que leurs efforts ne soient pas entravés dans la poursuite de leurs objectifs économiques et sociaux. Le chapitre que Sylvain Zini consacre à cet épisode est particulièrement important. En effet, le débat sur la relation commerce-travail prenait alors une tout autre dimension. Il devenait politique dans la mesure où il portait autant sur la façon d'envisager le commerce que sur la façon d'envisager le rôle des États-Unis dans le monde.

La question du commerce a toujours été une question litigieuse aux États-Unis. Longtemps le système protecteur fut associé à la prospérité du pays, dont devaient profiter les entreprises et les classes aisées, mais également les travailleurs, les agriculteurs et, d'une manière générale, tous les citoyens américains. De tous les arguments avancés en défense de ce système, celui de la prospérité économique, avec celui de l'amélioration du niveau de vie et des conditions de travail, fut incontestablement le plus fort, et ce, même si déjà à la fin du XIX^e siècle, les pressions économiques se faisaient sentir pour en relâcher la portée et donner de l'air à un capitalisme de plus en plus à l'étroit sur le marché national. Les critiques ne manquaient évidemment pas, à commencer chez des économistes libéraux, mais elles étaient peu écoutées - du moins tant et aussi longtemps que le système a rempli ses promesses. La grande crise devait finalement en montrer les limites. Inutile de revenir sur ce point : le New Deal visait avant toute chose à réformer en profondeur le capitalisme américain. Par contre, dans ce bouillonnement politique, il fut aussi l'occasion pour les plus libéraux des réformistes de sortir les États-Unis de l'isolationnisme commercial dans lequel les avait conduits leur système protecteur et d'engager la réforme du système commercial dans un esprit d'ouverture.

On ne saurait trop insister sur le rôle que jouèrent le secrétaire d'État Cordell Hull et son équipe. La *Reciprocal Trade Agreements Act* de 1934 fut d'ailleurs leur grande victoire, surtout pour les partisans d'un nationalisme économique étriqué, mais jamais cette victoire n'aurait été possible sans la conviction que non seulement cette réforme commerciale contribuerait au redressement de l'économie américaine, mais aussi qu'elle ne nuirait pas à la poursuite des réformes sociales.

Le même débat resurgit après la guerre quand ces libéraux engagèrent une autre bataille d'une tout autre ampleur, celle de la réforme du système commercial international. À ce propos encore, le travail de Sylvain Zini est fort éclairant. Il nous montre notamment comment le Département du Travail s'activa en coulisse pour convaincre le Département d'État et ses négociateurs de prendre en considération les conditions de travail. Le travail de ces deux départements porta fruit, puisqu'on retrouvera dans la Charte de La Havane un article sur les «normes de travail équitables», article qui nous paraît encore aujourd'hui des plus étonnants. Le premier paragraphe de l'article 7 du chapitre 2 est en effet représentatif de la façon dont les réformistes d'alors voyaient la relation entre le commerce et le travail:

Les Etats membres reconnaissent que les mesures relatives à l'emploi doivent pleinement tenir compte des droits qui sont reconnus aux travailleurs par des déclarations, des conventions et des accords intergouvernementaux. Ils reconnaissent que tous les pays ont un intérêt commun à la réalisation et au maintien de normes équitables de travail en rapport avec la productivité de la main-d'œuvre et, de ce fait, aux conditions de rémunération et de travail meilleures que cette productivité rend possibles. Les Etats membres reconnaissent que l'existence de conditions de travail non équitables, particulièrement dans les secteurs de la production travaillant pour l'exportation, crée des difficultés aux échanges internationaux. En conséquence, chaque Etat membre prendra toutes les mesures appropriées et pratiquement réalisables en vue de faire disparaître ces conditions sur son territoire².

2 Conseil économique et social de l'ONU, Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement, *Charte de La Havane*, La Havane, 24 mars 1948, p. 16, <https://www.wto.org/french/docs/f/legal_f/havana_f.pdf>, consulté le 22 mars 2016.

Le débat entre les partisans d'un commerce ouvert - ne parlons pas de libres-échangistes, le terme est peu approprié à cette époque - et les réformistes sociaux se poursuivra tout au long des « Trente Glorieuses », comme les appelle Sylvain Zini. Pour ces derniers prime toujours la même idée, à savoir que l'on ne peut ouvrir les marchés sans être attentif aux conditions de travail. Le commerce doit profiter à tous et non à seulement quelques-uns, et il ne doit surtout pas se faire au détriment des travailleurs. À deux occasions, les réformistes réussirent à faire valoir ce point de vue. Une première fois lorsque le président Kennedy introduisit un nouveau programme d'aide à l'ajustement commercial lorsqu'il demanda au Congrès de lui accorder le mandat de négocier un nouveau cycle multilatéral au GATT. Cela revenait à reconnaître que la libéralisation des échanges entraînait aussi des pertes d'emploi et que ce n'était que justice d'aider ces travailleurs à retrouver un emploi. Ce point de vue s'est fait valoir une seconde fois lorsque l'administration Nixon dut négocier avec le Congrès l'octroi de préférences commerciales à certains pays en développement. On vit alors apparaître, à côté des conditions traditionnelles, l'obligation pour les pays récipiendaires de reconnaître une liste clairement établie de « droits du travailleur internationalement reconnus ». Était ainsi introduite pour la première fois l'idée d'une clause sociale, conçue non pas dans le but de protéger les travailleurs américains contre une concurrence jugée déloyale, mais dans celui de pousser les partenaires commerciaux des États-Unis à respecter des normes minimales de travail et à améliorer les conditions de travail et de vie de leurs travailleurs.

Avec l'échec de la Charte de La Havane, le débat sur la relation commerce-travail fut rapidement oublié sur la scène internationale, le GATT et l'OIT agissant chacun de leur côté sans coopération. Le débat reprit dans les années 1990, dans un contexte toutefois fort différent de celui d'après-guerre. Avec la mondialisation en fond de scène, il n'était dès lors plus question de libéralisation ordonnée des échanges mais de libre-échange, et un nouveau mot d'ordre venait remplacer le plein emploi : l'intégration compétitive dans l'économie mondiale. Dans un contexte où l'État-providence n'était plus que l'ombre de lui-même, il ne devenait que plus urgent pour les réformistes de relancer le débat sur la relation commerce-travail. À nouveau, ce dernier s'étendit ailleurs qu'aux États-Unis et mobilisa tous ceux pour qui la mondialisation était synonyme de recul social. L'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) marqua alors un tournant.

Sa négociation avait suscité les plus vifs débats aux États-Unis. Tenant en partie la promesse qu'il avait faite pendant sa campagne électorale, le président Clinton rouvrit les négociations pour faire reconnaître dans un accord parallèle une liste de onze principes relatifs au travail « que les parties ont à cœur de promouvoir ». Admettons-le, l'accord apportait peu de choses et dans les faits, il ne satisfaisait personne - au point d'ailleurs d'être aujourd'hui oublié -, mais il aura permis d'ouvrir une première brèche dans les accords commerciaux, d'y introduire les droits des travailleurs à côté de ceux des entreprises et, surtout, de relancer sur la scène internationale un débat qu'on avait fini par oublier. Pouvait-on décemment reconnaître des droits aux investisseurs et ne pas en reconnaître aux travailleurs? Avec, en fin de compte, peu de résultats concrets, toujours est-il que l'ALENA fut le point de départ de toutes les initiatives américaines qui allaient suivre, dont cette grande croisade pour une mondialisation à visage humain dont nous faisons état plus haut et qui agita toutes les grandes organisations internationales, de l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) à l'OIT en passant par l'OMC et même la Banque mondiale. Qu'à cela ne tienne! On retient au moins une chose de cet épisode: les États-Unis ont alors renoué avec les grands idéaux progressistes de l'internationalisme libéral.

On en vient ici à ce qui constitue le troisième volet de l'argumentation de Sylvain Zini. Le titre qu'il a choisi pour son livre, *Exporter le New Deal*, est à cet égard on ne peut plus judicieux. On peut tourner le débat sur les clauses sociales dans tous les sens, au final, on en revient toujours à la manière dont les États-Unis voient leur rôle, pour ne pas dire leur mission, dans le monde, en particulier lorsqu'il est question de commerce. De Roosevelt à Obama, l'ombre de l'internationalisme libéral n'a jamais cessé de se profiler derrière les politiques commerciales, avec ses deux grands piliers que sont, d'un côté, le respect de la règle de droit et, de l'autre, l'application du principe de non-discrimination. Les États-Unis n'ont certes pas inventé l'internationalisme libéral, mais ils l'ont poussé plus loin qu'aucune autre nation avant eux, et, surtout, ils y ont introduit quelque chose de nouveau, de typiquement américain: l'idée selon laquelle le monde serait perfectible.

On ne peut évacuer cette question du débat sur les clauses sociales. D'abord, parce qu'aux États-Unis mêmes, il oppose deux visions radicalement différentes du progrès; l'une qui le cantonne à l'exercice sans contraintes de la liberté, et l'autre qui ambitionne de l'orienter en faisant de l'égalité des chances une condition préalable à sa réalisation. Ensuite, parce qu'une fois porté sur la scène internationale, il soulève immédiatement la

question de la mission qu'ont adoptée les États-Unis pour le faire avancer. Conception hégémonique du monde? Certes, mais n'oublions pas pour autant que dans la construction des institutions internationales, les valeurs prennent autant de place que les intérêts. Fidèles à leur internationalisme libéral, les États-Unis n'ont jamais cessé de le répéter: il ne s'agit pas seulement d'exporter des marchandises, mais aussi des valeurs. Mais de quelles valeurs est-il question? S'agit-il de promouvoir un commerce sans entraves et de retrouver ainsi la vieille utopie d'un progrès qui s'autoréaliserait, ou bien, au contraire, d'encadrer le commerce et, en l'orientant vers un progrès partagé, de construire ainsi une mondialisation plus juste? Les clauses sociales sont peu de chose en définitive, mais les vives réactions qu'elles suscitent montrent à quel point le sujet est toujours aussi sensible et les débats, plus ouverts que jamais.

Christian Deblock
Professeur titulaire au Département de science politique
Université du Québec à Montréal
Montréal, le 25 avril 2016

Remerciements

Tout d'abord, je tiens à remercier Christian Deblock. Sans son soutien constant, la thèse dont est tiré cet ouvrage n'aurait jamais vu le jour. Grâce à ses conseils, ses suggestions et sa grande rigueur, il m'a permis de découvrir chez moi des ressources inespérées. Ce livre est aussi le fruit de son travail et de sa patience. Il m'aura beaucoup appris au fil des huit dernières années.

Ce travail doit en outre beaucoup à la collaboration et au soutien moral et financier du Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation (CEIM) durant toute la durée de la rédaction. Je lui en suis très reconnaissant. Je suis particulièrement redevable à Mathieu Arès, qui m'a ouvert de nombreuses portes. En plus de me lire et de me relire d'innombrables fois, il m'a soutenu dans maintes démarches de financement et il a tout mis en œuvre pour m'assurer un avenir professionnel. Qu'il en soit chaleureusement remercié ici. De nombreux autres membres m'ont offert leur soutien. Merci à Michèle Rioux et à Dorval Brunelle pour les recherches menées ensemble et les discussions qu'elles ont pu susciter. Merci à David Dagenais et à Marie-Pierre Boucher pour toutes les fois où nous avons refait le monde ensemble. Leurs commentaires sur mon travail ont été en outre fort appréciés. Merci aussi à Valérie Fournier-L'Heureux, Léa Bernard-Desrosiers et Hughes Brisson de s'être acquittés de la lourde tâche de corriger les divers chapitres de ce livre.

D'autres personnes et organismes m'ont offert un soutien, je les remercie. L'Université du Québec à Montréal (UQAM), l'Université de Montréal, l'Université de Sherbrooke et l'Université du Québec en Outaouais m'ont accordé le privilège d'enseigner dans leur enceinte. En plus de leur apport financier indéniable, ces expériences de travail m'ont permis d'exercer un métier passionnant et de rencontrer des centaines d'étudiants avides de connaissances. Par ailleurs, lors de mon séjour aux États-Unis, j'ai pu bénéficier

des connaissances de Grégory Schoepfle au Département du Travail, ainsi que de celles de Tim Shorrock à l'American Federation of Labor - Congress for Industrial Organisation (AFL-CIO). Qu'ils en soient chaleureusement remerciés également. La publication de ce livre n'aurait pas été possible sans le concours financier de la Faculté de science politique et de droit de l'UQAM, ainsi que du CEIM par le biais des financements du Conseil de recherches en sciences humaines et du Fonds de recherche du Québec - Société et culture. Merci à eux.

Je souhaite aussi vivement remercier madame Afef Bennesaieh, professeure à la TÉLUQ, monsieur Frédéric Gagnon, professeur au Département de science politique de l'UQAM, ainsi que monsieur Dalil Maschino, directeur à la Direction de la recherche et de l'innovation en milieu de travail du ministère du Travail, et membre du jury de la thèse, qui m'a mené à faire les recherches consignées dans cet ouvrage. Les précieux commentaires ainsi que les chaleureux encouragements de ces collaborateurs m'ont donné le courage nécessaire pour publier les résultats de mes recherches.

Enfin, il m'est impossible de terminer sans remercier tous les membres de ma famille: mes parents, qui m'ont transmis leur soif insatiable de connaissances et apporté un soutien moral indéfectible; ma sœur et ses enfants, que j'ai négligés à cause de mon éloignement et de mon travail acharné; mon grand ami Martin, à qui je n'ai pas assez souvent donné de nouvelles; ma belle-famille, qui m'a toujours considéré comme un des leurs depuis que je vis de ce côté-ci de l'Atlantique. Enfin et surtout, je tiens à remercier du fond du cœur les deux femmes de ma vie. D'abord, ma femme, Jacinthe: nous avons vécu tant de moments difficiles que cette thèse est aussi la tienne. Ensuite, ma fille, Marianne: ton énergie m'aura permis de mener à terme ce véritable périple. Ce livre vous est dédié à toutes deux.

Table des matières

Préface	IX
<i>Christian Deblock</i>	
Remerciements	XVII
Liste des encadré, figures et tableaux	XXVII
Liste des sigles et acronymes	XXXI
Introduction générale	1
Le débat théorique	2
Le débat politique	5
Plan de l'ouvrage	7
Chapitre 1/ Les institutions, les idées et les intérêts : une économie politique internationale institutionnaliste	11
1.1/ La place d'une clause sociale dans une économie mondialisée	12
1.1.1/ L'effet du commerce international sur l'emploi, les inégalités et les conditions de travail : le débat des économistes	12
1.1.2/ Les politiques à employer pour concilier mondialisation et amélioration des conditions de travail	14
1.1.3/ Une clause sociale liant les régimes internationaux du commerce et du travail est-elle possible?	15

1.2/ Le protectionnisme déguisé, le néo-impérialisme ou la projection des préférences politiques? Les approches existantes pour expliquer l'émergence de la clause sociale	16
1.2.1/ Le <i>Public Choice</i> et le pluralisme: déterminants internes à la clause sociale	16
1.2.2/ L'hégémon prédateur: quand tiers-mondistes et néolibéraux font cause commune	18
1.2.3/ Les motivations politiques à la base de la clause sociale: exportation de valeurs et recherche de légitimité	19
1.3/ Le cadre théorique: l'intégration des institutionnalismes	20
1.3.1/ Premier niveau - La formulation de la politique commerciale américaine: idées, intérêts et institutions	21
1.3.2/ Deuxième niveau - Économie politique internationale institutionnaliste: encore les institutions, les idées et les intérêts	26
1.4/ Les questions de recherche, les hypothèses et la méthodologie	35
1.4.1/ Les questions de recherche et les hypothèses	35
1.4.2/ La méthode de recherche	36

Chapitre 2/

1818-1970: le salariat, le commerce et le progrès social, de la révolution industrielle aux Trente Glorieuses	41
2.1/ La genèse des normes internationales du travail: une nécessaire harmonisation pour affronter la concurrence mondiale (1818-1944)	42
2.1.1/ La révolution industrielle, les normes du travail et la concurrence: les fondements historiques de la clause sociale	42
2.1.2/ La paix, la prospérité et la justice sociale: les fondements de l'OIT (1919-1939)	44
2.2/ Les États-Unis, le commerce et les normes du travail: l'émergence d'un protectionnisme social (1860-1933)?	46
2.2.1/ Le modèle de développement américain (1866-1929): Smith à l'intérieur, List à l'extérieur ...	46

2.2.2/ La crise de 1929: remise en cause du modèle de développement	48
2.3/ Le New Deal, les normes du travail et le commerce international (1933-1944)	49
2.3.1/ Le New Deal, expression américaine du nouveau libéralisme	50
2.3.2/ Les ruptures avec le laissez-faire	50
2.3.3/ La mutation du salariat et les réformes sociales	51
2.3.4/ Une nouvelle politique commerciale: ouverture et réciprocité	52
2.4/ La planification de l'ordre international d'après-guerre et la place respective du commerce et des normes du travail	54
2.4.1/ De l'échec de l'ordre promu par la Société des Nations (SDN) à la Charte de Philadelphie	54
2.4.2/ La Charte de l'Atlantique et la Conférence de La Havane: commerce et travail, des enjeux reliés	56
2.4.3/ L'échec de l'OIC et de la clause sociale: guerre froide et retour du conservatisme aux États-Unis	61
2.5/ L'âge d'or du «libéralisme enchâssé» (1950-1970)	62
2.5.1/ Libéralisation, coopération sociale en surface et politiques sociales généreuses (1947-1970)	62
2.5.2/ Du «Fair Deal» à la grande société ou l'âge d'or du capitalisme du consensus aux États-Unis (1950-1970)	66
Conclusion	68
Chapitre 3 /	
1974-1988: le retour des clauses sociales: la mobilisation des intérêts et l'institutionnalisation	71
3.1/ La crise économique: un terreau fertile pour l'émergence d'un nouveau nationalisme économique?	72
3.1.1/ Les déficits commerciaux, les firmes transnationales et l'apparition de nouveaux concurrents économiques	72
3.1.2/ Les tensions mondiales: crise économique, première crise du multilatéralisme commercial et du régime international du travail	74

3.2/ La loi commerciale de 1974 : un repli nationaliste des États-Unis?	75
3.2.1/ La loi de 1974 : la réciprocité au service du nationalisme économique?	75
3.2.2/ L'apparition des normes du travail dans la politique commerciale : un protectionnisme déguisé?	76
3.2.3/ Les discussions pour intégrer les normes du travail au sein du GATT (1979)	79
3.3/ L'ère des régressions : néolibéralisme et nouvelle politique commerciale (1980-1984)	81
3.3.1/ La fin de l'ère réformiste : Reagan et le retour du conservatisme militant	82
3.3.2/ Les débuts de la configuration globale : la nouvelle croisade commerciale du président Reagan	83
3.4/ La meilleure défense, c'est l'attaque : la coalition travailleurs-libéraux et l'introduction d'une clause sociale	85
3.4.1/ La mobilisation compte : la stratégie médiatique et militante de la coalition pour le respect des droits des travailleurs (1982-1984)	86
3.4.2/ Une première victoire : l'inclusion des normes du travail au sein du Système généralisé des préférences	97
3.5/ La pérennisation : les autres programmes préférentiels et la loi commerciale de 1988	99
3.5.1/ La pérennisation et l'approfondissement : l'inclusion des normes du travail dans les autres systèmes préférentiels commerciaux	99
3.5.2/ Le retour du protectionnisme social? La loi commerciale de 1988 et le retour des réciprocitaires	102
Conclusion	105
Chapitre 4/	
1986-1996 : <i>Going global</i>? L'internationalisation des discussions sur la clause sociale	109
4.1/ Le cycle d'Uruguay, acte I : les négociations piétinent (1986-1990)	110
4.1.1/ La tentative d'inscrire les normes du travail à l'ouverture du cycle d'Uruguay	110

4.1.2/ Les discussions sur les normes du travail durant les premières années des négociations du cycle d'Uruguay (1987-1990)	113
4.2/ L'ALENA, de la contestation des travailleurs à l'inclusion d'une clause sociale	118
4.2.1/ L'ALENA de G. H. Bush: sous le feu nourri des syndicats (1990-1993)	118
4.2.2/ L'ALENA de Clinton: une coopération internationale sur le travail peu contraignante (1993)	123
4.3/ Le retour au multilatéralisme: la discussion sur les normes du travail à Marrakech et à Singapour (1994-1996)	131
4.3.1/ Le cycle d'Uruguay, acte II: absence de toute référence aux normes du travail dans l'acte de Marrakech (1994)	131
4.3.2/ La bataille de Singapour: l'émergence d'un compromis boiteux (1996)	134
Conclusion	140
Chapitre 5 /	
1997-2000: Clinton et la mondialisation à visage humain	143
5.1/ Le changement de forums, acte I: le débat sur les normes fondamentales du travail à l'OCDE	144
5.1.1/ Le choix de l'OCDE comme forum	144
5.1.2/ Les principaux développements du rapport de l'OCDE sur le commerce et les normes fondamentales du travail	145
5.1.3/ L'influence des États-Unis et de la coalition travailleurs-libéraux sur le contenu du rapport	148
5.1.4/ Les effets internationaux du rapport de l'OCDE	150
5.2/ Le changement de forums, acte II: la nouvelle orientation de l'OIT et la DDFT (1998)	151
5.2.1/ Le retour sur la crise de l'OIT depuis les années 1980	152
5.2.2/ La relance de l'OIT et la gouvernance de la mondialisation	152
5.2.3/ En route vers la ratification de la DDFT	154
5.2.4/ La portée de la DDFT	157

5.2.5/ Le rôle des États-Unis dans l'émergence de la Déclaration	159
5.3/ Le social prime-t-il sur le commerce? La montée des tensions: de l'absence de <i>fast track</i> à la Conférence de Seattle (1997-1999)	160
5.3.1/ La politique commerciale américaine au point mort en l'absence de consensus pour adopter une nouvelle loi commerciale	161
5.3.2/ La coalition travailleurs-libéraux en action: les demandes de clause sociale multilatérale au sein des instances américaines	163
5.3.3/ La constitution de coalitions transnationales pour et contre la clause sociale	164
5.3.4/ Le sujet commerce-travail à l'OMC avant la Conférence de Seattle	167
5.3.5/ La Conférence de Seattle: les recettes d'un fiasco	169
5.3.6/ La question du lien commerce-travail à la Conférence de Seattle: vers un (timide) consensus	170
5.3.7/ Les progressistes renforcés par l'échec de Seattle	172
5.4/ Un bilatéralisme progressiste? Les accords bilatéraux avec le Cambodge et la Jordanie	174
5.4.1/ L'accord avec le Cambodge: une nouvelle méthode pour améliorer les conditions de travail	174
5.4.2/ L'accord de libre-échange avec la Jordanie: nouvelle référence pour la clause sociale?	176
5.5/ L'héritage de l'administration Clinton: un programme social international étouffé par ses critiques	178
 Chapitre 6/	
2001-2015: l'ère de la polarisation. La politisation du lien entre commerce et travail	181
6.1/ L'offensive républicaine: des clauses sociales amoindries	182
6.1.1/ De la recherche d'un consensus bipartisan à la croisade contre le terrorisme: le destin des normes du travail dans la loi commerciale américaine (2001-2002)	182

6.1.2 / Le programme de Doha pour le développement : la clause sociale multilatérale morte et enterrée? (2001-...)	200
6.1.3 / Les clauses sociales dans les accords bilatéraux américains de 2002 à 2006: les droits des travailleurs de retour au statut de biens de luxe?	202
6.2 / La revanche des libéraux: la Nouvelle politique commerciale pour l'Amérique (2007-2008)	218
6.2.1 / La Nouvelle politique commerciale pour l'Amérique: partager les bienfaits de la mondialisation	218
6.2.2 / L'Accord de promotion du commerce (APC) entre le Pérou et les États-Unis: des avancées considérables	221
6.2.3 / Entre soutien critique et rejet: la coalition libéraux-travailleurs face au nouvel accord	226
6.3 / La pérennité du nouveau modèle: les accords signés durant la présidence d'Obama (2008-2015)	229
6.3.1 / De la crise financière au Tea Party: la politique commerciale d'Obama dans un contexte de polarisation politique (2009-2011)	229
6.3.2 / Entre indifférence et condamnation: la coalition libéraux-travailleurs face aux trois accords signés .	235
6.3.3 / Le Partenariat transpacifique: une clause sociale forte et s'attaquant à la source du problème (2011-2015)	237
Conclusion	241
Conclusion /	
Clause sociale mondiale ou isolement américain?	
Bilan d'une stratégie visant à humaniser	
la mondialisation	245
Les clauses sociales américaines: quels progrès ont été réalisés?	245
Les instruments unilatéraux	245
Les outils bilatéraux et régionaux	250
Les normes du travail: une priorité internationale?	265
Le combat des idées: la progression des idées favorables au respect international des normes du travail	265

Les intérêts : une coalition en progrès, mais encore fragile	271
Les institutions : de l'absence à la présence discrète des normes du travail dans le débat sur la gouvernance de la mondialisation	273
Bilan de la recherche : les États-Unis ont-ils gagné leur pari?	278
Bibliographie	289
Le gouvernement américain	289
Les lois commerciales	289
Les auditions du Congrès	290
Les accords bilatéraux	292
Les pétitions soumises	293
Les autres types de documents	294
Les organisations internationales	298
Les conventions de l'Organisation internationale du travail	301
Les organisations non gouvernementales	302
Sources secondaires	303

Liste des encadré, figures et tableaux

Encadré

1/ Dispositions de la loi commerciale de 2002 associées aux questions du travail et de l'emploi	194
--	-----

Figures

1/ Classification des acteurs prenant part à la coalition favorable à la clause sociale	25
2/ Forme de la diplomatie économique traditionnelle	28
3/ Diplomatie triangulaire selon Stopford et Strange	30
4/ Diplomatie économique hexagonale	31
5/ Taux de ratification des huit conventions fondamentales de l'OIT, par continent (1931-2011)	159
6/ Structure de l'argumentation faisant du libre-échange un vecteur de paix et de progrès	189
7/ Cheminement d'un accord de libre-échange et des clauses relatives aux normes du travail selon le protocole établi à partir de la loi de promotion du commerce (2002)	204
8/ Mécanisme de règlement des différends liés au travail dans les ALE de la période Bush (2002-2006)	208
9/ Mécanisme de règlement des différends en matière de travail dans l'Accord de promotion du commerce entre les États-Unis et le Pérou (2007)	225

Tableaux

1/ Résultats des cycles de négociations du GATT (1950-1980)	63
2/ Évolution du commerce mondial (1950-1980)	64
3/ Liste des protagonistes engagés dans la campagne pour l'inclusion des normes du travail dans le SGP (1982-1984)	90
4/ Résultat du vote de ratification de l'ALENA dans les deux chambres du Congrès des États-Unis, en fonction des partis politiques (17 et 20 novembre 1993)	131
5/ Résultat du vote de ratification du cycle d'Uruguay dans les deux chambres du Congrès des États-Unis, en fonction des partis politiques (29 novembre et 1 ^{er} décembre 1994)	134
6/ Compilation des différentes prises de position au sujet du lien entre commerce et normes du travail de la part des membres de l'OMC, lors de la Conférence de Singapour (décembre 1996)	138
7/ Distribution des votes sur la loi commerciale de 2002 au Congrès	198
8/ Distribution des votes au Congrès lors des votes portant sur les accords de libre-échange de l'ère Bush (2002-2006)	216
9/ Distribution des votes au Congrès au sujet de l'Accord de promotion du commerce avec le Pérou (8 novembre et 4 décembre 2007)	223
10/ Distribution des votes au Congrès au sujet des accords commerciaux ratifiés en 2011 (votes réalisés le 12 octobre 2011)	234
11/ Type de clauses négociées en fonction des modèles d'accords commerciaux	252
12/ Résumé des activités de coopération et de consultation issues de l'adoption des clauses sociales bilatérales et régionales	254

13/ Résumé des dispositions juridiques concernant le règlement des différends au sujet des droits des travailleurs	256
14/ Statistiques sur les pétitions déposées au titre de l'ANACT, par le BAN d'origine (1994-2012)	258
15/ Type de droit invoqué lors du dépôt des plaintes dans l'ANACT, en fonction du BAN d'origine	259
16/ État des lieux des demandes d'examen des accords de libre-échange au titre des chapitres sur le travail	261
17/ Positionnement de citoyens de différents pays du monde quant au degré de respect des normes du travail dans leur propre pays et à la pertinence de certains droits des travailleurs (2012)	268
18/ Positionnement de citoyens de différents pays à l'égard de la pertinence du lien entre commerce et normes du travail	269
19/ Positionnement de citoyens américains à l'égard des conditions de production de marchandises dans les pays du Sud	270
20/ Positionnement de citoyens américains quant à la pertinence du lien entre commerce et normes du travail durant les négociations de l'ALEAC-RD	270
21/ Principales initiatives multilatérales relatives au lien entre commerce et normes du travail	274
22/ Principales initiatives régionales et bilatérales établissant un lien entre commerce et normes du travail	277

Liste des sigles et acronymes

ACP	African, Caribbean, and Pacific States
AFL-CIO	American Federation of Labor - Congress for Industrial Organisation
AGOA	<i>African Growth and Opportunity Act</i>
AIPLT	Association internationale de protection légale des travailleurs
ALE	Accord de libre-échange
ALEAC-RD	Accord de libre-échange entre l'Amérique centrale, les États-Unis d'Amérique et la République dominicaine ou Accord de libre-échange d'Amérique centrale
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
ANACT	Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail
APC	Accord de promotion du commerce
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
ATPA	<i>Andean Trade Preference Act</i>
ATPDEA	<i>Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act</i>
BAN	Bureau administratif national
BIAC	Business and Industry Advisory Committee
BIT	Bureau international du travail
CARIFORUM	Forum of African, Caribbean and Pacific Group of States
CBERA	<i>Caribbean Basin Economic Recovery Act</i>
CBTPA	<i>Caribbean Basin Trade Partnership Act</i>
CEE	Communauté économique européenne
CG	Conseil général
CIO	Congress for Industrial Organisation
CISL	Confédération internationale des syndicats libres
CIT	Conférence internationale du travail

CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
COSATU	Congress of South African Trade Unions (Congrès des syndicats sud-africains)
CTC	Citizen Trade Campaign
CUT	Central Única dos Trabalhadores (Centrale unique des travailleurs)
DDFT	Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail ou Déclaration relative aux droits fondamentaux au travail
DFT	Droits fondamentaux au travail
DG	Directeur général
DTIR	Droits des travailleurs internationalement reconnus
ECOSOC	Economic and Social Council (Conseil économique et social de l'ONU)
FTN	Firmes transnationales
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce)
GSP	Generalized System of Preferences
ICFTU	International Confederation of Free Trade Unions
ILO	International Labour Organization
ILRERF	International Labor Rights Education and Research Fund
ILRF	International Labor Rights Forum (successeur de l'ILRERF)
LAC	Labor Advisory Committee
MRD	Mécanisme de règlement des différends
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NPCA	Nouvelle politique commerciale pour l'Amérique
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OIC	Organisation internationale du commerce
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
PAAC	Programme d'aide à l'ajustement au commerce
PED	Pays en développement
PTP	Partenariat transpacifique
SCM	Système commercial multilatéral (GATT, puis OMC)
SGP	Système généralisé des préférences
SST	Santé et sécurité au travail

TUAC	Trade Union Advisory Committee of OECD (Comité consultatif syndical de l'OCDE)
TWIN-SAL	Third World Intellectuals and NGOs' Statement against Linkage
TWN	Third World Network
UAW	United Automobile, Aerospace and Agricultural Implement Workers of America
UE	Union européenne
UNITE-HERE	Union of Needletrades, Industrial, and Textile Employees and Hotel Employees and Restaurant Employees Union
USTR	United States Trade Representative
WTO	World Trade Organization
ZLÉA	Zone de libre-échange des Amériques

Introduction générale

Depuis les années 1980, une réflexion de fond a cours dans de multiples forums en vue de trouver le meilleur moyen de garantir le progrès social dans un contexte de mondialisation économique. Selon Juan Somavia, ancien directeur général du Bureau international du travail (BIT),

Le modèle actuel de croissance considère le travail comme une simple composante d'un coût de production qui doit être le plus bas possible pour accroître compétitivité et profits. Les travailleurs sont des consommateurs bons à souscrire des crédits en lieu et place d'une part légitime, sous la forme d'un salaire, de la richesse que le travail contribue à créer.

[...]

On oublie qu'un travail de qualité est source de dignité personnelle, stabilité pour la famille, de paix pour la communauté, et de crédibilité en matière de gouvernance démocratique. Trop souvent, nous avons perdu de vue ce principe essentiel: le travail n'est pas une marchandise.

[...]

Le respect des droits du travail et de la qualité de l'emploi doit rester un critère fondamental dans les ébauches d'une mondialisation plus équitable et durable.

[...]

Une nouvelle ère de justice sociale exige coopération, dialogue, surtout un cap. Un cap fondé sur des valeurs humaines, en premier lieu le respect de la dignité du travail et des travailleurs¹.

Cette proposition s'arrime parfaitement avec la ligne directrice de l'Organisation internationale du travail (OIT) depuis que celle-ci, en 1998, a décidé de promouvoir une gouvernance mondiale du travail à travers la Déclaration relative aux droits fondamentaux au travail (DDFT), à laquelle tous les États membres ont adhéré. Les moyens pour parvenir à amender la mondialisation d'un volet social sont multiples. Toutefois, la possibilité de créer un mécanisme reliant les accords commerciaux et les normes du travail - les clauses sociales - se détache du lot par son importance. De l'aveu de l'OIT:

Les accords commerciaux assortis de clauses sociales se sont multipliés ces vingt dernières années, tant en chiffres absolus qu'en proportion. Cinquante-sept accords de libre-échange comportaient des dispositions relatives au travail en juin 2013, contre 21 en 2005 et 4 en 1995².

Dans un contexte d'intégration croissante de l'économie mondiale, la question de l'arrimage entre l'ouverture aux échanges et l'amélioration des conditions de vie des travailleurs semble donc incontournable. Cela répond à l'attente de ceux qui prétendent que le commerce international doit respecter des règles garantes d'un ordre équitable, dont les droits des travailleurs feraient partie. Cette proposition ranime un débat théorique et un débat politique.

Le débat théorique

La question du commerce juste ou équitable est loin d'être nouvelle; c'est l'un des thèmes fondateurs et controversés de la réflexion sur l'objet économique. Aristote et saint Thomas d'Aquin ont fait de la question

1 Juan Somavia, « Un 1^{er} mai de solidarité », *Le Monde.fr*, 30 avril 2012, <http://www.lemonde.fr/idees/article/2012/04/30/un-1er-mai-de-solidarite_1692543_3232.html>, consulté le 22 mars 2016.

2 OIT et Institut international d'études sociales, *La dimension sociale des accords de libre-échange*, Genève: OIT, 2013, p. 1.

morale un présupposé de leur réflexion sur l'économie. Le commerce devait respecter des préceptes philosophiques, pour l'un, et des préceptes religieux, pour l'autre.

La rupture entre l'économie et la morale constitue l'acte fondateur de l'économie politique en tant que discipline autonome. Depuis Adam Smith, les économistes classiques puis les néoclassiques prétendent que les intérêts individuels sont la clé de voûte d'une économie dynamique et prospère. En cherchant à satisfaire leurs propres intérêts, les individus contribueraient davantage au progrès économique que s'ils agissaient à partir de motifs moraux. Selon eux, le maintien de marchés concurrentiels est une condition nécessaire et suffisante pour concilier les intérêts individuels (recherche du profit) et les intérêts collectifs (création accrue de richesses, bien-être matériel de tous). Mais, même pour ce courant de pensée, la puissance publique doit fixer les règles du jeu économique et les faire respecter (droit de propriété et régulation de la concurrence). Pour résumer, les institutions sont indispensables au bon fonctionnement du marché, et tous les libéraux contemporains s'entendent sur un tronc institutionnel commun : la démocratie, l'État de droit et le marché³.

Un débat important subsiste toutefois au sein du camp libéral sur la nature et la quantité de règles et d'institutions qui devraient accompagner le marché. C'est là que se forment les camps des libéraux orthodoxes et des réformistes libéraux. Dans le premier camp, de Say à Hayek, l'action de l'État est considérée comme devant se limiter à protéger la propriété privée et le respect des contrats. Ce libéralisme du laissez-faire correspond à l'idéologie libérale classique, hégémonique au XIX^e siècle, renouvelée avec le néolibéralisme. C'est un système de pensée où le marché est une fin en soi. De John Locke, sur le plan politique, à Adam Smith, sur le plan économique, les tenants de cette idéologie estiment qu'il faut neutraliser l'État et son potentiel tyrannique. La concurrence ainsi que le droit de propriété sont les fondements de la société, et les institutions publiques doivent les défendre impérativement. Parallèlement, les libéraux orthodoxes considèrent, avec plus ou moins

3 S'il existe nécessairement un clivage de fond entre ces deux approches libérales, il y a également des thèmes qui font consensus : l'individualisme ; l'existence de droits de propriété (sans qu'il y ait entente sur son étendue) ; l'existence d'un marché ; l'acceptation de la démocratie libérale constitutionnelle et représentative ; la séparation des pouvoirs ; la reconnaissance du caractère limité de la sphère d'action de l'État (sans qu'il y ait un consensus sur la taille souhaitée) ; l'existence d'une société civile distincte de l'État ; l'égalité en droit des citoyens ; et, enfin, l'existence de droits de la personne inaliénables (bien que l'étendue de ceux-ci fasse débat au sein des libéraux).

de nuances, que chacun a le sort qu'il mérite et que le système économique sélectionne les plus performants. En conséquence, ni sympathie ni soutien ne doivent être offerts aux perdants.

Dans le second camp, de Sismondi à Keynes en passant par J. S. Mill, le marché est perçu comme un outil de création de richesses. Mais pour assurer le bien-être collectif, l'État doit l'encadrer par des règles et voir à la redistribution des gains. Le libéralisme réformiste considère la démocratie et le marché comme complémentaires⁴, et la progression de l'un doit mener à la progression de l'autre. En revanche, ce courant s'éloigne de tout déterminisme économique. Le marché ne crée pas nécessairement les conditions favorables au progrès social et à la démocratie. Des institutions doivent veiller à ce que le progrès économique se concrétise par du progrès social. Par ailleurs, si le libre marché est créateur de richesses, il les répartit mal. Dans ces conditions, il est nécessaire de créer des outils visant à dédommager les perdants, et ce, dans une perspective d'équité et de légitimité⁵.

En définitive, deux différences fondamentales ressortent du débat entre orthodoxes et réformistes et portent sur 1) le contenu et la portée des règles publiques encadrant les marchés et 2) la (re)distribution des gains liés à l'échange. Ces deux points de clivage sont aussi à la source des divergences de vues sur les questions commerciales internationales. Si toutes les écoles libérales s'entendent pour dire que le libre-échange est la meilleure politique commerciale possible, le contenu de celui-ci est très variable selon les courants. Pour les libéraux orthodoxes, il faut privilégier la voie unilatérale et sans condition au libre-échange. Pour les réformistes, le libre-échange est un moyen de créer de la richesse, mais il doit être encadré par de nombreuses règles assurant l'équité et la légitimité du commerce, ces dernières n'étant pas vues comme des entraves à la liberté mais comme des conditions favorables à celle-ci. Ainsi, le libéralisme réformiste cherche à assurer le maintien de certaines règles, perçues comme des conditions absolues au commerce. Parmi celles-ci, on compte l'existence d'une saine concurrence, d'un système de droit efficace ou encore du respect des engagements mutuellement pris. Du point de vue du laissez-faire, ces règles constituent des entraves au marché. Il semble donc évident que pour les réformistes, le respect des

4 C'est un point de discordance fondamental entre les deux libéralismes. Chez les partisans du laissez-faire, la démocratie doit être circonscrite et peut étouffer le marché si elle prend trop de place. La liberté économique prime tout.

5 Pour les orthodoxes, le commerce produit par lui-même des effets bénéfiques que toute forme de répartition des gains en découlant viendrait amoindrir.

droits des travailleurs est une condition essentielle à la libéralisation du commerce, alors que pour les partisans du laissez-faire, le libre-échange prime tous les autres droits.

Le débat politique

Des mouvements sociaux, des acteurs privés, des intellectuels et des gouvernements se sont positionnés sur la légitimité à accorder au lien entre commerce et normes du travail. C'est autour du concept de clause sociale que la discussion s'est construite. Par clause sociale, nous entendons *toute clause juridique exigeant des pays signataires d'un accord commercial qu'ils respectent leurs propres normes du travail ainsi que les normes internationales du travail, et reconnaissent par la même occasion l'intérêt commun qu'ont tous les pays à maintenir des conditions équitables de travail et à offrir aux travailleurs les meilleures conditions de travail que leur niveau de développement rend possibles. Le but de cet instrument est à la fois d'éviter que certains pays utilisent les normes de travail en vue de réaliser un avantage comparatif artificiel et d'offrir aux travailleurs les meilleures conditions de travail possibles dans un contexte d'ouverture commerciale.* Cet instrument juridique vise à arrimer les perspectives de progrès économique à une protection accrue des droits des travailleurs, ce qui garantirait la possibilité d'un progrès social à une échelle internationale. Des mécanismes de coopération ou de sanction sont généralement prévus afin de rendre une telle clause effective. Ainsi, la clause sociale serait le moyen d'éviter que la concurrence économique ne se traduise par une détérioration des conditions de travail et d'entreprendre éventuellement une harmonisation des normes du travail vers le haut⁶.

Si, comme nous le verrons plus loin, le lien entre commerce et travail a fait son apparition dès la révolution industrielle, c'est durant la deuxième moitié du XX^e siècle que les clauses sociales ont émergé, sous l'impulsion des États-Unis. À ce sujet, il faut noter que trois raisons nous ont amené à nous concentrer sur la stratégie américaine. Premièrement, ce sont les États-Unis, alors en position hégémonique, qui ont piloté les négociations ayant fait naître les institutions économiques internationales après la Seconde Guerre mondiale. Deuxièmement, c'est dans ce contexte qu'ils ont tenté en vain d'instaurer des mécanismes reliant les

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

normes du travail aux questions commerciales au sein de l'Organisation internationale du commerce (OIC). Enfin, troisièmement, durant les années 1980, ce sont les États-Unis qui ont le plus âprement défendu le lien entre commerce et normes du travail.

Très peu de travaux examinent les raisons sous-jacentes de l'apparition de ces clauses. Les quelques interprétations du phénomène s'orientent principalement dans deux directions. Pour les adeptes du *Public Choice*, les États-Unis promeuvent des clauses sociales afin de satisfaire des groupes d'intérêts nationaux protectionnistes. Pour d'autres, les clauses sociales sont issues de comportements impérialistes visant à affaiblir les capacités de développement des pays les plus faibles.

Selon nous, la clause sociale telle que défendue par les États-Unis est le fruit d'une tradition intellectuelle, politique et militante fortement ancrée chez eux : le libéralisme réformiste. Un réseau d'intellectuels et de militants progressistes défend ce projet politique depuis le New Deal, formant à travers l'histoire une coalition en vue de faire triompher leurs idées : la coalition travailleurs-libéraux. Durant les années qui ont suivi le New Deal dans un premier temps, puis, dans les années 1980, cette coalition a usé de son influence pour pousser à inclure des clauses sociales dans le programme commercial américain. Ce projet de clause sociale est étroitement lié à deux principes sur lesquels reposent la politique commerciale des États-Unis et le système commercial multilatéral (SCM) : la réciprocité et l'équité. La clause sociale est donc la projection internationale des aspirations de groupes progressistes américains. Pour résumer notre propos, selon ses promoteurs, la clause sociale constitue un moyen d'exporter le New Deal. Si la clause sociale est un projet hégémonique, ce n'est pas un projet prédateur : c'est une proposition qui prône un développement équitable pour tous les pays en s'assurant que la prospérité économique engendrée par le commerce s'accompagne de progrès sociaux.

La question de la relation entre commerce et normes du travail est loin d'être nouvelle comme nous le disions. Dès l'émergence de la révolution industrielle, les réformateurs sociaux ont compris que la concurrence internationale était un frein potentiel à l'adoption de lois sociales. Toutefois, avec la mondialisation qui s'annonce à partir des années 1980 et l'expansion sans précédent des flux de commerce et d'investissements, la question du lien entre travail et commerce a rejailli. Dans ce contexte d'intégration croissante, des groupes progressistes américains ont réalisé que la bataille nationale pour les droits sociaux n'était plus suffisante. Si les règles économiques étaient en partie négociées à l'échelle mondiale, il devait en être de même pour les règles sociales. Par ailleurs, dans un

contexte où les firmes installent leur production sur plusieurs territoires nationaux, il fallait des mécanismes de surveillance internationaux pour éviter la mise en concurrence des droits sociaux de chaque pays. Nous chercherons donc à comprendre la stratégie de la coalition travailleurs-libéraux pour promouvoir, dès les années 1980, l'inclusion de clauses sociales dans la politique commerciale des États-Unis, d'abord dans les accords commerciaux, puis dans la tentative d'en intégrer dans le système commercial multilatéral.

Plan de l'ouvrage

Ce livre est divisé en six chapitres. Dans un premier temps (chapitre 1), nous établirons notre cadre d'analyse. L'utilisation d'un cadre institutionnaliste recourant aux intérêts, aux idées et aux institutions comme variables d'analyse nous permettra de rendre compte de la complexité propre à l'émergence des clauses sociales. Nous reviendrons ensuite sur la période 1818-1970 (chapitre 2). Dès l'apparition des économies industrielles, la question de l'harmonisation des règles encadrant le travail s'est posée, ce qui a mené à la création de l'OIT, en 1919. Ensuite, lors de la constitution de l'ordre économique d'après-guerre (1944-1950), les États-Unis sont associés à l'énonciation de la première clause sociale au sein de l'OIC, mais en vain puisque cette institution n'a jamais vu le jour. Durant la période 1947-1970, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) s'occupait de libéraliser le commerce; chaque pays fixait ses politiques assurant le plein emploi et l'amélioration des conditions de vie des travailleurs, et l'OIT promouvait des normes internationales du travail non contraignantes. À partir des années 1970 (chapitre 3), les travailleurs américains ont remis en cause leur appui inconditionnel à l'ouverture commerciale. La loi commerciale de 1974 a marqué le retour des normes du travail dans la politique commerciale des États-Unis. Ensuite, l'arrivée de Reagan au pouvoir (1981) s'est traduite par des politiques néolibérales et l'adoption d'une politique commerciale défendant un projet d'intégration compétitive. Ce double programme très favorable au milieu des affaires a incité une coalition d'acteurs progressistes à se mobiliser pour défendre l'introduction des clauses sociales dans les négociations commerciales (1982-1984). Cette coalition a commencé par s'attaquer avec succès au Système généralisé des préférences (SGP) américain en 1984: dès lors, la clause sociale a définitivement intégré la politique commerciale américaine.

Par la suite, nous étudierons l'évolution du débat durant la période 1986-1996 (chapitre 4). Les États-Unis ont essayé d'intégrer les normes du travail à l'ordre du jour du cycle d'Uruguay (1986-1990), mais en vain. En dépit de cela, durant la période 1990-1994, ils ont concentré leurs efforts sur les négociations de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), et Bill Clinton a réussi à y imposer l'inclusion d'un accord parallèle relatif aux normes du travail. Entre 1994 et 1996, les Américains ont tenté de ramener la question à l'échelle multilatérale. Cela dit, la conclusion de la Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à Singapour (1996) a été cinglante : le respect des normes du travail n'était pas du ressort de l'OMC, mais une prérogative de l'OIT. C'est pourquoi, de 1996 à 2000, l'administration américaine a multiplié les forums pour tenter de faire avancer la clause sociale sur le plan international (chapitre 5). Le premier acte a consisté à diriger le débat vers l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Le rapport qui en a découlé admettait qu'il existe quatre normes du travail «fondamentales». Ensuite, l'OIT s'est dotée d'un nouveau mandat, se concentrant à son tour sur un nombre limité de droits. En 1998, la Conférence internationale du travail a émis une Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail (DDFT) allant en ce sens. Durant la Conférence ministérielle de Seattle (OMC), en 1999, les Américains ont essayé de promouvoir un dialogue sur le lien entre le commerce et les normes du travail. Cependant, comme la Conférence s'est terminée sans déclaration ministérielle, cette discussion est restée lettre morte. Enfin, la dernière période à l'étude est celle qui est comprise entre 2002 et 2015 (chapitre 6). Durant cette phase, l'administration Bush, peu favorable aux travailleurs, a tout fait pour amoindrir les clauses sociales. Cela dit, une «nouvelle politique commerciale pour l'Amérique» est apparue après la victoire des démocrates dans les deux chambres du Congrès de 2006. Des démocrates progressistes ont alors réussi à obtenir une amélioration des clauses sociales incluses dans de nouveaux accords commerciaux bilatéraux. Ce nouveau modèle de clause sociale a par ailleurs inspiré toutes celles qui ont été adoptées durant la présidence d'Obama.

Dans la conclusion, nous dresserons un bilan des différentes clauses sociales unilatérales, bilatérales et régionales mises en œuvre par les États-Unis. Nous verrons que, sans changer radicalement le cours des choses, ces clauses ont servi d'appuis aux acteurs syndicaux et associatifs pour dénoncer des situations intolérables. Ces clauses sociales ont permis de mettre au jour des pratiques politiques et économiques profitant de la médiocrité des conditions de travail. Ce bilan mesurera

en outre les effets d'une clause sociale multilatérale. Si aucune clause du genre n'a encore été proposée, la question des effets sociaux de la mondialisation est devenue un enjeu de plus en plus discuté et étudié dans tous les forums internationaux. Enfin, nous établirons un bilan de notre recherche.

Les institutions, les idées et les intérêts

Une économie politique internationale institutionnaliste

La clause sociale tire son origine d'une problématique à la fois économique, sociale et politique; elle oblige aussi à penser aux interrelations entre les échelles nationale et internationale. De ce fait, les cadres d'analyse existants en économie politique et en économie politique internationale sont insatisfaisants. En effet, certains parlent des économies nationales «toutes choses étant égales d'ailleurs¹», alors que d'autres se concentrent sur les relations internationales, laissant de côté les modes internes de délibération². Pour rendre compte de la stratégie américaine en vue de mettre en place une clause sociale, nous avons adopté une approche d'économie politique internationale institutionnaliste, car celle-ci offre des outils qui permettent d'articuler l'interne et l'international. Elle nous offrira aussi l'occasion de cerner le rôle des institutions, des idées et des intérêts dans l'édification de ces clauses.

Le présent chapitre est divisé en quatre sections. D'abord, nous effectuerons un survol de la littérature consacrée aux effets du commerce sur l'emploi et les normes du travail. Ensuite, nous expliciterons les cadres théoriques existants pour expliquer l'émergence des clauses sociales, tout en soulignant les faiblesses. Puis, nous décortiquerons les paramètres de l'analyse institutionnaliste. Finalement, nous exposerons les questions de recherche, les hypothèses et la méthodologie utilisée.

-
- 1 Peter A. Hall et David W. Soskice, *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford: Oxford University Press, 2001.
 - 2 Stephen D. Krasner (dir.), *International Regimes*, Ithaca: Cornell University Press, 1983; Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton: Princeton University Press, 1984.

1.1 / **La place d'une clause sociale dans une économie mondialisée**

Dans cette revue de littérature, nous attirerons l'attention sur trois phénomènes. Premièrement, un consensus semble se dégager sur le fait que la mondialisation a une influence sur les conditions de vie des travailleurs. Deuxièmement, pour répondre aux effets non désirés de l'ouverture commerciale, les spécialistes relèvent deux politiques possibles : des politiques d'aide à la reconversion et des clauses sociales. Enfin, si la clause sociale est compatible avec l'OMC, sa mise en œuvre semble requérir une réforme de cette organisation.

1.1.1 / **L'effet du commerce international sur l'emploi, les inégalités et les conditions de travail : le débat des économistes**

La mondialisation a fait couler beaucoup d'encre pour et contre elle. Plus précisément, le débat public a été nourri d'un ensemble de propos sur les effets sociaux de l'intégration économique. Avant de nous pencher sur ce débat, rappelons que depuis les années 1980, la mondialisation a été concomitante à trois catégories de phénomènes touchant la plupart des pays développés : 1) la disparition de nombreux emplois non qualifiés dans le secteur manufacturier ; 2) l'augmentation des inégalités salariales ou de l'accès à l'emploi ; et 3) l'effritement des modèles sociaux ou la détérioration des conditions de travail. Ces phénomènes sont-ils directement causés par l'ouverture commerciale ? Quatre thèses s'opposent pour répondre à cette question : 1) le commerce international serait la principale cause des mutations que subit le monde du travail³ ; 2) la restructuration des firmes, liée aux délocalisations et aux fusions/acquisitions, aurait entraîné ces mutations dans le monde du travail⁴ ; 3) des changements institutionnels seraient les principaux responsables

-
- 3 Adrian Wood, « How trade hurt unskilled workers », *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, n° 3 (1995), p. 57-80 ; Adrian Wood, *North-South Trade, Employment, and Inequality: Changing Fortunes in a Skill-Driven World*, Oxford : Clarendon Press, 1994. Rappelons que ces travaux se basent sur la théorie néoclassique du commerce international. Selon le théorème de Stolper-Samuelson, l'effet du commerce sur l'emploi se décline comme suit : chaque pays se spécialise dans la production du bien nécessitant l'utilisation du facteur de production le plus abondant. Or on considère généralement que les pays développés sont relativement mieux dotés en travailleurs qualifiés que les pays en développement ou émergents, mieux dotés en travailleurs non qualifiés. Selon cette théorie, cela entraînerait une montée du chômage ou une baisse des salaires des travailleurs non qualifiés des pays du Nord. Wolfgang F. Stolper et Paul A. Samuelson, « Protection and real wages », *The Review of Economic Studies*, vol. 9, n° 1 (1941), p. 58-73.
- 4 Jean-Marie Cardebat, *La mondialisation et l'emploi*, Paris : La Découverte, 2002 ; Jean-Marie Cardebat, « Ouverture commerciale et marché du travail », *Annuaire français des relations internationales*, vol. 2 (2001), p. 849-863.

de la dégradation des conditions de vie des travailleurs non qualifiés⁵; 4) les changements technologiques biaiseraient la croissance, et ce, au bénéfice des travailleurs plus qualifiés⁶.

Les partisans de la thèse du biais technologique, qui ont dominé le débat des économistes dans les années 1990, ont longtemps rejeté, ou du moins minimisé, le rôle du commerce dans la disparition d'emplois de même que dans l'exacerbation des inégalités⁷. Aujourd'hui, la plupart des spécialistes s'entendent pour dire que le commerce joue effectivement un rôle dans la transformation des conditions de travail et l'augmentation des inégalités, même si son ampleur reste débattue⁸.

Mais, au-delà de ce contexte général qui alimente le débat sur la clause sociale, en quoi l'absence d'harmonisation des normes du travail pose-t-elle des problèmes? Tout État étant souverain, chacun applique (avec plus ou moins d'assiduité) son code du travail national. Or, dès que les échanges internationaux s'intensifient, la problématique de la compatibilité des politiques nationales émerge. Les conditions économiques et sociales de production peuvent faire apparaître une concurrence engendrant une harmonisation des normes sociales vers le bas. Une question politique se pose alors: comment assurer la légitimité d'une économie mondiale si les mécanismes permettant de sécuriser les travailleurs sont menacés par la concurrence internationale?

-
- 5 Paul R. Krugman, *L'Amérique que nous voulons*, Paris: Flammarion, 2008; Robert Z. Lawrence, *Blue-Collar Blues: Is Trade to Blame for Rising US Income Inequality?*, Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, 2008.
- 6 Jeffrey D. Sachs et Howard J. Shatz, «Trade and jobs in US manufacturing», *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 1994, n° 1 (1994), p. 1-84.
- 7 *Ibid.*; Paul R. Krugman, *La mondialisation n'est pas coupable. Vertus et limites du libre-échange*, Paris: La Découverte, 1998. À noter que certains auteurs, comme Adrian Wood, défendaient l'idée contraire. Adrian Wood, *op. cit.*, 1994, et Adrian Wood, *op. cit.*, 1995. Par ailleurs, au-delà de l'emploi et des salaires, la mondialisation peut affecter les travailleurs par la remise en question d'avantages sociaux acquis, la précarisation des conditions de travail et la diminution de leur pouvoir de négociation. Voir Dani Rodrik, *Has Globalization Gone Too Far?*, Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1997.
- 8 Voir Pierre Berthaud et Michel Rocca, «Les relations mondialisation-travail: un panorama des approches théoriques», *Économies et Sociétés*, série F, n° 37 (2000), p. 50-86. L'OCDE exprime bien ce «nouveau consensus»: OCDE, «Les coûts d'ajustement liés aux échanges sur les marchés du travail des pays de l'OCDE: quelle est leur ampleur véritable?», *Perspectives de l'emploi*, Paris: OCDE, 2005, p. 25-58. À noter que Krugman a fait son *mea culpa* en réévaluant le rôle du commerce dans la montée des inégalités. Pour le point de vue initial: Paul Krugman, *op. cit.*, 1998, p. 47-60; pour le changement de cap: Paul Krugman, «Trade and wages, reconsidered», *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 39, n° 1 (2008), p. 103-154.

1.1.2 / **Les politiques à employer pour concilier mondialisation et amélioration des conditions de travail**

Pour éviter les conséquences sociales délétères de la mondialisation, trois options politiques sont envisagées dans la littérature. Pour la plupart des spécialistes, la solution du protectionnisme traditionnel (tarifs ou quotas) représente le pire des remèdes. Toutefois, une deuxième solution semble faire consensus : l'instauration de politiques nationales d'emploi bonifiées ciblant particulièrement les individus qui subissent les effets négatifs de la concurrence internationale⁹ (aides de reconversion, allocations d'assurance-emploi ou formations subventionnées). Cela dit, de tels programmes ont généralement une portée restreinte, et dans une ère de concurrence fiscale, il devient difficile pour les gouvernements de respecter leurs engagements à fournir de nouveaux programmes gouvernementaux¹⁰. Une troisième solution consiste à lier régulation internationale du travail et libéralisation commerciale : c'est là l'objectif de la clause sociale¹¹. Il s'agit donc d'une question qui concerne à la fois l'équité, l'efficacité économique et les droits de la personne¹². Malheureusement, le débat entourant la clause sociale est demeuré essentiellement normatif, opposant de façon caricaturale ceux qui sont pour et ceux qui sont contre.

-
- 9 Lori G. Kletzer, « Trade-related job loss and wage insurance: A synthetic review », *Review of International Economics*, vol. 12, n° 5 (2004), p. 724-748; Jagdish N. Bhagwati, « Free trade: Old and new challenges », *The Economic Journal*, vol. 104, n° 423 (1994), p. 231-246; Marc Bacchetta et Marion Jansen, *Adjusting to Trade Liberalization: The Role of Policy, Institutions and WTO Disciplines*, Genève: OMC, 2003; OCDE, *op. cit.*, 2005; Christian Deblock et Sylvain Zini, « L'aide à l'ajustement commercial aux États-Unis. De l'interdépendance à l'intégration en profondeur (1962-2012) », *Interventions économiques*, n° 49 (2014) <<https://interventionseconomiques.revues.org/2070>>, consulté le 22 mars 2016; Howard F. Rosen, *Strengthening Trade Adjustment Assistance*, Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, Policy Brief Pb08-2, 2008.
- 10 Christian Deblock et Michèle Rioux, « L'impossible coopération fiscale internationale », *Éthique publique*, vol. 10, n° 1 (2008), p. 9-34.
- 11 Anita Chan et Robert J. S. Ross, « Racing to the bottom: International trade without a social clause », *Third World Quarterly*, vol. 24, n° 6 (2003), p. 1011-1028; Jean-Marc Siroën, « Développement économique et développement social: l'incidence d'une clause sociale », dans *Les relations entre le développement économique et le développement social, incidences possibles d'un socle de normes sociales minimum*, Paris: Ministère de l'Industrie, 1996, <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ezjsfoHLAaJ:www.dauphine.fr/siroen/clause.pdf+&cd=1&hl=fr&ct=clnk&gl=ca>>, consulté le 22 mars 2016.
- 12 Carmen Valor, « What if all trade was fair trade? The potential of a social clause to achieve the goals of fair trade », *Journal of Strategic Marketing*, vol. 14, n° 3 (2006), p. 263-275; Annie Taylor et Caroline Thomas (dir.), *Global Trade and Global Social Issues*, Londres: Routledge, 1999.

1.1.3 / Une clause sociale liant les régimes internationaux du commerce et du travail est-elle possible ?

La possibilité d'intégrer une clause sociale au sein de l'OMC a suscité un débat houleux entre juristes, économistes et politologues, regroupés en trois camps. Un premier camp, divisé en deux écoles, avance que l'adjonction d'une clause sociale est incompatible avec les principes de l'OMC : pour les néolibéraux, la clause sociale est du protectionnisme déguisé¹³ ; pour les marxistes, il n'y a pas de place pour une clause sociale au sein d'une OMC néolibérale¹⁴. Un deuxième camp cherche à élucider quelles sont, dans la configuration réglementaire actuelle, les possibilités d'interpréter les textes de l'OMC favorablement eu égard aux normes du travail¹⁵. Selon ces auteurs, il serait en fait possible d'interpréter les articles III et XX du GATT de 1994 dans le sens d'une clause sociale¹⁶. Cela dit, les conditions à remplir pour s'en prévaloir sont extrêmement exigeantes¹⁷ et sans aucune jurisprudence. Tout en reconnaissant que l'OMC ne dispose pas encore des outils appropriés, le dernier camp estime qu'il serait tout de même possible de confier à cette organisation la charge de veiller à la mise en œuvre de la clause sociale à l'échelle mondiale¹⁸. Dans cette perspective, la clause sociale est compatible avec la doctrine de l'OMC¹⁹, mais nécessiterait sa réforme, et donc l'aval de tous ses membres.

-
- 13 Jagdish N. Bhagwati, *op. cit.*, 1994 ; Jagdish N. Bhagwati, « Enforceable labor standards. What's wrong with the idea? », *Trade Policy Analyses*, vol. 4, n° 3 (2001), p. 1-11 ; Arvind Panagariya, « Trade and labor : A trade economist's view », *Integration and Trade Journal*, n° 25 (2006), p. 261-279.
- 14 Richard Peet, *Unholy Trinity: The IMF, World Bank and WTO*, New York et Londres : Zed Books, 2003 ; Stephen Gill, « Constitutionalizing inequality and the clash of globalizations », *International Studies Review*, vol. 4, n° 2 (2002), p. 47-65 ; William E. Scheuerman, « False humanitarianism? : US advocacy of transnational labour protections », *Review of International Political Economy*, vol. 8, n° 3 (2001), p. 359-388.
- 15 Patrick Macklem, « Labor law beyond borders », *Journal of International Economic Law*, vol. 5, n° 3 (2002), p. 605-645 ; Steve Charnovitz, « The influence of international labour standards on the world trading regime: A historical overview », *International Labour Review*, vol. 126, n° 5 (1987), p. 565-584 ; Jean-Marc Siroën, *op. cit.*, 1996.
- 16 Patrick Macklem, *op. cit.*, p. 10.
- 17 *Ibid.*, p. 630.
- 18 Robert W. Staiger, « A role for the WTO », dans Kaushik Basu *et al.* (dir.), *International Labor Standards: History, Theory, and Policy Options*, Malden : Blackwell Publishers, 2003, p. 273-308 ; Christian Barry et Sanjay Reddy, *International Trade and Labor Standards: A Proposal for Linkage*, New York : Columbia University Press, 2008 ; Chantal Thomas, « Should the World Trade Organization incorporate labor and environmental standards », *Washington and Lee Law Review*, vol. 61, n° 1 (2004), p. 347-406 ; Chantal Thomas, « Trade-related labor and environment agreements? », *Journal of International Economic Law*, vol. 5, n° 4 (2002), p. 791-819.
- 19 Certains privilégient l'OMC comme institution responsable de la clause sociale, et d'autres, une gestion de la clause sociale partagée entre l'OIT et l'OMC. Voir, entre autres : Erika de Wet, « Labor standards in the globalized economy: The inclusion of a social clause in the General Agreement on Tariffs and Trade/World Trade Organization », *Human Rights Quarterly*, vol. 17, n° 3 (1995), p. 443-462 ; Christian Barry et Sanjay Reddy, *op. cit.*, 2008.

1.2 / **Le protectionnisme déguisé, le néo-impérialisme ou la projection des préférences politiques? Les approches existantes pour expliquer l'émergence de la clause sociale**

Comme nous venons de le résumer, l'essentiel du débat théorique sur les clauses sociales demeure normatif et axé sur des jugements de valeur. Seuls quelques travaux ont tenté d'élucider les fondements politiques de l'émergence des clauses sociales. Pour les adeptes du *Public Choice*, les clauses sociales représenteraient des concessions à des groupes sociaux protectionnistes. Pour d'autres, elles seraient la preuve d'un impérialisme juridique et économique. Enfin, des travaux en font un projet politique: les clauses sociales permettraient de maintenir un système économique ancré dans le libre-échange, en lui conférant une légitimité sociale.

1.2.1 / **Le *Public Choice* et le pluralisme: déterminants internes à la clause sociale**

Selon certains, il faut voir dans la clause sociale une recherche de rentes de la part de groupes sociaux protectionnistes. Cette perspective, défendue par le courant d'économie politique des choix publics (*Public Choice*), considère la politique commerciale comme le reflet des intérêts des acteurs économiques internes. Dans cette perspective, les individus ou les groupes agissent en fonction de leur positionnement par rapport à la concurrence internationale²⁰: ceux qui bénéficient de l'ouverture commerciale exerceront des pressions favorables au libre-échange, tandis que les autres privilégieront des politiques protectionnistes. À partir de ces lignes de démarcation se constitueront des coalitions favorables à l'une ou à l'autre des options. Ces coalitions feront pression sur les gouvernements, qui finiront par mettre en œuvre la politique commerciale leur permettant de gagner les élections²¹.

20 Ce type d'analyse connaît beaucoup de succès depuis les années 1980. Plusieurs revues de littérature sont disponibles sur le sujet: Dani Rodrik, «Political economy of trade policy», dans Gene M. Grossman et Kenneth Rogoff (dir.), *Handbook of International Economics*, vol. 3, Amsterdam: North-Holland, 1995, p. 1457-1494; James E. Alt et al., «The political economy of international trade: Enduring puzzles and an agenda for inquiry», *Comparative Political Studies*, vol. 29, n° 6 (1996), p. 689-717; Pierre-Olivier Peytral, «Économie politique de la politique d'ouverture commerciale mixte: interactions entre les groupes sociaux et l'État», *Cahier de recherche EPIID*, n° 2004-4, Grenoble: LEPII, 2004.

21 Wolfgang Mayer, «Endogenous tariff formation», *The American Economic Review*, vol. 74, n° 5 (1984), p. 970-985. Par ailleurs, le financement onéreux des campagnes électorales offre aux groupes d'intérêts disposant d'argent le moyen d'influencer le cours de la politique commerciale à travers le soutien aux élus. Robert E. Baldwin et Christopher S. Magee, «Is trade policy for sale? Congressional voting on recent trade bills», *Public Choice*, vol. 105, n° 1 (2000), p. 79-101.

Pour les partisans de cette école d'économie politique, les défenseurs de la clause sociale visent principalement à bloquer la libéralisation du commerce sous prétexte qu'elle n'est pas conforme aux normes du travail. La clause sociale ne serait donc qu'une mesure protectionniste déguisée au profit des groupes cherchant à obtenir des rentes du gouvernement²². Selon cette approche, les opposants au libre-échange nuisent au maintien d'une politique commerciale optimale et il faudrait, par conséquent, refuser de leur céder du terrain, sous peine de renoncer à la prospérité. Une deuxième position, plus modérée, soutient que la clause sociale représente un moindre mal qui pourrait permettre d'éviter un repli protectionniste²³. Au lieu de mettre en péril le consensus autour du libre-échange, il serait préférable de prévoir une clause sociale qui renforcerait la légitimité de la mise en œuvre d'un cadre commercial international ouvert.

En somme, les auteurs s'inscrivant dans cette mouvance proposent un premier facteur pour expliquer les positions des acteurs par rapport à l'ouverture au commerce mondial : leurs actions sont motivées par leurs intérêts. Sans être dénuée de sens, cette approche tend à limiter les sources des actions des individus et évacue de l'analyse les valeurs et les idées. Par ailleurs, ce cadre pose un problème majeur au regard de notre sujet d'étude. En effet, la clause sociale et le fait qu'elle soit revendiquée par certains groupes s'intègrent difficilement au binôme libre-échange/protectionnisme. De plus, cette analyse est incapable d'expliquer pourquoi les syndicats, censés être les principaux défenseurs des intérêts des travailleurs, n'ont pas été les premiers à réclamer l'adoption d'une clause sociale sur le plan international. En effet, ce sont les organisations non gouvernementales (ONG) défendant les droits de la personne ainsi que diverses associations religieuses qui ont été à l'avant-garde du combat pour les clauses sociales. Par exemple, si la défense de certains intérêts a suscité l'apparition des clauses sociales, elle n'en est pas pour autant la seule source. Et cela, l'approche du *Public Choice* est incapable d'en rendre compte.

-
- 22 Jagdish N. Bhagwati, *op. cit.*, 2001; Arvind Panagariya, *op. cit.*, 2006; Amit Dasgupta, «Labour standards and WTO: A new form of protectionism», *South Asia Economic Journal*, vol. 1, n° 2 (2000), p. 113-129; Gregory Shaffer, «WTO Blue-Green Blues: The impact of U.S. domestic politics on trade-labor, trade-environment linkages for the WTO's future», *Fordham International Law Journal*, vol. 24, n°s 1-2 (2000-2001), p. 608-651.
- 23 I. M. Destler et Peter J. Balint, *The New Politics of American Trade: Trade, Labor, and the Environment*, Washington, D.C.: Institute for International Economics, 2000.

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

Selon une autre perspective théorique, la mise en œuvre des clauses sociales serait pour les pays dominants un moyen de saper les avantages comparatifs des pays pauvres. Reprenant un argument néoréaliste en relations internationales²⁴, certains néolibéraux soutiennent que les États les plus puissants cherchent alors à conforter leur position au sein du système, notamment grâce à des institutions internationales et des règles favorables à leur domination. Des néomarxistes rejoignent cette prémisse réaliste. Cela dit, dans cette variante, les systèmes économiques et politiques promus par la puissance dominante ont pour objectif d'assurer un ordre favorable à son grand capital²⁵. Dans les deux cas, le droit international correspond au droit du plus fort plutôt qu'à un droit universel. Les deux thèses sont soutenues à propos des clauses sociales: l'une par le courant économique néolibéral²⁶, qui invoque l'argument réaliste; et l'autre par le courant tiers-mondiste²⁷.

Dans un cas comme dans l'autre, les auteurs proposent deux arguments. Premièrement, la clause sociale réduirait les avantages comparatifs des pays en développement, la main-d'œuvre bon marché étant leur principal avantage comparatif. La clause sociale aurait donc pour effet de réduire la compétitivité des pays en développement, et ce, à l'avantage des pays riches²⁸. Deuxièmement, la clause sociale serait une forme d'impérialisme juridique et culturel. Les normes du travail seraient occidentales et leur imposition à travers des accords commerciaux reviendrait donc à proposer l'importation de règles juridiques étrangères dans les pays en développement²⁹.

24 Pour les classiques du néoréalisme, voir Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Long Grove: Waveland Press, 1979.

25 Pour les analyses marxistes, voir Vendulka Kubálková, *Marxism and International Relations*, Oxford: Oxford University Press, 1989.

26 Jagdish N. Bhagwati, *op. cit.*, 2001; Amit Dasgupta, *op. cit.*

27 William Scheuerman, *op. cit.*; Jose Manuel Salazar-Xirinachs, « The trade-labor nexus: Developing countries' perspectives », *Journal of International Economic Law*, vol. 3, n° 2 (2000), p. 377-385; Walden Bello et Nicola Bullard, « The global conjuncture: Characteristics and challenges », *Focus on Trade*, n° 60 (2001).

28 Martin Khor, « After Singapore, the battle of interpretations begin: Labour standards », *Working Paper*, Third World Network, 1997; Martin Khor, « The proposed new issues in the WTO and the interests of developing countries », *TWN Trade & Development Series*, Third World Network, 2001.

29 Tadashi Hanami, « Deregulation and international regulation: An Asian perspective », dans Roger Blanpain et Marco Biagi (dir.), *Changing Industrial Relations & Modernisation of Labour Law: Liber Amicorum in Honour of Professor Marco Biagi*, La Haye: Kluwer Law International, 2003, p. 173-180; Pascal Massetti, « Annexe C. La problématique de la clause sociale en Asie orientale », dans Christophe Bezou (dir.), *La clause sociale: la négociation internationale menée par l'OIT*, Paris: Eska, 2008, p. 100-145.

Il ne fait nul doute que les inégalités économiques et politiques entre nations influencent fortement les relations internationales. Dans les négociations, comme dans les institutions internationales, ces inégalités transparaissent et créent de multiples biais en faveur des mieux nantis. Cela dit, les principes à la base des institutions ne sont pas exclusivement favorables aux pays dominants. Que les clauses sociales soient un vecteur, acceptable ou non, de légitimation du système est une chose, mais qu'elles soient adoptées au détriment de certains pays ou de certaines classes sociales en est une autre. À ce propos, le concept d'hégémonie vient nuancer le propos tout en offrant un cadre d'analyse qui nous semble plus approprié à l'étude de la clause sociale.

1.2.3 / **Les motivations politiques à la base de la clause sociale : exportation de valeurs et recherche de légitimité**

Certaines études sur la clause sociale soutiennent qu'elle provient des motivations politiques nationales et internationales de l'hégémon, soit assurer la légitimité du système et promouvoir certaines valeurs à l'échelle internationale. Car, comme le rappelle Ruggie, la mise en œuvre d'un ordre mondial exige des idées et des plans qui en orienteront le contenu³⁰, bref une visée sociale (*social purpose*). C'est à partir de ce type de raisonnement que Benessaïeh en est arrivé à la conclusion que la clause sociale telle que défendue par les États-Unis cherche à ramener l'ordre international actuel à son origine du libéralisme enchâssé³¹. Alors que dans les années 1980, les idées néolibérales et l'internationalisation ont profondément remis en question la légitimité du système économique international, la clause sociale constitue une solution à la fois internationaliste et libérale, permettant aux travailleurs du Nord comme du Sud de renforcer leurs capacités à défendre leurs droits, et donc d'éviter de subir les effets négatifs de la mondialisation.

30 Selon Ruggie, l'hégémon britannique a connu son heure de gloire à l'époque du libéralisme classique. Quant à eux, les États-Unis ont érigé un ordre mondial sur un libéralisme enchâssé, c'est-à-dire construit avec une économie fonctionnant par et avec la société. Voir John Gerard Ruggie, « International regimes, transactions, and change: Embedded liberalism in the postwar economic order », *International Organization*, vol. 36, n° 2 (1982), p. 379-415 ; et pour l'hypothèse d'une économie « enchâssée » dans la société, voir Karl Polanyi, *La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris: Gallimard, 1983.

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

Si cette esquisse théorique jette un éclairage plus complet et plus nuancé que les deux précédentes, elle demeure néanmoins au stade du projet. Notre travail consistera à élargir l'horizon historique et à approfondir un cadre théorique, mobilisant à la fois les intérêts et les forces sociales qui en sont à l'origine, de même que les idées et les institutions, afin de mieux comprendre le phénomène étudié.

1.3 / **Le cadre théorique: l'intégration des institutionnalismes**

Alors que les approches dites sociétales (pluralisme, *Public Choice*, néomarxisme) estiment que le contenu de la politique commerciale dépend exclusivement des besoins des acteurs sociaux et de leur capacité à exercer des pressions, l'approche institutionnaliste est à la fois plus complexe et moins déterministe. En suivant les différents développements que cette approche a connus, il est possible de relever trois variables fondamentales: les institutions, les idées et les intérêts³².

Premièrement, les institutions jouent un rôle central dans la définition d'une politique. En remontant entre autres aux écrits de Commons³³, il est possible de concevoir les institutions comme étant «l'action collective en contrôle de l'action individuelle³⁴». Elles structurent les choix des individus, créent les occasions, encadrent les relations et affectent les trajectoires de la société dans laquelle elles évoluent. Deuxièmement, les idées, loin d'être le simple reflet des forces matérielles, représentent un moteur d'action; elles peuvent aussi être cristallisées dans des institutions³⁵. Enfin, troisièmement, l'approche institutionnaliste met en contexte et relativise l'importance des acteurs et de leurs intérêts matériels.

-
- 32 Peter A. Hall, «The role of interests, institutions, and ideas in the comparative political economy of the industrialized nations», dans Mark Irving Lichbach et Alan S. Zuckerman (dir.), *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*, Cambridge et New York: Cambridge University Press, 1997, p. 174-207; voir aussi: Bruno Palier et Yves Surel, «Les "trois I" et l'analyse de l'État en action», *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1 (2005), p. 7-32; Peter A. Hall et Rosemary C. R. Taylor, «Political science and the three new institutionalisms», *Political Studies*, vol. 44, n° 5 (1996), p. 936-957; Cornelia Woll, *Firm Interests: How Governments Shape Business Lobbying on Global Trade*, Ithaca: Cornell University Press, 2008.
- 33 John R. Commons, *Institutional Economics, Its Place in Political Economy*, Madison: University of Wisconsin Press, 1959. Pour une synthèse, voir Jean-Jacques Gislain, «L'émergence de la problématique des institutions en économie», *Cahiers d'économie politique*, vol. 44, n° 1 (2003), p. 19-50.
- 34 John R. Commons, *op. cit.*, 1959, p. 69.
- 35 Peter A. Hall (dir.), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*, Princeton: Princeton University Press, 1989; Judith Goldstein et Robert O. Keohane (dir.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, Ithaca: Cornell University Press, 1993; John G. Ruggie, *op. cit.*, 1982; Judith Goldstein, «Ideas, institutions, and American trade policy», *International Organization*, vol. 42, n° 1 (1988), p. 179-217.

À partir de ce préalable, il est possible de présenter 1) le fondement institutionnaliste d'une politique commerciale et 2) le fondement d'une économie politique internationale institutionnaliste. L'objectif de cet ouvrage est de combiner des éléments théoriques qui, jusqu'à aujourd'hui, ont essentiellement relevé de disciplines distinctes.

1.3.1/ **Premier niveau - La formulation de la politique commerciale américaine: idées, intérêts et institutions**

1.3.1.1/ **Les fondements théoriques d'une politique commerciale**

Toute institution est la matérialisation d'une action collective visant à résoudre un conflit. De ce point de vue, qui s'inspire des travaux de Commons, les institutions de la politique commerciale offrent des mécanismes de médiation à deux types de conflits: ceux de nature domestique et ceux de nature internationale.

Le premier conflit est de nature distributive et normative. Le commerce international n'est pas sans effets sur la répartition économique, géographique, sectorielle et sociale des ressources économiques. En ce sens, le commerce procure des gains à certains et engendre des pertes pour d'autres. Les secteurs compétitifs sont revigorés grâce au commerce et les autres secteurs, exposés à la concurrence, sont susceptibles de périr. Cela dit, contrairement au présupposé du *Public Choice*, pour les institutionnalistes, il existe une multitude de moyens pour résoudre ce conflit. En outre, la politique commerciale est guidée par une structure institutionnelle qui induit une certaine continuité. Les changements complets d'orientation sont assez rares et coïncident généralement avec la crise d'un modèle. On en déduit que la politique commerciale est une structure qui suit une trajectoire qu'on peut diviser en phases distinctes.

Le deuxième conflit que la politique commerciale s'attache à résoudre confronte une nation à toutes les autres nations. Comme toute autre question de politique extérieure, le commerce international induit des pourparlers diplomatiques. En fait, la diplomatie commerciale peut être située sur un axe dont un extrême est l'autodétermination absolue (unilatéralisme) et l'autre, la diplomatie commerciale assumée (multilatéralisme). Partant de ces deux dimensions d'une politique commerciale, il est possible d'en déterminer le contenu en suivant notre grille d'analyse axée sur les institutions, les idées et les intérêts. Nous l'appliquons ici au cas des États-Unis.

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

Les questions de politique commerciale aux États-Unis sont l'objet de litiges permanents entre la présidence et le Congrès, car, dans la Constitution, le partage des compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif est conflictuel³⁶. Jusqu'en 1934, la question des prérogatives respectives du Congrès et de la présidence en la matière n'avait suscité que peu de débats, car le protectionnisme faisait consensus. Cette politique a connu son apogée avec la loi tarifaire Hawley-Smoot de 1929, qui a par ailleurs fait la démonstration de ses principaux vices : le *logrolling*³⁷ et la défense des intérêts économiques à court terme³⁸. C'est avec ce système que la politique commerciale du New Deal chercha à rompre à tout prix.

Pour ce faire, une partie de la politique commerciale a été concédée à l'exécutif, qui semblait, de prime abord, moins enclin à céder aux pressions. Le Congrès acceptait, quoiqu'avec réticence, de renoncer à une partie de ses prérogatives lorsqu'en 1934, sous la direction de Cordell Hull, un processus de centralisation et de libéralisation progressive de la politique commerciale américaine a été amorcé. L'exécutif s'est alors arrogé la prérogative des négociations commerciales internationales³⁹, bien que le Congrès eût gardé la main sur l'ensemble du processus⁴⁰. Ce partage des pouvoirs explique pourquoi certains membres du Congrès choisissent constamment de s'engager dans des « batailles » de politique

-
- 36 Les outils permettant d'administrer la politique commerciale – les tarifs douaniers, les quotas ou les règles encadrant le commerce – relèvent du Congrès. Par contre, la politique étrangère est une compétence du pouvoir exécutif. Philippe Barbet, *Les échanges internationaux*, Paris : Librairie générale française, 1997, p. 166. Voir aussi : I. M. Destler, *American Trade Politics*, 4^e éd., Washington, D.C. : Institute for International Economics, 2005 ; Stephen D. Cohen, Robert A. Blecker et Peter D. Whitney, *Fundamentals of U.S. Foreign Trade Policy: Economics, Politics, Laws, and Issues*, 2^e éd., Boulder : Westview Press, 2003 ; Cynthia Ann Hody, *The Politics of Trade American Political Development and Foreign Economic Policy*, Hanover : University Press of New England, 1996 ; Michael A. Bailey, Judith Goldstein et Barry R. Weingast, « The institutional roots of American trade policy : Politics, coalitions, and international trade », *World Politics*, vol. 49, n° 3 (1997), p. 309-338 ; Michael J. Hiscox, « The magic bullet? The RTAA, institutional reform, and trade liberalization », *International Organization*, vol. 53, n° 4 (1999), p. 669-698.
- 37 Le *logrolling* consiste à marchander des voix dans une assemblée législative, et ce, à des fins politiciennes. Chaque membre du Congrès acceptera de voter en faveur d'une loi, pourvu que les dispositions comprennent des mesures favorables à son district, en échange d'autres avantages accordés à un autre collègue représentant.
- 38 Comme les membres du Congrès restent constamment en relation avec les milieux économiques et les groupes de pression, ils ont tendance à céder à leurs demandes.
- 39 Jusqu'en 1962, cette prérogative relevait du Département d'État, ensuite cette compétence est revenue au Représentant spécial au commerce, poste qui deviendrait, en 1974, « Représentant des États-Unis pour les questions commerciales internationales » (United States Trade Representative, USTR, ci-après).
- 40 L'exécutif ne détient une autorité de négocier que si le Congrès la lui octroie par des lois temporaires et renouvelables. Le pouvoir législatif garde donc la main haute sur le cadre général des négociations commerciales, le niveau de diminution accordé et, en définitive, c'est lui qui paraphe l'accord une fois conclu.

commerciale présentant un certain risque politique, assumant ainsi le rôle d'« entrepreneurs de politique étrangère⁴¹ », ce que nous documenterons dans le cas de la clause sociale.

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

La réforme de la politique commerciale de 1934 est basée sur deux principes, soit la réciprocité et l'équité. Premièrement, l'objectif de la diplomatie commerciale est d'abaisser les barrières, de façon à favoriser l'accès des États-Unis aux marchés des autres pays, mais en contrepartie, elle se doit d'ouvrir ses propres marchés nationaux⁴². Deuxièmement, bien que les négociations commerciales doivent aspirer à une liberté des échanges accrue, elles constituent néanmoins un terrain qui doit être balisé par des règles et une redistribution des gains : c'est le principe d'équité⁴³. Ces deux principes font ressortir que la politique commerciale défend, depuis 1934, une doctrine d'ouverture ordonnée des marchés⁴⁴.

Au début des années 1980, sous l'administration Reagan, une refonte de la doctrine commerciale a été convenue : la libéralisation implique l'adoption d'un plus grand nombre de règles à portée mondiale, ce qui offre ainsi plus de sécurité aux firmes transnationales⁴⁵. C'est dans cet élan que le droit de l'investissement, le droit à la propriété intellectuelle, le droit de la concurrence et la libéralisation des services sont devenus les nouveaux chevaux de bataille de la diplomatie commerciale. La dimension conservatrice de l'approche est explicite, mais l'ouverture de la boîte de Pandore de la régulation économique mondiale a fait en sorte que les droits de la personne et les droits des travailleurs se sont invités au débat. Et, si la politique commerciale issue des réformes instaurées par

-
- 41 Ralph G. Carter et James M. Scott, *Choosing to Lead: Understanding Congressional Foreign Policy Entrepreneurs*, Durham: Duke University Press, 2009. Voir aussi Ralph G. Carter et James M. Scott, « Understanding congressional foreign policy, innovators: Mapping entrepreneurs and their strategies », *The Social Science Journal*, vol. 47, n° 2 (2010), p. 418-438. Selon ces auteurs, l'activisme des membres du Congrès en politique étrangère peut s'expliquer par deux facteurs: l'existence d'un « vacuum » au sein de la politique menée, ou encore, la conviction que la politique actuelle est inappropriée. Dans le cas des clauses sociales, c'est la première configuration qui explique l'activité des représentants pro-clause sociale.
- 42 Cette réciprocité peut être mobilisée dans les deux sens. En effet, il est possible de sanctionner les pratiques commerciales qui contreviennent aux engagements pris. Voir le chapitre 2 du présent ouvrage pour plus de détails.
- 43 Le mot *équité*, selon nous, s'approche davantage du sens américain de *fairness* que de celui de *loyauté*. Pour un historique du concept dans la politique commerciale américaine, voir Americo Beviglia Zampetti, *Fairness in the World Economy: US Perspectives on International Trade Relations*, Cheltenham: Edward Elgar, 2006.
- 44 Christian Deblock, « Le bilatéralisme commercial des États-Unis », dans Bernard Remiche et Hélène Ruiz-Fabri (dir.), *Le commerce international entre bi- et multilatéralisme*, Bruxelles: Larcier, 2010, p. 115-173.
- 45 *Ibid.* Voir aussi le chapitre 3 du présent ouvrage pour plus de détails.

Cordell Hull offrait déjà la possibilité d'une intégration des droits des travailleurs, la nouvelle configuration, axée sur des règles mondiales, a accru la pertinence d'une clause sociale.

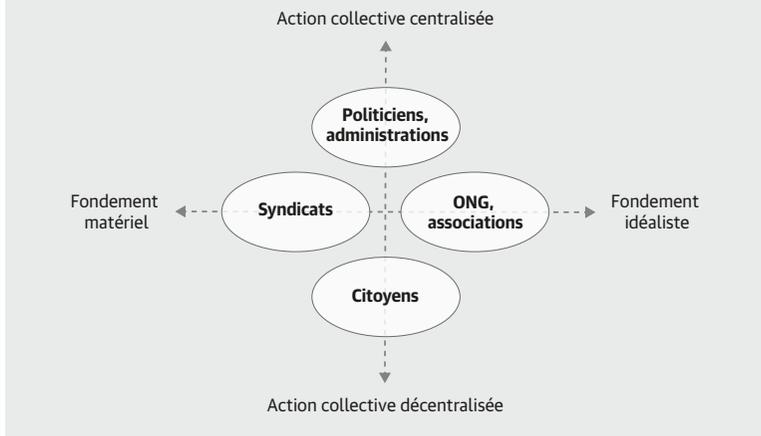
1.3.1.4 / **La mobilisation des intérêts pour une clause sociale**

Pour comprendre les mécanismes ayant abouti à l'apparition de la clause sociale dans la politique commerciale des États-Unis, nous considérons que la clause sociale est une réforme de la politique commerciale tendant à concilier d'une nouvelle façon ouverture, réciprocité et équité. Comme le contexte économique international est marqué par une intégration en profondeur qui profite de l'application différenciée des normes fondamentales du travail, certains groupes progressistes américains ont compris que la bataille nationale pour les droits sociaux ne suffisait plus. À leurs yeux, en effet, puisque les règles économiques étaient dorénavant en partie négociées à l'échelle planétaire, il devait en être de même pour les règles sociales, sans quoi chaque État perdrait le pouvoir d'établir ses propres normes⁴⁶. C'est donc devant ce constat qu'a émergé une coalition militant pour la mise en œuvre de la clause sociale : la coalition «travailleurs-libéraux⁴⁷». Pour analyser cette coalition, nous avons eu recours à une grille constituée de deux axes. D'abord, un axe mesure le degré d'organisation de l'action collective, en partant des citoyens et en remontant jusqu'à l'État. Ensuite, un second axe sert à établir le fondement de la défense de la clause sociale : cet axe va d'un fondement matériel à un fondement «idéaliste» (figure 1).

46 John Cavanagh *et al.*, *Trade's Hidden Costs: Worker Rights in a Changing World Economy*, Washington, D.C.: International Labor Rights Fund, 1988; Lance A. Compa et Jeffrey S. Vogt, «Labor rights in the generalized system of preferences: A 20-year review», *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol. 22, n° 1 (2000-2001), p. 199-238.

47 Pour l'émergence de la coalition, voir Andrew Battista, *The Revival of Labor Liberalism*, Urbana: University of Illinois Press, 2008.

FIGURE 1 / **Classification des acteurs prenant part à la coalition favorable à la clause sociale**



Les citoyens orientent l'action des autres groupes à travers trois moyens : par l'intermédiaire de leur vote, par leur opinion concernant la mondialisation et par leur jugement sur la légitimité de la relation entre commerce et normes du travail. Cette opinion constitue une caution morale pour les groupes qui défendent la clause sociale. Outre les citoyens, à un degré plus élevé d'action collective, nous retrouvons trois autres types d'acteurs : les syndicats, les ONG et les associations défendant les droits de la personne. Pour les premiers, la défense de la clause sociale n'est pas déconnectée de leur orientation idéologique, mais ils sont aussi les premières victimes de pratiques sociales prédatrices. Donc, outre sa dimension morale, la défense de la clause sociale revêt pour les syndicats un intérêt stratégique. Notons toutefois que des ONG, des associations ainsi que des coalitions religieuses se sont mobilisées très tôt pour promouvoir l'intégration de clauses sociales dans les accords commerciaux, et ce, de façon désintéressée. En dernier lieu, au plus haut degré d'action collective (nationale), les acteurs politiques et administratifs ont joué un rôle considérable. Ainsi, des élus, des fonctionnaires et des membres progressistes de certaines administrations ont utilisé leur poids politique pour faire avancer la clause sociale dans la politique commerciale des États-Unis.

1.3.2 / **Deuxième niveau - Économie politique internationale institutionnaliste: encore les institutions, les idées et les intérêts**

À l'image de ce qui s'est dit au sujet de la formulation d'une politique commerciale, les relations économiques et politiques internationales sont régies par les institutions, les idées et les intérêts. En ce qui concerne les relations internationales, toutefois, l'articulation entre ces variables se manifeste autrement. Pour le démontrer, nous différencierons la configuration internationale (1) et la configuration mondiale (2), pour ensuite nous attarder aux dimensions institutionnelles et historiques à l'œuvre dans le phénomène de l'émergence de la clause sociale (3).

1.3.2.1 / **La configuration internationale et les concepts de régime et d'hégémonie dans une acception institutionnaliste**

L'ordre subséquent à la Seconde Guerre mondiale suivait les préceptes d'une articulation entre la souveraineté des États et la coopération internationale. Comme les institutions sur lesquelles repose actuellement le débat sur la clause sociale sont issues de cet ordre, il convient d'en expliciter les principaux concepts de base. Dans une configuration internationale, les États sont les acteurs principaux. Voyons comment cela se matérialise dans des institutions et des rapports de pouvoir.

La coopération à travers le prisme des régimes

Le concept de régime est utilisé pour démontrer que, si des politiques égoïstes peuvent être poursuivies par chaque État, le conflit et l'absence de coopération ne sont toutefois pas des fatalités⁴⁸. Les États peuvent coopérer et dégager une solution collective. Selon Krasner,

*Regimes can be defined as sets of implicit or explicit principles, norms, rules and decision-making procedures around which actor's expectations converge in a given area of international relations. Principles are beliefs of fact and causation. Norms are standards of behaviour defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescriptions or proscriptions for action. Decision-making procedures are prevailing practices for achieving and implementing collective choice*⁴⁹.

48 Robert M. Axelrod, *The Evolution of Cooperation*, New York: Basic Books, 1984; Robert O. Keohane, *op. cit.*
 49 Stephen D. Krasner, «Structural causes and regime consequences: Regimes as intervening variables», dans Stephen D. Krasner (dir.), *International Regimes*, Ithaca: Cornell University Press, 1983, p. 2.

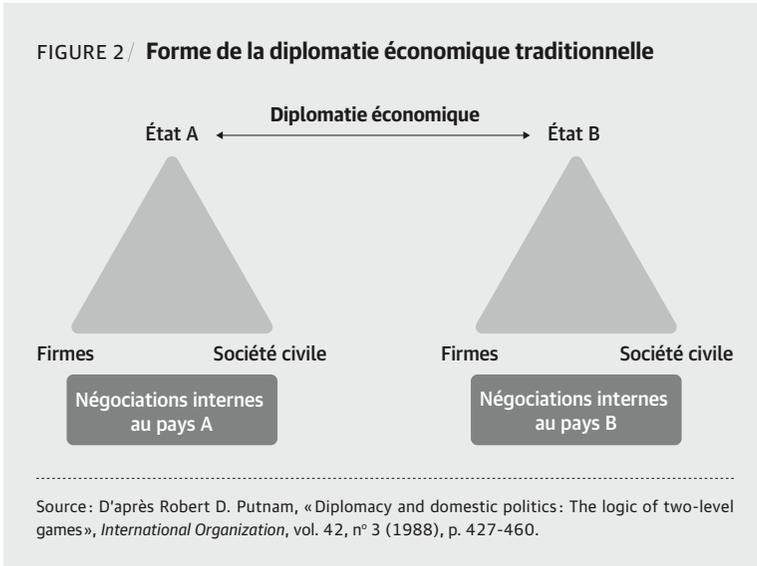
Grâce aux régimes, chaque État a la capacité de mieux prévoir l'action des autres en fonction des règles établies d'un commun accord. En bref, la coopération a pour effet d'exiger d'un État qu'il sacrifie ses intérêts directs tout en s'assurant un gain à long terme. Dans une perspective institutionnaliste, les régimes, impliquant l'établissement de règles et de balises que les États doivent respecter, prennent la forme d'institutions, qui permettent de circonscrire le champ d'action des États grâce à deux outils: la coercition et la socialisation⁵⁰. En outre, le régime international engendre des intérêts favorables à son maintien et des idées qui sont à la base des règles codifiant le régime. Dans la perspective qui est la nôtre, l'analyse des conditions historiques concrètes de la production des normes internationales définissant les régimes primera les postulats traditionnels de la rationalité des acteurs, puisque les États ont des motivations mixtes qui dépassent leurs intérêts économiques ou politiques.

Dans le cadre d'une configuration «*inter-nationale*», ce sont les États⁵¹ qui créent et orientent le fonctionnement des régimes internationaux à travers la diplomatie économique. Dans les négociations commerciales internationales, chaque État arrive avec ses propres préférences nationales (des idées et des intérêts), fruits de pourparlers internes, afin de négocier avec ses pairs (figure 2)⁵².

50 Michael N. Barnett et Martha Finnemore, *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, Ithaca: Cornell University Press, 2004; Peter M. Haas, «Introduction: Epistemic communities and international policy coordination», *International Organization*, vol. 46, n° 1 (1992), p. 1-35.

51 Évidemment, cela ne signifie pas que les États agissent sans consulter ou sans être influencés par les acteurs internes.

52 Cette dynamique entre l'interne et l'externe a été étudiée par Robert D. Putnam dans «Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games», *International Organization*, vol. 42, n° 3 (1988), p. 427-460. Voir aussi Peter B. Evans et al. (dir.), *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley: University of California Press, 1993.



Dans cette dynamique, il devient possible de limiter l'analyse de la diplomatie économique à l'examen des discussions ayant eu lieu entre États au sein des différents forums de négociations pertinents. Se déploie alors un jeu à deux niveaux qui consiste à analyser: 1) les débats et délibérations plus ou moins démocratiques à l'intérieur de chaque pays; puis 2) les négociations internationales, en fonction du pouvoir de négociation de chacune des parties prenantes. Dans le cas qui nous concerne, le premier niveau est constitué de la politique commerciale, dont les fondements ont été décrits précédemment, et le second est occupé par les négociations entre les États dans le cadre de forums internationaux soumis aux règles du ou des régimes. Tournons-nous maintenant vers la question de l'asymétrie entre les États.

Le contexte hégémonique

Le champ des relations internationales est caractérisé par des inégalités importantes. Bien qu'égaux en droit, les États évoluent dans une situation d'asymétrie de pouvoir et de richesse. Dans le cadre de négociations internationales, cette asymétrie fait que les choix de certains États influencent le reste du monde sans que l'inverse soit vrai. Ces inégalités agissent aussi sur la marge de manœuvre dont un État dispose. À ce titre, la principale puissance mondiale bénéficiera de conditions propices à

l'élaboration d'une politique internationale relativement plus autonome que les autres, en plus d'avoir la possibilité d'ériger un ordre international plus ou moins conforme à ses propres intérêts et valeurs.

L'hégémonie consacre la prééminence d'un État sur les autres. Il est toutefois important de garder à l'esprit que ce rapport asymétrique s'appuie autant sur la coercition que sur l'adhésion des autres pays⁵³. Cela dit, l'hégémonie pratiquée est-elle bienveillante ou prédatrice? Le régime vient-il consacrer un bien public international ou est-il une institutionnalisation des préférences (et des intérêts) de la puissance hégémonique? La théorie néoréaliste traditionnelle soutient que la puissance dominante cherche à conforter sa position au détriment de celle des autres⁵⁴. Toutefois, en économie politique internationale, les néoréalistes font plutôt de l'hégémonie une condition nécessaire à la mise en œuvre d'un système économique et politique international stable et ouvert (théorie de la stabilité hégémonique)⁵⁵.

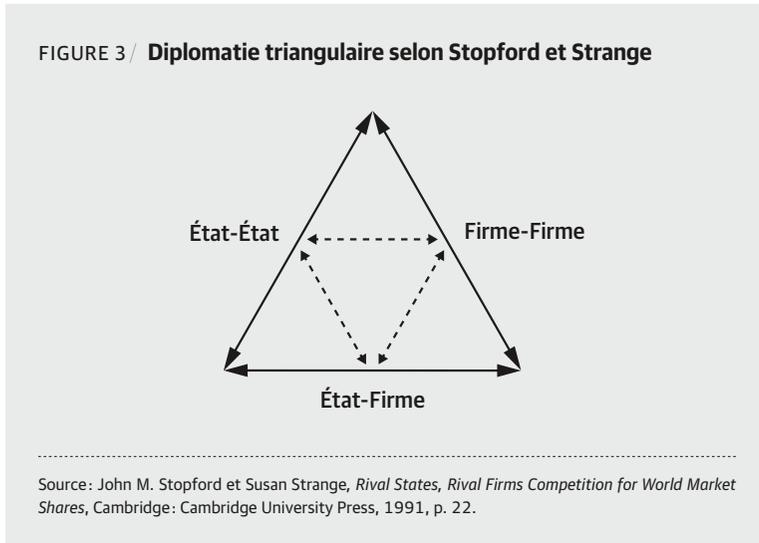
De notre point de vue, l'hégémonie n'est *a priori* ni altruiste ni prédatrice. La puissance et le pouvoir de négociation de l'hégémon peuvent aboutir à des règles ainsi qu'à des régimes favorisant les plus forts et à d'autres servant l'intérêt de tous. En fait, tant les politiques que les institutions internationales dont le pays hégémonique fait la promotion sont influencées par les processus décisionnels internes. Plus précisément, depuis la Seconde Guerre mondiale, nous estimons que trois visions du monde coexistent et s'affrontent aux États-Unis pour déterminer le contenu des politiques hégémoniques, soit : la vision conservatrice orientée vers le combat en faveur du « bien » contre le « mal » ; la vision libérale axée sur la « création de richesse » à travers la liberté des échanges ; et la vision réformiste, faisant la promotion des droits de la personne et de l'équité. Incompatibles, les programmes de ces trois grandes visions du monde

-
- 53 Voir Grégory Vanel, « Le concept d'hégémonie en économie politique internationale », *Économie politique internationale*, Cahier de recherche du GRIC, Montréal : CEIM, avril 2003, p. 12. Ainsi, nous partageons deux éléments de la définition gramscienne de l'hégémonie. Premièrement, l'hégémonie ne se limite pas aux relations interétatiques, les groupes sociaux font partie intégrante de l'analyse. Deuxièmement, en plus des conditions matérielles, les rapports hégémoniques impliquent la production et la diffusion d'idées. Toutefois, nous nous en dissocions aussi, car le concept de classe ne sera pas l'outil qui nous permettra de définir les groupes qui se positionnent par rapport au projet de clause sociale. Pour la vision néo-gramscienne, voir Robert W. Cox, *Production, Power, and World Order: Social Forces in the Making of History*, New York: Columbia University Press, 1987 ; John A. Agnew, *Hegemony: The New Shape of Global Power*, Philadelphie: Temple University Press, 2005.
- 54 John J. Mearsheimer, « The false promise of international institutions », *International Security*, vol. 19, n° 3 (1994), p. 5-49.
- 55 Charles Poor Kindleberger, *The World in Depression, 1929-1939*, Berkeley: University of California Press, 1973 ; Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

s'entremêlent, de façon plus ou moins contradictoire, dans la politique internationale des États-Unis. La clause sociale est la fille du libéralisme réformiste et, à ce titre, elle figure dans la troisième catégorie énoncée.

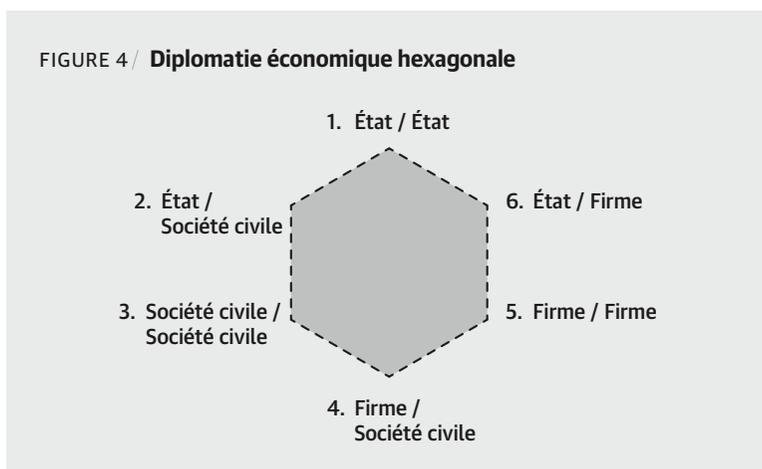
1.3.2.2 / La configuration globale : la complexification de la diplomatie économique

Dans le contexte de la mondialisation, des acteurs transnationaux de plus en plus influents réclament une place dans les négociations internationales. Cette complexification de la diplomatie économique internationale a un effet important sur les relations de pouvoir et les asymétries propres au système international. Dans leur ouvrage majeur paru en 1991, John Stopford et Susan Strange soulèvent la question de la diplomatie triangulaire (figure 3). Selon eux, les firmes transnationales (FTN) deviennent des actrices à part entière de la diplomatie économique au même titre que les États⁵⁶. Non seulement ces FTN négocient-elles directement avec les États afin d'établir des normes, mais elles s'entendent aussi entre elles pour fixer des règles communes.



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

Nous pensons qu'il est nécessaire de parfaire cette analyse en y introduisant la société civile. Dans le cas de la régulation sociale de la mondialisation, on aboutit à une diplomatie hexagonale où les acteurs concernés se multiplient. Cette diplomatie hexagonale ne signifie pas que tous les acteurs nationaux, internationaux et transnationaux sont égaux dans la négociation. Cela dit, les firmes et les États doivent partager la table des négociations avec d'autres acteurs non gouvernementaux, lesquels seront désignés comme constituant la « société civile », ce qui induit une dynamique de diplomatie économique hexagonale (figure 4).



La diplomatie économique internationale est donc constituée de six volets. 1) Le premier volet concerne les États et prend la forme de la diplomatie économique traditionnelle. Toutefois, dans la configuration globale⁵⁷, la diplomatie entre États n'est plus confinée aux institutions multilatérales, car de nombreux forums régionaux et bilatéraux sont créés. 2) Le deuxième volet désigne les relations entre la société civile internationale et les États. Cette dimension inclut les discussions entre un État et les acteurs de la société civile du même territoire national, mais aussi avec des ONG étrangères ou internationales. 3) Le troisième volet concerne la diplomatie entre sociétés civiles. De fait, les ONG, les syndicats nationaux et les centrales syndicales internationales

57 Nous devons ce terme de *configuration globale* à Michalter, qui distinguait trois modes d'internationalisation des économies : la configuration internationale, la configuration multinationale et la configuration globale. Ce qui est décrit ci-après est le pendant sociopolitique de son analyse économique. Voir Charles-Albert Michalter, *Qu'est-ce que la mondialisation?*, Paris : La Découverte, 2004.

multiplient les campagnes internationales, ce qui se traduit par la mobilisation de réseaux transnationaux⁵⁸. Cela entraîne des négociations dans un contexte d'asymétrie entre les organisations. 4) À l'intérieur d'un quatrième volet, celui de la diplomatie entre les acteurs de la société civile et les firmes, des ONG et des syndicats tentent de résoudre certains problèmes en négociant directement avec les firmes. 5) Le cinquième volet vise la diplomatie entre firmes et peut mener à l'émergence de normes privées. 6) Enfin, le sixième et dernier volet est constitué de la diplomatie entre États et firmes, comme explicité dans le modèle de Stopford et Strange. Les acteurs cherchant à faire avancer les clauses sociales sur le plan international ne concernant que les volets 1, 2, 3 et 6, notre étude ne portera que sur ceux-ci. En somme, nous devons observer une multiplicité de forums ainsi que le résultat des différentes initiatives gouvernementales et non gouvernementales visant la promotion des clauses sociales. Avant de présenter nos hypothèses de recherche, définissons brièvement le contexte institutionnel international dans lequel le débat sur la clause sociale s'est déroulé.

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

L'OIT

L'OIT est issue du traité de Versailles de 1919⁵⁹. Sa doctrine repose sur trois piliers : 1) le travail n'est pas une marchandise, aussi est-il nécessaire de mettre en place des règles visant à améliorer les conditions de travail ; 2) le droit international du travail est une condition nécessaire à la paix ; 3) les normes internationales du travail sont nécessaires pour assurer le progrès social des nations. En 96 ans, l'OIT a produit 188 conventions internationales

58 Il existe une littérature abondante sur la question du militantisme transnational, de laquelle nous retenons les ouvrages suivants : Chalmers Larose, *Militantisme transnational? Syndicats et groupes environnementalistes devant les accords de libre-échange nord-américain*, Thèse de doctorat, Université de Montréal, 1999 ; Sanjeev Khagram, James V. Riker et Kathryn Sikkink (dir.), *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks, and Norms*, Minneapolis : University of Minnesota Press, 2002 ; Margaret E. Keck et Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca : Cornell University Press, 1998 ; Hannah Murphy, *The Making of International Trade Policy: NGOs, Agenda-Setting and the WTO*, Cheltenham et Northampton : Edward Elgar, 2010.

59 Les informations qui suivent sont tirées de : Guy de Lusignan, *L'Organisation internationale du travail (1919-1959)*, Paris : Éditions Ouvrières, 1959 ; Marc Montceau, *L'Organisation internationale du travail*, 3^e éd., Paris : Presses universitaires de France, 1972 ; Jean-Michel Bonvin, *L'Organisation internationale du travail. Étude sur une agence productrice de normes*, Paris : Presses universitaires de France, 1998 ; Gerry Rodgers, Lee Swepton et Jasmien Van Daele (dir.), *L'Organisation internationale du travail et la quête de justice sociale, 1919-2009*, Genève : Bureau international du travail, 2009.

du travail et soumis 200 recommandations internationales sur le travail⁶⁰, ce qui constitue le principal outil visant à faire respecter les droits internationaux des travailleurs. Toutefois, la portée de ces instruments juridiques reste limitée. Lorsqu'un État ratifie une convention, il doit s'engager à instaurer des procédures institutionnelles pour faire respecter cette convention sur son territoire. Si tel n'est pas le cas, les sanctions prévues sont de nature morale. Toute l'activité normative de l'OIT repose donc sur la bonne volonté de ses membres. Autrement dit, l'OIT produit de manière efficace des conventions internationales du travail, mais ne dispose pas d'outils pour les faire respecter. Dans un contexte d'extension de la concurrence économique mondiale, il est plus que jamais nécessaire d'établir un cadre international contraignant quant au respect des conventions internationales sur le travail. Or les questions internationales d'ordre économique relèvent davantage de l'OMC.

L'OMC

Trois séries de principes généraux encadrent le GATT, puis l'OMC: 1) l'égalité de traitement et la non-discrimination⁶¹; 2) la réciprocité⁶²; 3) la diminution progressive des obstacles au commerce⁶³. De tout cela, il ressort une doctrine non classique de la libéralisation du commerce dont la source principale est la doctrine de la politique commerciale des États-Unis évoquée plus haut⁶⁴. Pour faire respecter ses engagements, le système commercial multilatéral dispose d'un mécanisme fort de règlement des différends reposant sur la possibilité d'imposer des sanctions commerciales aux pays ne respectant pas leurs engagements.

Rappelons quelques balises historiques. Dès 1947, le GATT, institutionnalisé à défaut de la mise en œuvre de l'OIC, s'est matérialisé par sept cycles de négociations⁶⁵. Alors que les négociations précédentes

-
- 60 OIT, « Normes internationales du travail », <<http://www.ilo.org/global/standards/lang--fr/index.htm>>, consulté le 22 mars 2016.
- 61 Le principe d'égalité de traitement ou de non-discrimination se traduit par deux sous-principes: la clause de la nation la plus favorisée (lorsqu'on accorde un avantage à un pays, l'avantage est généralisé à tous les autres pays) et le principe du traitement national (les marchandises en provenance d'un pays membre ne doivent pas être traitées moins favorablement que les produits nationaux).
- 62 La réciprocité est le principe selon lequel l'acquisition d'un avantage sur le marché d'un partenaire est conditionnelle à la concession d'un avantage sur le marché national.
- 63 Afin d'aboutir à une libéralisation des échanges, le système commercial multilatéral établit deux règles: l'abaissement général et progressif des droits de douane et l'interdiction des restrictions quantitatives.
- 64 Par ailleurs, cette politique est complétée par une inspiration keynésienne. Rappelons que le commerce doit contribuer au plein emploi et à l'accroissement de la demande effective. Organisation mondiale du commerce, *Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce*, Genève: OMC, 1994, <http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/04-wto_f.htm>, consulté le 22 mars 2016.
- 65 Ces cycles sont ceux de Genève en 1947, d'Anney en 1949, de Torquay en 1951, de Dillon en 1960-1961, de Kennedy en 1964-1967, de Tokyo en 1973-1979 et d'Uruguay en 1986-1994.

avaient commencé à montrer les limites du système commercial multilatéral (SCM), les négociations du cycle d'Uruguay, amorcées en 1986 à Punta del Este, ont débouché sur la création de l'OMC, le 1^{er} janvier 1995, augurant le passage de l'ancien au nouveau multilatéralisme⁶⁶. L'approfondissement du multilatéralisme commercial a ouvert un débat sur la hiérarchie des normes. Les règles commerciales interfèrent de plus en plus avec d'autres normes (investissements, propriété intellectuelle) et, depuis sa création, l'OMC ne s'occupe pas seulement de questions strictement commerciales.

De cette brève description, trois éléments nous semblent importants pour notre ouvrage. Premièrement, si la question du lien entre commerce et normes du travail n'est pas *a priori* sous la responsabilité de l'OMC, rien n'empêche cette organisation de décider de la prendre en charge. Deuxièmement, l'OMC est pilotée par ses membres. En conséquence, si la question d'une éventuelle clause sociale trouvait sa place dans l'ordre du jour, cela découlerait automatiquement d'un consensus entre les pays membres. Troisièmement, la force de l'OMC tient à son mécanisme de règlement des différends, à la fois contraignant et efficace. C'est d'ailleurs ce mécanisme qui incite de nombreux partisans de la clause sociale à promouvoir une intégration des droits des travailleurs au sein de l'OMC. Mais qu'est-ce qui justifie l'exclusion des droits des travailleurs de ce forum? Quelle que soit la réponse, il est possible d'affirmer qu'une clause sociale au sein de l'OMC ne contreviendrait pas à la doctrine de l'organisation. Cela dit, il reste que la décision d'intégrer une clause sociale revient aux membres de l'OMC, ce qui suppose l'obtention d'un consensus, duquel nous sommes très loin présentement.

Une fois ces balises théoriques et institutionnelles posées, nous pouvons désormais présenter les questions de recherche et les principales hypothèses dont nous chercherons à mesurer la validité dans cet ouvrage.

66 Mehdi Abbas, « La rénovation du système commercial multilatéral », dans Christian Deblock (dir.), *L'Organisation mondiale du commerce: où s'en va la mondialisation?*, Montréal: Fides, 2002, p. 47-48.

1.4 / **Les questions de recherche, les hypothèses et la méthodologie**

1.4.1 / **Les questions de recherche et les hypothèses**

Pourquoi les États-Unis, peu réputés pour leurs lois sociales, sont-ils de fervents défenseurs des clauses sociales? Quelle est la nature du projet défendu au travers celles-ci? Qui sont les acteurs qui se portent à leur défense? Quelles sont leurs stratégies? Pour comprendre la clause sociale, nous devons étudier les intérêts qui la sous-tendent, le débat d'idées qu'elle suscite ainsi que les institutions qui l'encadrent. Pour répondre à ces différentes questions, l'ouvrage développera cinq éléments.

- 1 La clause sociale, telle que défendue par les États-Unis, est le fruit d'une tradition intellectuelle, politique et militante fortement ancrée aux États-Unis: le libéralisme réformiste. Des intellectuels, des militants syndicaux et associatifs ainsi que des responsables politiques ont, depuis le New Deal, occupé des postes de responsabilité en cherchant à défendre ce projet politique. Ils ont pu former à travers l'histoire une coalition plus ou moins tacite en vue de faire triompher leurs idées: la coalition travailleurs-libéraux.
- 2 Durant les années qui ont suivi le New Deal, puis dans les années 1980, cette coalition a tenté d'user de son influence pour inclure la clause sociale dans le programme commercial américain.
- 3 Ce projet de clause sociale incarne les principes de réciprocité et d'équité inhérents à la politique commerciale américaine et au système commercial multilatéral, qui prônent l'ouverture au commerce. En conséquence, il est totalement étranger au protectionnisme ou au nationalisme agressif.
- 4 Les différents gouvernements américains et les membres de la coalition travailleurs-libéraux ont tenté d'utiliser la position hégémonique des États-Unis pour faire adopter la clause sociale à l'échelle internationale.
- 5 Si la clause sociale est un projet hégémonique, elle n'est pas pour autant un projet prédateur: c'est une proposition visant un développement économique et social équitable pour tous les pays. La clause sociale est une projection des aspirations de groupes progressistes américains, et ces aspirations impliquent l'adoption et la promotion de valeurs particulières (libertés individuelles, démocratie et droits

de l'homme, droits économiques et sociaux). À l'image du symbole du progrès social aux États-Unis, la clause sociale est, selon ses promoteurs, un moyen d'exporter le New Deal.

1.4.2 / La méthode de recherche

L'intérêt de ce travail réside dans l'élucidation d'un processus historique entremêlant des contextes socioéconomiques, des débats d'idées, la confrontation d'intérêts et des dynamiques politiques et institutionnelles. L'essentiel de notre démarche d'analyse qualitative repose sur l'analyse de documents écrits qui nous permettra d'atteindre les deux objectifs suivants: 1) discerner les causes ayant conduit à l'idée de la clause sociale au sein de la politique commerciale des États-Unis; et 2) comprendre la stratégie internationale des États-Unis pour promouvoir la clause sociale.

Pour le premier objectif, les sources documentaires utilisées sont les suivantes: les procès-verbaux de réunions des comités du Congrès, des documents produits par l'administration présidentielle, les lois et projets de loi reliés au commerce⁶⁷, les documents officiels relatant les débats entre la présidence et le Congrès, des documents produits par des membres de la coalition travailleurs-libéraux et des sources secondaires provenant du monde universitaire et institutionnel couvrant le sujet de l'inclusion des normes du travail dans la politique commerciale des États-Unis. Parmi ces nombreuses sources, nous isolerons celles dont le contenu aborde l'inclusion des clauses sociales dans la politique commerciale américaine. Nous chercherons à distinguer quatre éléments: 1) qui sont les acteurs pour et contre l'inclusion de la clause sociale? 2) Quels arguments avancent-ils? 3) Quel est le contenu du projet de clause sociale proposé? 4) Quels ont été les résultats politiques et institutionnels de la discussion? Nous concentrerons notre attention sur trois types d'acteurs:

67 Voici la liste des lois commerciales étudiées: United States, *Trade Act of 1974*, 19 U.S.C., § 121, 3 janvier 1975, Pub. L. n° 93-618, 93^e Congrès, H.R. 10710; United States, *Caribbean Basin Economic Recovery Act of 1983*, 19 U.S.C., § 2701-2707, 5 août 1983, Pub. L. n° 98-67, 98^e Congrès, H.R. 2973; United States, *Omnibus Trade and Tariff Act of 1984*, 19 U.S.C., § 3401 et suiv., 30 octobre 1984, Pub. L. n° 98-573, 98^e Congrès, H.R. 3398; United States, *Generalized System of Preferences Renewal Act of 1984*, 19 U.S.C., § 2464-2465, 30 octobre 1984, Pub. L. n° 98-573, 98^e Congrès, H.R. 3398; U.S. Congress House, *Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988*, H.R. 3, 100^e Congrès, 2^e Session, 1988, Report 100-576; United States, *Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988*, 19 U.S.C., § 2901 note, 23 août 1988, Pub. L. n° 100-418, 100^e Congrès, H.R. 4848; United States, *Caribbean Basin Economic Recovery Expansion Act of 1990*, 19 U.S.C., § 2701-2707, 20 août 1990, Pub. L. n° 101-382, 101^e Congrès, H.R. 1594; United States, *Andean Trade Preference Act of 1990*, 19 U.S.C., § 3201-3206, 4 décembre 1991, Pub. L. n° 102-182, 102^e Congrès, H.R. 1724; United States, *Caribbean Basin Trade Partnership Act*, 19 U.S.C., Title II, of the *Trade and Development Act of 2000*, § 3202, 18 mai 2000, Pub. L. n° 106-200, 106^e Congrès; United States, *Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002*, 19 U.S.C., § 3801-3813, 6 août 2002, Pub. L. n° 107-210, 107^e Congrès, H.R. 3009.

1) les membres du Congrès et les membres du gouvernement; 2) les acteurs non gouvernementaux progressistes (ONG, syndicats, associations religieuses progressistes et *think tanks*); et 3) les entreprises et associations patronales.

Pour atteindre le deuxième objectif, nous avons consulté les documents suivants: des comptes rendus de négociations multilatérales au sein des forums pertinents, des traités et accords internationaux, des documents de l'administration américaine, des documents provenant du Congrès américain, des accords commerciaux régionaux et bilatéraux ratifiés par les États-Unis et contenant des clauses sociales⁶⁸, des documents publiés par les membres de la coalition travailleurs-libéraux, les organisations syndicales internationales et les ONG internationales, ainsi que des sources secondaires provenant du monde universitaire et institutionnel. Comme dans le cas précédent, mais à l'échelle internationale, nous utiliserons ces sources afin de déterminer: 1) qui sont les acteurs pour et contre de l'inclusion de la clause sociale? 2) Quels arguments avancent-ils? 3) Quel est le contenu du projet de clause sociale proposé? 4) Quels ont été les résultats politiques et institutionnels de la discussion (accords parallèles, chapitres sur le travail dans les accords commerciaux, etc.)? Pour réaliser ce travail, nous analyserons le rôle de trois types d'acteurs: 1) les États; 2) les acteurs non gouvernementaux progressistes; et 3) les firmes ou regroupements de firmes. Nous serons particulièrement attentif au rôle qu'ont joué les États-Unis et les acteurs non gouvernementaux américains dans la défense de la clause sociale.

Nous exposerons notre recherche de façon chronologique. Les deux objectifs seront donc abordés de front dans les différents chapitres. Cela nous obligera à faire des allers et retours entre les modalités d'inclusion de la clause sociale dans la politique commerciale américaine et les stratégies

68 Voici la liste des accords commerciaux régionaux et bilatéraux ratifiés par les États-Unis et contenant une clause sociale: North American Agreement on Labor Cooperation between the Government of the United States of America, the Government of Canada, and the Government of the United States of Mexico (NAALC), 13 septembre 1993; Agreement between the United States of America and the Hashemite Kingdom of Jordan on the Establishment of a Free Trade Area (U.S.-Jordan FTA), 17 décembre 2001; Free Trade Agreement between the United States of America and Chile (US-Chile FTA), 1^{er} janvier 2004; Free Trade Agreement between the United States of America and Singapore (US-Singapore FTA), 1^{er} janvier 2004; Free Trade Agreement between the United States of America and Australia (US-Australia FTA), 1^{er} janvier 2005; Free Trade Agreement between the United States of America and the Kingdom of Morocco (US-Morocco FTA), 1^{er} janvier 2006; Free Trade Agreement between the United States of America, Central America and the Dominican Republic (US-CAFTA-DR FTA), 2006 à 2009; Free Trade Agreement between the United States of America and the Kingdom of Bahrain (US-Bahrain FTA), 11 janvier 2006; Free Trade Agreement between the United States of America and Oman (US-Oman FTA), 1^{er} janvier 2009; Trade Promotion Agreement between the United States of America and Peru (US-Peru TPA), 1^{er} février 2009.

américaines pour faire avancer la question sur le plan international. Afin d'étudier l'un et l'autre des points, nous analyserons principalement la période 1933-2015⁶⁹.

69 Nous traiterons brièvement de la période précédant 1933 pour mieux comprendre la problématique de la clause sociale.

The insecurity which grows out of the technological interdependence of modern machine capitalism is a collective responsibility and can only be removed by collective action. [...] It is a challenge to the further use of the democratic attitude and ethic for common good. A free society must be preserved, a high standard of living promoted, and the rights and obligations of individuals maintained.

FRANCES PERKINS, «Full employment», dans
William Scarlett, *Toward a Better World*, Philadelphie:
John C. Winston Company, 1946, p. 73.

1818-1970

Le salariat, le commerce et le progrès social, de la révolution industrielle aux Trente Glorieuses

L'objet de la clause sociale n'est pas nouveau. Déjà, dans l'Europe du XIX^e siècle, le mouvement ouvrier exigeait, en échange de l'ouverture au commerce, le respect des règles sociales. C'est d'ailleurs de ce mouvement qu'est née l'Organisation internationale du travail (OIT) en 1919. Par la suite, ce sont les États-Unis qui, au milieu du XX^e siècle, parviendront à faire de la clause sociale un élément central de leur politique commerciale, puis de l'ordre institutionnel international. Ce pays ne se contentera pas de reprendre le concept de clause sociale : il le transformera en profondeur, à partir des principes régissant sa vision de l'ordre économique et politique mondial à construire. Il faut donc revenir à la source de ce nouvel ordre. L'ambitieux projet américain, internationaliste, libéral et mélioriste a buté à la fois sur la défense de la souveraineté des nations et sur des considérations stratégiques. Toutefois, l'ère qui s'étend du début des années 1950 au début des années 1970 est exceptionnelle à plusieurs égards : ouverture progressive du monde, interventionnisme économique des gouvernements visant le plein emploi et monde caractérisé par la coopération économique accrue des économies avancées, la guerre froide et les luttes de libération nationale marquant l'émergence du tiers-monde.

Pour retracer cette histoire, il convient de revoir les raisons ayant mené à l'adoption d'une législation internationale du travail, dans un contexte de concurrence économique internationale (2.1). Ensuite, et afin de comprendre l'évolution des positions des États-Unis, nous étudierons la façon dont ce pays concevait le lien entre commerce et normes du travail entre 1860 et 1933 (2.2). En 1933-1934, l'élection de Roosevelt à la présidence des États-Unis transforma durablement le modèle économique américain. Nous montrerons comment se sont arrimées des politiques de progrès social à une politique commerciale internationaliste

(2.3). Ce tournant trouva son incarnation dans l'ordre international d'après-guerre, où l'Organisation internationale du commerce (OIC) scellait le lien entre régime commercial et normes du travail, même si cette organisation ne vit pas le jour (2.4). Enfin, dans un contexte mêlant action pour le plein emploi, croissance économique, libéralisation accrue et guerre froide, il y avait peu de place pour la clause sociale, dont les objectifs étaient atteints par d'autres moyens (2.5).

2.1 / **La genèse des normes internationales du travail: une nécessaire harmonisation pour affronter la concurrence mondiale (1818-1944)**

Le questionnement autour de la possibilité de promouvoir le progrès social dans un contexte de concurrence internationale n'est pas nouveau. Nous verrons premièrement que cette problématique est apparue dès le début de la révolution industrielle. Deuxièmement, c'est de cette préoccupation qu'est issue l'Organisation internationale du travail en 1919.

2.1.1 / **La révolution industrielle, les normes du travail et la concurrence: les fondements historiques de la clause sociale**

Avec l'émergence du capitalisme industriel, au début du XIX^e siècle, les conditions de vie des populations européennes, à commencer par celle des Anglais, se modifièrent considérablement¹. Parmi ces changements, notons les suivants: 1) passage d'une économie rurale et agraire à une économie urbaine et industrielle; 2) déclin de la propriété individuelle (liée à l'agriculture) et développement d'une économie basée sur le salariat; 3) transformations radicales des conditions de vie et de travail liées à l'industrialisation (mécanisation, intensification du travail, précarisation des conditions de travail, exposition à des risques élevés d'accidents de travail); 4) mise en place d'un marché du travail² renfermant la possibilité de chômage; et, enfin, 5) accroissement régulier de la production de biens et de la productivité, ce qui engendre une certaine abondance. Selon les réformateurs sociaux, chacun de ces éléments a contribué à

1 Pour un exposé détaillé de ces changements, voir Antony Evelyn Alcock, *History of the International Labour Organization*, New York: Macmillan, 1971, p. 3-5.

2 À ce sujet, la meilleure description de la « marchandisation » du travail reste à notre avis celle de Polanyi: Karl Polanyi, *La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris: Gallimard, 1983.

justifier l'entrée en vigueur de lois encadrant le travail salarié. À la base des requêtes visant l'amélioration des conditions de travail se trouvaient trois dimensions à la fois distinctes et complémentaires : l'humanisation des conditions de travail, la recherche d'un équilibre entre les employeurs et les travailleurs, ainsi que la défense d'une conception de la justice propre au camp réformiste : la justice sociale est une fin en soi et les fruits du travail doivent être partagés équitablement.

Le premier terrain sur lequel ce débat eut lieu fut celui des États-nations. De gré ou de force et malgré de multiples réserves, les gouvernements s'engagèrent progressivement sur le chemin des réformes sociales³. Néanmoins, un obstacle de taille à la mise en œuvre des réformes sociales se dressa : la concurrence internationale⁴. En effet, le lien entre l'amélioration des conditions de travail nationales et la pression de la concurrence internationale est mis en lumière dès le début XIX^e siècle. En fait, un courant d'idées à la fois réformiste et internationaliste s'impose dès le début de la révolution industrielle. Le premier plaidoyer pour l'établissement de normes internationales du travail (NIT) remonte à une publication de Robert Owen en 1818⁵. Dans cette perspective, cinq principaux groupes d'acteurs ont soutenu la création d'un droit international du travail : 1) certains employeurs mus par des motivations philanthropiques, charitables, religieuses ou paternalistes ; 2) les premières organisations de travailleurs, dont la Première Internationale (1866)⁶, la Deuxième Internationale (1889) et la Fédération syndicale internationale (1898)⁷ ; 3) des mouvements religieux (mouvement du Social Gospel, encyclique *Rerum Novarum*)⁸ ; 4) les ONG, dont l'Association internationale de protection légale des travailleurs (AIPLT)⁹ ; et, enfin, 5) les États.

-
- 3 Engerman propose un tableau éclairant illustrant ce mouvement généralisé de réformes sociales : Stanley L. Engerman, « The history and political economy of international labor standards », dans Kaushik Basu et al. (dir.), *International Labor Standards: History, Theory, and Policy Options*, Malden : Blackwell Publishers, 2003, p. 9-98.
- 4 D'après Engerman : « There was the understanding that [labor standards] uniformity across nations would be necessary to make it possible for anyone nation to impose domestically based acceptable standards, given the fear that introducing standards in one country would result in a loss in its competitive position. » *Ibid.*, p. 61.
- 5 Robert Owen, *Memorial of Robert Owen of New Lanark in Scotland to the Allied Powers Assembled in Congress at Aix-la-Chapelle*, Londres : Longman, 1818.
- 6 Marc Montceau, *L'Organisation internationale du travail*, 3^e éd., Paris : Presses universitaires de France, 1972, p. 8.
- 7 David A. Morse, *L'origine et l'évolution de l'OIT et son rôle dans la communauté mondiale*, Ithaca : ILR Press, 1969, p. 11.
- 8 À noter que certaines congrégations juives ont, elles aussi, participé aux mouvements, particulièrement aux États-Unis. Edward C. Lorenz, *Defining Global Justice: The History of U.S. International Labor Standards Policy*, Notre Dame : University of Notre Dame Press, 2001, p. 32-33. Voir aussi John Braithwaite et Peter Drahos, *Global Business Regulation*, Cambridge : Cambridge University Press, 2000, p. 225.
- 9 Il est à noter que certains universitaires se sont très tôt souciés de la « question sociale », notamment Jérôme Blanqui. Voir George Alexander Johnston, *The International Labour Organisation: Its Work for Social and Economic Progress*, Londres : Europa, 1970 ; Marc Montceau, *op. cit.*

Si les premières législations sociales furent adoptées dans la seconde moitié du XIX^e siècle, il fallut attendre 1890 pour observer une première initiative internationale concrète sur le sujet. Cette année-là, quatorze pays furent invités par l'empereur allemand à participer à une conférence internationale du travail à Berlin, qui ne donna cependant aucun résultat légal concret. Ensuite, en 1900, grâce à une initiative conjointe de Français et de Belges, une ONG financée par certains États fut chargée de promouvoir une législation internationale du travail : l'Association internationale de protection légale des travailleurs (AIPLT)¹⁰. Celle-ci établit un Office international du travail, une association qui avait pour mandat de récolter et de diffuser l'information concernant les réalités du travail dans les pays industrialisés, ainsi que de mettre sur pied une institution destinée à réfléchir aux possibles régulations internationales du travail. L'AIPLT a rédigé les versions préliminaires des quatre premières conventions internationales du travail, lesquelles furent ensuite discutées par les États en 1906, puis en 1913, avant que la Première Guerre mondiale ne vienne chambouler ce programme social.

2.1.2 / **La paix, la prospérité et la justice sociale : les fondements de l'OIT (1919-1939)**

La Première Guerre mondiale vint mettre fin aux initiatives internationales évoquées plus haut, mais elle déclencha une dynamique qui mit la question sociale à l'ordre du jour, et ce, dès que les conférences de paix suivant le conflit furent organisées. Cinq facteurs furent à l'origine de la création de l'OIT : 1) l'affirmation du réformisme social comme courant idéologique important¹¹; 2) la pleine intégration des social-démocraties nationales dans le jeu politique démocratique¹²; 3) les demandes insistantes et répétées du mouvement ouvrier, revendiquant l'adoption d'une législation internationale du travail¹³; 4) la menace que le bolchévisme faisait peser sur l'Europe; et 5) les mouvements de grève et de protestation qui sévissaient dans tous les pays européens¹⁴. En 1919, dès le début

10 Marc Montceau, *op. cit.*, p. 9-11; Antony Evelyn Alcock, *op. cit.*, p. 10-13.

11 Jean-Michel Bonvin, *L'Organisation internationale du travail. Étude sur une agence productrice de normes*, Paris : Presses universitaires de France, 1998, p. 11-15.

12 Dans l'élan de la Première Guerre mondiale, des personnalités issues des partis socialistes et sociaux-démocrates firent leur place dans tous les gouvernements européens.

13 Au Congrès syndical international de Leeds en 1917, Léon Jouhaux pilota l'adoption d'une résolution très détaillée à travers laquelle les centrales syndicales des différents pays européens s'engagèrent à réclamer la création d'une organisation internationale régissant les droits internationaux des travailleurs à l'issue du conflit. Cette résolution fit office de feuille de route pour guider les négociations après la guerre. Antony Evelyn Alcock, *op. cit.*, p. 16.

14 Bob A. Hepple, *Labour Laws and Global Trade*, Oxford et Portland : Hart, 2005, p. 29-30.

des négociations de paix, un comité fut réuni pour discuter des conditions de la mise en œuvre de normes internationales du travail. Les détails de la création de l'OIT furent donc consignés dans la partie XIII du traité de Versailles.

Trois principes fondamentaux sont évoqués par la Constitution de l'OIT: 1) la justice sociale est un objectif en soi¹⁵; 2) elle permet aussi d'arriver à la paix¹⁶; et 3) elle assainit la concurrence économique internationale. Insistons sur ce dernier point, en citant le préambule de l'OIT: « Attendu que la non-adoption par une nation quelconque d'un régime de travail réellement humain fait obstacle aux efforts des autres nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs dans leur propre pays [...]»¹⁷. » Renoncer à des règles internationales du travail équivalent, dans les faits, à faire une croix sur les normes nationales en matière de travail. La problématique de notre ouvrage semble donc être au cœur de la création de l'OIT.

Si nous faisons le bilan des vingt premières années de l'OIT, il est possible de dégager trois points positifs et trois points négatifs. Parmi les points positifs: 1) entre 1919 et 1939, soixante-sept conventions internationales sur le travail furent adoptées¹⁸; 2) l'OIT a pu recueillir des données sur l'état des conditions de travail dans les pays membres; et 3) l'OIT fut le laboratoire d'une forme organisationnelle internationale tripartite, rassemblant autour d'une même table de négociation les gouvernements, les travailleurs et les patrons¹⁹. Cela dit, trois défauts ont contribué à l'échec de l'institutionnalisation d'un régime international du travail contraignant: 1) la souveraineté des États²⁰, ce qui eut pour conséquence de laisser la mise en œuvre des NIT au bon vouloir des États, et ce, malgré les

-
- 15 « Attendu qu'il est urgent d'améliorer ces conditions [de travail]: par exemple, en ce qui concerne la réglementation des heures de travail, la fixation d'une durée maximum de la journée et de la semaine de travail, le recrutement de la main-d'œuvre, la lutte contre le chômage, la garantie d'un salaire assurant des conditions d'existence convenables, la protection des travailleurs contre les maladies générales ou professionnelles et les accidents résultant du travail, la protection des enfants, des adolescents et des femmes, les pensions de vieillesse et d'invalidité, la défense des intérêts des travailleurs occupés à l'étranger, l'affirmation du principe "à travail égal, salaire égal", l'affirmation du principe de la liberté syndicale, l'organisation de l'enseignement professionnel et technique et autres mesures analogues.» Organisation internationale du travail, « Constitution de l'OIT », <http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO>, consulté le 22 mars 2016.
- 16 « Attendu qu'une paix universelle et durable ne peut être fondée que sur la justice sociale; Attendu qu'il existe des conditions de travail impliquant pour un grand nombre de personnes l'injustice, la misère et les privations, ce qui engendre un tel mécontentement que la paix et l'harmonie universelles sont mises en danger.» Constitution de 1919 de l'OIT, citée par Montceau, *op. cit.*, p. 13-14.
- 17 *Ibid.*, p. 14.
- 18 À peu près tous les aspects du travail sont couverts par les soixante-sept conventions: chômage, temps de travail, maternité, protection sociale, travailleurs migrants, âge minimum, etc.
- 19 Guy de Lusignan, *L'Organisation internationale du travail (1919-1959)*, Paris: Éditions Ouvrières, 1959.
- 20 Jean-Michel Bonvin, *op. cit.*, p. 15-22.

déclarations universalistes inscrites dans la constitution de l'organisation; 2) l'absence de toute forme de mécanisme juridiquement contraignant dans le cadre de l'OIT²¹; et, enfin, 3) l'inexistence d'institutions économiques internationales, ce qui eut pour effet de laisser courir l'unilatéralisme économique.

Nous pouvons donc voir à travers ce survol que la problématique du lien entre concurrence économique internationale et normes internationales du travail était considérée dès les premières réflexions sur les conséquences sociales de la révolution industrielle. Elle est en outre l'un des fondements de la création de l'OIT. Mais jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, aucune initiative n'est parvenue à intégrer cette problématique dans une structure institutionnelle. Après la Seconde Guerre mondiale, les États-Unis allaient à nouveau tenter de régler ce problème. Mais avant d'analyser cette initiative, il nous semble opportun de revenir sur les fondements du projet américain en partant du New Deal.

2.2 / **Les États-Unis, le commerce et les normes du travail: l'émergence d'un protectionnisme social (1860-1933)?**

Après la Seconde Guerre mondiale, l'ordre international a largement été modelé par les choix des États-Unis, qui étaient alors en position hégémonique. Le destin des clauses sociales en dépendra donc largement. Cela dit, pour bien comprendre en quoi le modèle post-1945 répondait à l'internationalisme social du New Deal, il convient de voir en quoi celui-ci se positionnait en rupture avec le modèle américain qui le précédait. Nous décrirons brièvement le modèle de capitalisme qui a suivi la guerre de Sécession, pour ensuite rappeler les principaux éléments de la crise qui l'a affecté.

2.2.1 / **Le modèle de développement américain (1866-1929): Smith à l'intérieur, List à l'extérieur**

Après la guerre de Sécession, les États-Unis adoptèrent un modèle de développement axé sur trois points: 1) un développement industriel accompagné du laissez-faire à l'intérieur de la nation, 2) un marché du travail libre et 3) un protectionnisme douanier. Reprenons ces trois points.

21 Aucune procédure juridique ou politique n'est offerte à l'OIT pour contraindre l'État contrevenant à ses engagements de changer de comportement.

Premièrement, durant les décennies qui ont suivi la guerre de Sécession, les États-Unis connurent un essor industriel très important. De pays essentiellement agraire, il devint la principale puissance industrielle mondiale²². On donna à cette période dynamique le nom explicite «d'âge doré²³» de l'économie américaine. Cette période de croissance accélérée a été marquée par une intervention minimale de l'État fédéral, de même que par l'émergence d'une classe d'industriels et du prolétariat de masse.

Deuxièmement, les différents paliers de gouvernement évitaient toute forme d'interaction avec le marché du travail. Certes, dès 1865, un mouvement syndical commençait à se constituer aux États-Unis sous la forme d'un syndicalisme de métier qui domina jusqu'en 1929²⁴. Sous la gouverne de l'American Federation of Labor (AFL), ce type de syndicalisme se concentrait sur l'amélioration des conditions de vie des travailleurs. La relation entre l'État et le mouvement ouvrier fut fort limitée, et ce, pour trois raisons : 1) l'État, à cette époque, était plutôt partisan du laissez-faire ; 2) l'intervention de l'État fédéral sur des questions relatives aux normes du travail était contraire aux prérogatives constitutionnelles²⁵ ; et 3) l'État cherchait généralement à régler les conflits ou à intervenir légalement en faveur des employeurs, ce qui nourrissait l'aversion des syndicats envers l'intervention étatique²⁶. En conséquence, les interventions de l'État étaient toujours brèves et constituaient un dernier recours²⁷.

Troisièmement, il reste à déterminer la manière dont s'articulaient alors la revendication de bonnes conditions de travail et la politique commerciale aux États-Unis. Depuis les années 1870, les syndicats

-
- 22 Entre 1869 et 1899, la part de l'industrie passa de 33% à 53% dans la valeur ajoutée nationale (l'agriculture passa de 53% à 33% en même temps), et la population urbaine passa, quant à elle, de 25,7% à 51,2% de la population totale entre 1870 et 1920. D'après Jean-Michel Lacroix, *Histoire des États-Unis*, 3^e éd. mise à jour, Paris: Presses universitaires de France, 2006, p. 276 et 294.
- 23 Équivalent français de *gilded age*, expression utilisée dans la version française du livre de Paul R. Krugman, *L'Amérique que nous voulons*, Paris: Flammarion, 2008, p. 25-50.
- 24 Si certaines organisations ouvrières tentèrent l'aventure des syndicats d'industrie (*Knights of Labor*, *International Workers of the World*), elles échouèrent à cause à la fois de l'hostilité des syndicats de métier, des industriels et de l'État.
- 25 «*Under prevailing constitutional interpretation, the everyday relationships between workers and employers fell within the sphere of the separate states and not that of national government*», dans Melvyn Dubofsky, *The State and Labor in Modern America*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1994, p. 7. C'est d'ailleurs dans les États les plus progressistes, plus particulièrement les États du Nord-Est, que le mouvement de réformes sociales incluant des normes du travail connut ses premiers succès.
- 26 Non seulement les syndicats de métier se croyaient suffisamment puissants pour être en position de négocier de bonnes conditions de travail pour leurs membres, mais en plus, l'intervention antisyndicale des différents paliers de gouvernement leur faisait redouter l'immixtion des pouvoirs publics dans les relations de travail. Voir Melvyn Dubofsky, *op. cit.*, p. 6.
- 27 Cela dit, sous la pression de mouvements sociaux et en pleine période *progressiviste* (1898-1919), les administrations de 1901 à 1920 intégrèrent à petite dose les premières régulations du travail, mettant fin à une longue période de passivité totale, qui dura de 1865 à 1900. D'après Edward C. Lorenz, *op. cit.*, p. 50-59.

américains réclamaient l'institution d'un tarif douanier «social²⁸», dont l'objectif était le maintien des acquis des travailleurs américains face à une concurrence déloyale. Cette idée fit son chemin puisque, dès 1890, les républicains, parmi lesquels le président William McKinley, réclamèrent l'instauration d'un tarif qui permettrait de garantir la protection du niveau de vie des Américains. Ce principe fut largement repris dans la loi commerciale de 1890²⁹. L'argumentaire fut ensuite repris par Theodore Roosevelt (1901-1909) et William Taft (1909-1913), jusqu'à ce que l'administration de Woodrow Wilson (1913-1921) le remette en question. Il fut remis à l'ordre du jour par la Loi sur les tarifs douaniers Fordney-McCumber (1922), qui tentait d'ailleurs de donner une assise théorique à cette idée à travers l'établissement de tarifs dits «scientifiques³⁰». Basée sur les principes de réciprocité et de loyauté, l'idée sous-jacente de ces tarifs était d'égaliser les coûts entre les produits nationaux et les produits étrangers. Ainsi, jusqu'en 1933, la politique commerciale des États-Unis visait à mettre les salaires et le niveau de vie des travailleurs américains à l'abri de la concurrence internationale en recourant au protectionnisme social.

2.2.2 / **La crise de 1929 : remise en cause du modèle de développement**

Le modèle de développement économique des États-Unis entre 1865 et 1929 évolua, tout en gardant essentiellement la même orientation, soit de rester aligné sur le laissez-faire et la volonté de minimiser l'action économique de l'État fédéral. Mais ce modèle de croissance économique avait un mode de financement propice à l'émergence de crises. Si certaines bulles avaient éclaté sans conséquence pour l'économie réelle, la crise boursière de 1929 fut si profonde qu'elle affecta l'ensemble de l'économie américaine, puis de l'économie mondiale. Sans revenir sur les fondements de cette crise, il convient de souligner ses conséquences sur le protectionnisme et les conditions de vie des travailleurs, qui furent grandement affectés par la Grande Dépression qui lui fit suite.

28 Paul Bairoch, «Brief history of the social clause in trade policy», dans Mathias Dewatripont, André Sapir et Khalid Sekkat (dir.), *Trade and Jobs in Europe Much Ado About Nothing?*, Oxford et New York : Oxford University Press, 1999, p. 162.

29 McKinley avance que : « *This country will not and can not prosper under any system that does not recognize the difference of conditions between Europe and America. Open competition between high-paid American labor and poorly paid European labor will either drive out existence American industry or lower American wage, either of which is unwise.* » Cité par Alfred E. Eckes, *Opening America's Market U.S. Foreign Trade Policy Since 1776*, Chapel Hill : University of North Carolina Press, 1995, p. 33.

30 Christian Deblock, « L'Aide à l'ajustement commercial, une particularité américaine », *Gouvernance globale du travail*, Cahier de recherche, Montréal : CEIM, 2007, p. 11-13. Voir aussi Americo Beviglia Zampetti, *Fairness in the World Economy : US Perspectives on International Trade Relations*, Cheltenham : Edward Elgar, 2006, p. 59-61 ; Alfred E. Eckes, *op. cit.*

Lorsque Herbert Hoover prit le pouvoir en 1929, il s'engagea à perpétuer la tradition du laissez-faire, dévoilant par la même occasion sa profonde méfiance à l'égard de la bureaucratie fédérale. Si l'administration Hoover fut obligée de recourir à l'État pour résoudre de nombreux problèmes, les convictions libérales orthodoxes continuaient de guider les actions et l'idéologie de l'administration républicaine au pouvoir. En outre, devant la désorganisation économique qui sévissait, les parlementaires prirent la décision de protéger les industries américaines afin de leur permettre de récupérer leurs activités sur le marché national. La volonté de protéger le marché américain atteignit son apogée avec l'adoption de la loi Hawley-Smoot³¹, ce qui vint jeter de l'huile sur le feu. Le caractère excessif des tarifs prescrits par la loi et leur effet domino sur l'économie mondiale furent plus tard considérés comme des facteurs déclencheurs de la dépression mondiale. Enfin, la Grande Dépression entraîna aussi une crise dans le monde du travail aux États-Unis, ce qui se manifesta entre autres par une crise de l'emploi, avec un taux de chômage frôlant les 24% en 1932³². Cette crise fut un appel d'air pour l'instauration de politiques publiques soutenant l'emploi ainsi que l'amélioration des conditions de vie et de travail. Aussi a-t-elle provoqué une crise profonde du syndicalisme.

Tous les ingrédients étaient réunis pour mener une réforme institutionnelle majeure du capitalisme américain : le laissez-faire se trouvait dans une impasse, le protectionnisme était désormais perçu comme une plaie et la question sociale se transformait en préoccupation majeure. Cette réforme sociale fut mise en place après la victoire du camp démocrate aux élections présidentielles et législatives de 1932.

2.3 / **Le New Deal, les normes du travail et le commerce international (1933-1944)**³³

Le New Deal s'est traduit par une remise en cause idéologique et pratique du laissez-faire, par la mise en œuvre de politiques sociales et par une réforme conséquente de la politique commerciale, annonçant du coup un important virage vers l'ouverture.

31 Alfred E. Eckes, *op. cit.*, p. 100-139.

32 Bernard Vincent (dir.), *Histoire des États-Unis*, nouv. éd., Paris : Flammarion, 2001, p. 196.

33 Les deux prochaines sections ont fait l'objet d'une recherche qui fut publiée. Voir Sylvain Zini, *Du New Deal au Fair Deal (1933-1953) : commerce, plein-emploi et normes de travail*, Note de synthèse, Montréal : CEIM, 2009.

2.3.1/ **Le New Deal, expression américaine du nouveau libéralisme**

Durant les années 1930, le libéralisme devint la cible de critiques venant de toutes parts. De plus, au même moment en Europe, les « alternatives » idéologiques, c'est-à-dire le communisme, le fascisme ou encore le national-socialisme, connaissaient un regain de popularité. D'ailleurs, la crise économique était perçue comme étant le résultat direct du libéralisme. En présence d'une telle concurrence idéologique, le libéralisme connut une mutation, sous les auspices de certains intellectuels, desquels Keynes fait office de figure de proue³⁴. Cherchant à concilier démocratie libérale, économie de marché et justice sociale, ce courant de pensée concède à l'État un rôle de pilote afin qu'il puisse orienter la production et la répartition des richesses. Certains des tenants de cette pensée progressiste influencèrent profondément le New Deal³⁵. Le Brains Trust, un regroupement d'intellectuels entourant Franklin D. Roosevelt, inspira l'orientation générale du New Deal, et ce, dès les élections primaires de 1932³⁶. Bien que différente du laissez-faire, la philosophie du New Deal s'inscrivait dans la tradition libérale³⁷.

2.3.2/ **Les ruptures avec le laissez-faire**

Le New Deal, tout en essayant d'enrayer la crise, cherchait à modifier le cadre institutionnel américain. Les idées d'interventionnisme étatique, voire de planification, prirent le devant de la scène, au détriment du laissez-faire. Afin de combler le vide créé par la Grande Dépression, le gouvernement décida d'agir et de s'impliquer dans la production. Citons

-
- 34 Le libéralisme réformiste a connu des fortunes diverses, mais il a réussi à s'implanter dans de nombreux pays, comme l'Angleterre, la France, l'Allemagne, l'Italie et, bien entendu, les États-Unis. Pour une étude complète sur le sujet, voir Catherine Audard, *Qu'est-ce que le libéralisme? Éthique, politique, société*, Paris: Gallimard, 2009, p. 255-330.
- 35 Le libéralisme social aux États-Unis s'est abreuvé à plusieurs autres sources. Voir, entre autres, Douglas C. Rossinow, *Visions of Progress: The Left-Liberal Tradition in America*, Philadelphie: University of Pennsylvania Press, 2008; John Dewey, *Liberalism and Social Action*, New York: Capricorn, 1963; Walter S. Salant, « The spread of keynesian doctrine and practices in the United States », dans Peter A. Hall (dir.), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*, Princeton: Princeton University Press, 1989, p. 27-53.
- 36 Ces intellectuels instillèrent le programme de Franklin D. Roosevelt en introduisant les idées de planification, ainsi que celles de réformes fiscales et sociales dans le programme démocrate, lequel n'était pas, jusque-là, explicitement progressiste. Voir Elliot A. Rosen, *Hoover, Roosevelt, and the Brains Trust: From Depression to New Deal*, New York: Columbia University Press, 1977; Adam Cohen, *Nothing to Fear: FDR's Inner Circle and the Hundred Days that Created Modern America*, New York: Penguin Press, 2009. Pour une vision de l'intérieur, voir Rexford G. Tugwell, *The Brains Trust*, New York: Viking Press, 1969.
- 37 D'ailleurs, la doctrine qui soutenait ce nouveau modèle s'appelait « liberalism » aux États-Unis. Cette étiquette est restée, puisque, depuis lors, aux États-Unis, l'expression *liberal* est utilisée pour désigner un progressiste et non un partisan du laissez-faire. James L. Richardson, *Contending Liberalisms in World Politics: Ideology and Power*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2001. Voir aussi Catherine Audard, *op. cit.*

à ce titre trois initiatives : 1) le Tennessee Valley Authority (TVA, 1933), un programme de construction d'infrastructures publiques visant à remettre au travail une partie des chômeurs ; 2) la *National Industrial Recovery Act* (NIRA, 1933), qui a redéfini les règles encadrant le milieu des affaires, tout en apportant un soutien direct aux industries³⁸ ; et 3) l'*Agricultural Adjustment Act* (AAA, 1933), qui transforma le marché agricole en instaurant un système de gestion de l'offre et de prix garantis. Si la stratégie du New Deal permit d'endiguer la crise, elle ne la résolut pas pour autant. Le retour au plein emploi ne fut effectif que lorsque la Seconde Guerre mondiale éclata, les besoins militaires contribuant fortement à une relance de la production³⁹.

2.3.3 / La mutation du salariat et les réformes sociales

L'une des particularités de ce nouveau libéralisme est son penchant social. Celui-ci plaidait à la fois pour un renforcement des syndicats et pour la reconnaissance de droits sociaux. Parmi ceux-ci figuraient des droits individuels pour les travailleurs (bénéficiaire de bonnes conditions de travail), des droits collectifs (droit d'association, de grève et de négociation collective) et des droits à un revenu dans certaines circonstances défavorables (maladie, chômage, vieillesse). Franklin D. Roosevelt, en nommant Frances Perkins au Département du Travail, montra sa volonté d'œuvrer en ce sens⁴⁰. La *Social Security Act* (SSA, 1935) permit de mettre en place un système de pension pour les retraités ainsi que des allocations de chômage. La *National Industrial Recovery Act* (NIRA, 1933), la *Wagner Act*⁴¹ (WA, 1935) puis la *Fair Labor Standard Act* (1938) dotèrent les États-Unis d'un système favorisant la négociation entre employeurs et travailleurs tout en avalisant la possibilité de recourir à l'arbitrage de l'État le cas échéant. Grâce à ce nouveau cadre légal, les syndicats furent renforcés, ce qui favorisa du coup les droits d'association et de

38 Si ces mesures portèrent des fruits, l'opposition et la Cour suprême tentèrent à maintes reprises de les freiner, jugeant les deux dernières mesures inconstitutionnelles. Malgré cela, cette nouvelle forme d'action fut renforcée après la réélection de 1936. Avec une plus ample majorité au Congrès et pouvant compter sur une nouvelle configuration de la Cour suprême, Roosevelt et son équipe bénéficièrent d'une marge de manœuvre politique plus importante que jamais auparavant. Pour cette période, voir John W. Jeffries, «The "new" New Deal: FDR and American liberalism, 1937-1945», *Political Science Quarterly*, vol. 105, n° 3 (1990), p. 397-418 ; André Kaspi, *Franklin D. Roosevelt*, Paris : Fayard, 1988.

39 D'ailleurs, l'administration démocrate profita du temps de guerre pour stabiliser de manière durable la nouvelle architecture institutionnelle : l'État avait le devoir de jouer un rôle actif dans l'économie et n'a cessé de le faire depuis. Voir Paul R. Krugman, *op. cit.*, p. 67-69 ; Melvyn Dubofsky, *op. cit.*, p. 169-195.

40 George Whitney Martin, *Madam Secretary, Frances Perkins*, Boston : Houghton Mifflin, 1976 ; Naomi E. Pasachoff, *Frances Perkins : Champion of the New Deal*, New York : Oxford University Press, 1999.

41 Une fois de plus, cette loi fut portée devant la Cour suprême, qui la jugea inconstitutionnelle, les lois du travail étant du ressort des États fédérés.

négociation collective⁴². Cette stratégie réformiste fut le moyen par lequel le Parti démocrate put s'assurer de l'appui critique d'une partie du mouvement ouvrier⁴³.

D'ailleurs, cette époque fit entrer le syndicalisme dans une ère de bouleversement idéologique et organisationnel. Premièrement, la concentration économique et l'organisation scientifique du travail favorisèrent l'émergence de grandes usines employant essentiellement des ouvriers non qualifiés, ce qui a donné naissance à une nouvelle forme de syndicalisme, organisé sur une base industrielle. En 1935, le Committee for Industrial Organisation formé au sein de l'American Federation of Labor (AFL) plaida en ce sens. L'AFL décida d'exclure les partisans de cette option, qui fondèrent alors le Congress for Industrial Organisation (CIO), en 1936. Ce nouveau syndicalisme effectua aussi un virage idéologique. Le CIO prônait un réformisme constitué de quatre axes : promouvoir le renforcement du syndicalisme ; accepter le rôle de l'État comme médiateur et comme régulateur ; revendiquer la création de programmes sociaux ; et, enfin, accepter de soutenir un parti politique, en l'occurrence le Parti démocrate, sans que cela ne soit pour autant institutionnalisé⁴⁴.

Dans ce nouveau contexte, les conditions étaient réunies pour que les États-Unis promeuvent les normes du travail à l'échelle internationale, mais pour cela, ils devaient d'abord devenir membres de l'OIT, ce qu'ils firent dès 1933⁴⁵. Néanmoins, avant de nous pencher sur cette internationalisation du New Deal, nous allons nous attarder sur les détails de la mutation en profondeur de la politique commerciale américaine.

2.3.4 / **Une nouvelle politique commerciale : ouverture et réciprocité**

Le New Deal cherchait, par sa politique commerciale, à répondre à l'échec de la doctrine commerciale précédente, consacrée par la loi Hawley-Smoot de 1930 sur les tarifs douaniers qui entraîna une augmentation radicale de ces derniers. Selon Cordell Hull, le secrétaire d'État de l'administration du New Deal, ce remède fut pire que le mal. En effet, au lieu de relancer la production, cette politique réduisit considérablement

42 Voir Patrick Renshaw, *American Labor and Consensus Capitalism 1935-1990*, Jackson : University Press of Mississippi, 1991, p. 20-31 ; Melvyn Dubofsky, *op. cit.*, p. 127-167.

43 Pour une analyse de cette coalition, voir Andrew Battista, *The Revival of Labor Liberalism*, Urbana : University of Illinois Press, 2008, p. 9-44.

44 Par une convergence idéologique et organisationnelle, mais aussi par opportunisme, le nouveau syndicalisme industriel fit alliance avec l'administration démocrate, qui mettait alors en œuvre le New Deal. Andrew Battista, *op. cit.*, p. 28-33.

45 Frances Perkins, *The Roosevelt I Knew*, New York : The Viking Press, 1946, p. 337-346.

les débouchés extérieurs, car les autres États se protégèrent aussi de leur côté. En plus de la dépression intérieure, la demande extérieure s'est considérablement amenuisée, mettant les entreprises américaines dans une situation fort difficile. Si au début de son premier mandat, Roosevelt privilégia la relance du marché intérieur⁴⁶, dès 1934, il autorisa Cordell Hull à amorcer le virage vers la libéralisation commerciale⁴⁷. Peu orthodoxe, ce nouvel internationalisme ne ressemblait en rien à la théorie classique de l'échange international⁴⁸. La priorité était accordée à la capacité d'exporter davantage, ce qui rendait cette doctrine compatible avec l'objectif du plein emploi (New Deal). C'est ainsi que les principes de réciprocité et d'équité sont devenus les nouveaux fondements de la politique commerciale américaine. En outre, la loi de 1934 permit de centraliser la politique commerciale entre les mains du secrétaire d'État, un changement qui se fit au détriment du Congrès⁴⁹, ce qui eut aussi pour résultat de la soustraire partiellement aux intérêts économiques immédiats. Cette nouvelle architecture institutionnelle mena à la conclusion de vingt-neuf accords commerciaux réciproques bilatéraux entre 1934 et 1947. Elle fut par ailleurs le cadre légal permettant aux États-Unis de planifier l'édification d'un système commercial multilatéral après la Seconde Guerre mondiale.

-
- 46 La libéralisation du commerce, sans parler du libre-échange, n'était pas l'option la plus populaire au sein de l'administration du New Deal, certains ayant toujours un penchant pour le protectionnisme. George Peek, responsable de l'administration du plan d'ajustement de l'agriculture, et Raymond Moley (Département d'État) étaient les principaux protagonistes de ce camp. Pour comprendre la controverse entre Peek et Hull, voir Daniel Bennett Smith, *Toward Internationalism: New Deal Foreign Economic Policy, 1933-1939*, New York: Garland Pub, 1990; Elliot A. Rosen, *Roosevelt, the Great Depression, and the Economics of Recovery*, Charlottesville: University of Virginia Press, 2005, p. 132-150.
- 47 Cordell Hull, *The Memoirs of Cordell Hull*, Londres: Hodder and Stoughton, 1948; Michael J. Hiscox, «The magic bullet? The RTAA, institutional reform, and trade liberalization», *International Organization*, vol. 53, n° 4 (1999), p. 669-698; Arthur Schatz, *Cordell Hull and the Struggle for the Reciprocal Trade Agreements Program, 1932-1940*, Thèse de doctorat, Portland: University of Oregon, 1965.
- 48 La question de l'augmentation du bien-être du consommateur semblait ici reléguée à un rôle secondaire, la production et l'exportation étant privilégiées. Voir Michael A. Butler, *Cautious Visionary: Cordell Hull and Trade Reform, 1933-1937*, Kent: Kent State University Press, 1998; William Allen, «The international trade philosophy of Cordell Hull, 1907-1933», *The American Economic Review*, vol. 43, n° 1 (1953), p. 101-116.
- 49 Christer Olsson, *Congress and the Executive: The Making of United States Foreign Policy, 1933-1940*, Solna: Esselte Studium, 1982, p. 22-85; Cynthia Ann Hody, *The Politics of Trade American Political Development and Foreign Economic Policy*, Hanover: University Press of New England, 1996; Robert A. Pastor, *Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy, 1929-1976*, Berkeley: University of California Press, 1980.

2.4 / **La planification de l'ordre international d'après-guerre et la place respective du commerce et des normes du travail**

Les États-Unis ont rapidement compris que pour résoudre les problèmes ayant causé la Grande Dépression et la Seconde Guerre mondiale, il fallait refonder les relations économiques internationales sur des institutions solides, efficaces et durables. Dès l'éclatement de la guerre, l'administration américaine sut qu'elle devrait tôt ou tard s'y impliquer, pour ensuite prendre le leadership de la reconstruction économique, politique et institutionnelle du monde. C'est dans ce contexte que sont apparus, dès 1940, les premiers plans américains de reconstruction, lesquels avaient été l'objet de négociations avec les Anglais après qu'ils eurent sollicité le soutien économique des États-Unis. Pour ce qui concerne notre sujet, trois éléments doivent retenir notre attention : 1) les éléments de refondation de l'OIT après l'échec de l'ordre issu de la Première Guerre mondiale, 2) la fondation d'un ordre commercial solide et 3) la jonction entre ces deux « univers » institutionnels. Nous pourrions dès lors établir le bilan de ce nouvel ordre à partir des institutions qui l'ont réellement incarné.

2.4.1 / **De l'échec de l'ordre promu par la Société des Nations (SDN) à la Charte de Philadelphie**

La faiblesse des institutions de la SDN et de l'OIT contribua au repli national qui suivit la crise de 1929. En outre, voulant éviter le pire, l'OIT s'est accommodée des régimes dictatoriaux et fascistes qui se multipliaient durant les années 1930, et ce, malgré leur rejet du pluralisme politique et syndical, lesquels figuraient pourtant parmi les fondements de cette organisation. En plus de la déliquescence de l'économie mondiale et des économies nationales, le manque de crédibilité de l'OIT et de la SDN incita à repenser intégralement les fondements de la coopération internationale après la Seconde Guerre mondiale.

De 1940 à 1945, le siège de l'OIT fut déplacé en Amérique du Nord, à l'Université McGill, située à Montréal. Durant cette période, l'organisation était dotée d'un faible financement et d'un effectif squelettique. Cela dit, l'essentiel de son activité consistait à planifier le rôle qu'allait tenir l'organisation dans l'ordre international advenant une victoire des Alliés. Au mois de mai 1944, l'OIT organisa la Conférence internationale du travail de Philadelphie avec le soutien des puissances alliées, exception faite de l'URSS. La Déclaration de Philadelphie, adoptée lors de cette rencontre,

vint consacrer la volonté d'accorder à l'OIT un rôle majeur dans le nouvel ordre économique et social international à construire. En proclamant que «le travail n'est pas une marchandise», les membres de l'OIT firent de la justice sociale la finalité du progrès économique⁵⁰. Ainsi, les normes du travail ne constituaient plus une question périphérique; on leur accorderait dorénavant une place centrale dans la nouvelle conception du monde⁵¹. Par ailleurs, les références au plein emploi, au droit à une sécurité sociale et à la diminution de la pauvreté reflétaient les aspirations de l'époque, comme le rappela F. D. Roosevelt⁵². Trois autres éléments sont venus conforter la compatibilité entre ce nouveau souffle de l'OIT et l'ordre institutionnel en construction: la complémentarité des différentes organisations économiques internationales pour l'atteinte des objectifs énoncés; la nécessaire ouverture et l'expansion du commerce international; l'impératif de faire progresser les normes du travail de pair avec le développement économique et la croissance de la productivité⁵³.

Les membres de la communauté internationale optèrent donc pour une approche intégrée qui permettrait d'aborder de front les questions économiques et sociales internationales. Par conséquent, il y avait une compatibilité totale entre cette vision du système international d'après-guerre telle que promue par l'OIT et le nouveau libéralisme défendu par le gouvernement de Roosevelt. D'ailleurs, les termes utilisés dans la Déclaration montrent à quel point le leadership américain émergeait, ce que confirme Frances Perkins, alors secrétaire au Travail des États-Unis et représentante de son gouvernement lors de la Conférence. Madame Perkins

-
- 50 Bonvin insiste sur l'importance de ce changement: l'économie et le social ne sont plus placés sur un pied d'égalité, comme dans la constitution de l'OIT, le social étant désormais au-dessus de l'économie. Jean-Michel Bonvin, *op. cit.*, p. 41. Le texte précise en fait cette finalité: «tous les êtres humains, quels que soient leur race, leur croyance ou leur sexe, ont le droit de poursuivre leur progrès matériel et leur développement spirituel dans la liberté et la dignité, dans la sécurité économique et avec des chances égales»; ensuite, il mentionne que «tous les programmes d'action et mesures prises sur le plan national et international, notamment dans le domaine économique et financier, doivent être appréciés de ce point de vue et acceptés seulement dans la mesure où ils apparaissent de nature à favoriser, et non à entraver, l'accomplissement de cet objectif fondamental». Conférence internationale du travail, «Déclaration de Philadelphie», 10 mai 1944, <http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO#declaration>, consulté le 22 mars 2016.
- 51 D'ailleurs, comme le rappelait Morse: «Le problème des conditions de travail n'était plus considéré seulement en fonction de la nécessité d'éliminer certaines situations pénibles, mais placé dans le contexte plus large de mesures générales portant sur les salaires, la durée du travail et d'autres domaines, lesquelles devaient être conçues de façon à assurer une participation plus équitable aux fruits du progrès économique et social.» David A. Morse, *op. cit.*, p. 35.
- 52 D'après Roosevelt: «*Your Declaration sums up the aspirations of an epoch which has known two world wars. I confidently believe that future generations will look back upon it as a landmark in world thinking.*» Franklin Delano Roosevelt, «Address by the President of United States of America to the delegates attending the twenty-sixth session of the International Labour Conference», *Bulletin officiel de l'OIT*, vol. xxvi, n° 1 (1944), p. 119-120.
- 53 Conférence internationale du travail, *op. cit.*, 10 mai 1944.

comptait en effet sur l'OIT pour inciter les négociateurs des autres accords internationaux à placer l'amélioration des normes du travail en tête de liste des priorités internationales⁵⁴. Enfin, elle insistait sur l'un des postulats du libéralisme réformiste, à savoir que la coopération internationale, en matière tant économique que sociale, est une condition essentielle pour assurer et promouvoir la paix⁵⁵.

2.4.2 / **La Charte de l'Atlantique et la Conférence de La Havane : commerce et travail, des enjeux reliés**

De 1941 à 1945, la planification de l'ordre économique d'après-guerre était confinée à une discussion entre les États-Unis et le Royaume-Uni, dont la Charte de l'Atlantique indiquait les grandes lignes. Les articles 5 et 6⁵⁶ de ce document confirmaient que la paix devait être accompagnée de mesures sociales, parmi lesquelles l'amélioration des normes du travail figurait en bonne position. En outre, l'article 4 de cette charte ouvrait la porte au processus de libéralisation commerciale qui allait se mettre en place par la suite⁵⁷. Si des négociations commerciales anglo-américaines ont été entamées dès 1942⁵⁸, c'est à partir de 1945 que les négociations internationales se sont réellement concrétisées, se finalisant par la signature de la Charte de La Havane créant l'Organisation internationale du commerce en 1948. Au sortir de ce processus de négociations, le succès des États-Unis à marquer le projet de leur empreinte devint évident : le

54 « In addition, whenever international economic arrangements are being consummated [...], the negotiators should bear constantly in mind the possibility of utilising those negotiations and instruments as a means of improving labour standards, and the ILO should be in a position to make appropriate suggestions to these other bodies. » L'intervention de Frances Perkins est reproduite dans International Labour Office et International Labour Conference, « A new era », *The Philadelphia Conference and the Future of the ILO*, Montréal : Bureau international du travail, 1944, p. 3.

55 « The United Nations are pledged to seek to achieve freedom from want for the mass of the populations. In formulating these labour and social standards which are described on our agenda, we have an opportunity today and an obligation to advance standards of living throughout the world, through the instrumentality of the peace settlement. » *Ibid.*

56 « Fifth, [The United States of America and the United Kingdom] desire to bring about the fullest collaboration between all nations in the economic field with the object of securing, for all, improved labor standards, economic advancement and social security; Sixth, after the final destruction of the Nazi tyranny, they hope to see established a peace which will afford to all nations the means of dwelling in safety within their own boundaries, and which will afford assurance that all the men in all the lands may live out their lives in freedom from fear and want... » [c'est nous qui soulignons]. President of United States and Prime Minister of United Kingdom, *The Atlantic Charter*, Placentia Bay, Terre-Neuve, 14 août 1941. <http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_16912.htm>

57 « Fourth, they will endeavor with due respect for their existing obligations, to further enjoyment by 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. » *Ibid.*

58 Susan A. Aaronson, *Trade and the American Dream: A Social History of Postwar Trade Policy*, Lexington : University Press of Kentucky, 1996, p. 13-22.

recours aux concepts de réciprocité⁵⁹, de non-discrimination et du respect des engagements pris s'inspirait directement de la méthode employée par Cordell Hull. En outre, en cohérence avec la nouvelle prépondérance du keynésianisme, le plein emploi fut promu au rang d'objectif principal et la stabilisation des économies internes devint la priorité du processus de libéralisation⁶⁰.

L'émergence de la première clause sociale marque d'autant plus le texte de la Charte, selon nous, qu'elle s'entrelace avec les principes de libéralisation du commerce tels que défendus par les États-Unis. Il s'agissait de concilier ouverture commerciale et respect des normes internationales du travail. L'article 7 de la Charte de La Havane vint d'ailleurs consacrer ce lien, en en faisant une condition à la libéralisation⁶¹. Comment expliquer cette apparition des normes en matière de travail équitable dans le texte de la Charte de La Havane? Pour répondre à cette question, nous avons étudié les procès-verbaux rédigés durant les pourparlers, qui se sont déroulés entre 1946 et 1948⁶².

On discuta de l'inclusion d'un article sur les normes du travail dès la première conférence à Londres. La question des droits des travailleurs fut dans un premier temps soulevée par la délégation cubaine dès la tenue de la séance inaugurale⁶³. À la suite d'une première proposition, un sous-comité s'est penché sur la rédaction d'un article consacré aux

-
- 59 Selon l'article 17.2.b de cette charte : «Aucun État membre ne sera tenu de faire des concessions unilatérales ni de faire des concessions à d'autres États membres pour lesquelles il ne recevrait pas en retour de concessions suffisantes.» Conseil économique et social de l'ONU, Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement, *Charte de La Havane*, La Havane, 24 mars 1948, p. 35, <https://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/havana_f.pdf>, consulté le 22 mars 2016. Cet article est bien la preuve que la réciprocité a fait son chemin dans les négociations commerciales internationales.
- 60 «En se proposant le but général suivant : Atteindre les objectifs fixés par la Charte des Nations Unies, particulièrement le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et les conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social envisagé à l'article 55 de cette Charte. À CET EFFET, elles prennent individuellement et collectivement l'engagement d'encourager les mesures nationales et internationales qui permettront d'atteindre les objectifs ci-après :
1. Assurer une *ampleur toujours croissante du revenu réel et de la demande effective*, développer la production, la consommation et les échanges de marchandises, et contribuer ainsi à l'équilibre et à l'expansion de l'économie mondiale» [c'est nous qui soulignons]. Conseil économique et sociale de l'ONU, *op. cit.*, 24 mars 1948, p. 383.
- 61 À ce sujet, voir Christian Deblock et Michèle Rioux, «L'impossible coopération fiscale internationale», *Éthique publique*, vol. 10, n° 1 (2008), p. 9-34; Elissa Alben, «GATT and the fair wage: A historical perspective on the labor-trade link», *Columbia Law Review*, vol. 101, n° 6 (2001), p. 1410-1447; Steve Charnovitz, «The influence of international labour standards on the world trading regime: A historical overview», *International Labour Review*, vol. 126, n° 5 (1987), p. 565-584.
- 62 Ces négociations se divisent en quatre cycles : 1) la Conférence de Londres (15 octobre - 26 octobre 1946); 2) la Conférence de New York (20 janvier - 25 février 1947); 3) la Conférence de Genève (8 avril - 26 août 1947); 4) la Conférence de La Havane (21 novembre 1947 - 24 mars 1948).
- 63 Lors de la Conférence de Londres, cette question fut abordée au sein du comité I, chargé de rédiger les articles consacrés à l'emploi et à l'activité économique. Voir United Nations, Economic and Social Council, Preparatory Committee of the International Conference on Trade and Employment, *Verbatim Report of the*

normes du travail, dont le contenu a été validé par le comité chargé des questions relatives au plein emploi⁶⁴. Lors de la Conférence de Genève, on précisa qu'il fallait établir un protocole de coopération entre l'OIT et l'OIC. Les termes définitifs de l'article furent fixés à la Conférence de La Havane. En définitive, les parties prenantes en arrivèrent à une formulation consensuelle :

Article 7 - Normes de travail équitables.

1. Les États membres reconnaissent que les mesures relatives à l'emploi doivent pleinement tenir compte des droits qui sont reconnus aux travailleurs par des déclarations, des conventions et des accords intergouvernementaux. Ils reconnaissent que tous les pays ont un intérêt commun à la réalisation et au maintien de normes équitables de travail en rapport avec la productivité de la main-d'œuvre et, de ce fait, aux conditions de rémunération et de travail meilleures que cette productivité rend possibles. Les États membres reconnaissent que l'existence de conditions de travail non équitables, particulièrement dans les secteurs de la production travaillant pour l'exportation, crée des difficultés aux échanges internationaux. En conséquence, chaque État membre prendra toutes les mesures appropriées et pratiquement réalisables en vue de faire disparaître ces conditions sur son territoire.

2. Les États membres qui font également partie de l'Organisation internationale du travail collaboreront avec cette Organisation, afin de mettre cet engagement à exécution.

3. Pour toutes les questions relatives aux normes de travail, qui pourraient lui être soumises conformément aux dispositions de l'article 94 ou de l'article 95, l'Organisation consultera l'Organisation internationale du travail et collaborera avec elle⁶⁵.

Third Plenary Meeting Held at Church House, Westminster, 17 octobre, 1946, E/PC/T/PV/3, p. 7 ; United Nations, ECOSOC, Preparatory Committee of the International Conference on Trade and Employment, Verbatim Report of the Second Meeting of Committee I, Londres, 21 octobre 1946.

64 *United Nations, ECOSOC, Preparatory Committee of the International Conference on Trade and Employment, Verbatim Report of the Third Meeting of Committee I, Londres, 7 novembre 1946.*

65 *Conseil économique et social de l'ONU, Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement, Charte de La Havane, La Havane, 24 mars 1948, p. 35, <https://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/havana_f.pdf>, consulté le 22 mars 2016.*

Non seulement les normes de travail devaient s'améliorer, mais en plus, on stipulait que des conditions de travail inéquitables risquaient même de gêner le bon déroulement des échanges internationaux. Enfin, le troisième paragraphe de l'article précisait les modalités d'action au sein de l'OIC advenant le non-respect de ses engagements par un État.

Il convient maintenant d'apporter certaines précisions au sujet de deux éléments en particulier : d'une part, le rôle joué par les Américains dans la promotion de l'article 7 et, d'autre part, le point de vue des autres acteurs sur cette clause. La formulation de cet article porte sans contredit la marque des États-Unis. La référence « au maintien de normes équitables de travail en rapport avec la productivité de la main-d'œuvre » était constante dans la politique commerciale américaine du New Deal. De plus, l'énoncé selon lequel « 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 » visait clairement à mettre de l'avant le principe de réciprocité, tel qu'il était utilisé dans les lois commerciales américaines. Par ailleurs, le négociateur américain chargé des négociations internationales en matière d'emploi, John H. G. Pierson, se montra résolument favorable au maintien de l'article 7, suggérant même d'en accroître les obligations. Ajoutons que l'effort américain n'est pas étranger à la présence de syndicats au sein des différentes équipes de négociation⁶⁶. Ce n'est pas sans fierté que le CIO expliqua devant la Commission des affaires étrangères de la Chambre des représentants que son organisation avait joué un rôle dans la promotion de l'article 7.

It has been constituent position of the CIO that a specific code of minimum fair labor standards be established to underpin the work of a trade organization like the ITO. The labor-standards provisions of the employment chapter provide an important recognition of principle, although here [...], we feel that more could be done⁶⁷.

66 À la Havane, un membre du CIO était impliqué dans les négociations. Il s'agit de John Brophy, alors directeur du département des syndicats industriels. United States Congress, House of Representatives, Committee on Foreign Affairs, Membership and Participation by the United States in the International Trade Organization, « Statement of Stanley H. Rutenberg, Director of the Department of Education and Research of CIO », *Fiscal Policy Implications of the Current Economic Outlook*, auditions, 81^e Congrès, 2^e session, Washington, D.C. : U.S. Government Publishing Office, du 19 avril au 12 mai 1950, p. 152-156, <[http://www.jec.senate.gov/reports/85th%20Congress/Fiscal%20Policy%20Implications%20of%20the%20Current%20Economic%20Outlook%20\(112\).pdf](http://www.jec.senate.gov/reports/85th%20Congress/Fiscal%20Policy%20Implications%20of%20the%20Current%20Economic%20Outlook%20(112).pdf)>, consulté le 22 mars 2016.

67 *Ibid.*, p. 273.

En somme, les États-Unis et les syndicats américains contribuèrent à faire la promotion de l'article sur les normes internationales de travail équitables. Compte tenu de la position prédominante du pays à l'époque, cet acquiescement signifiait que l'article allait intégrer définitivement la Charte, ce qui fut effectivement le cas.

De plus, les Américains n'étaient pas les seuls à faire la promotion de l'article 7, car il cadrerait parfaitement avec l'esprit de l'époque en conjuguant action économique de l'État, encadrement du marché et progrès social. La formule de l'article 7 put ainsi satisfaire à la fois les partisans du libéralisme réformiste (États-Unis), de la social-démocratie (travailleurs britanniques, australiens, et néo-zélandais en particulier) et du «développementalisme» préconisé par Prebisch (Argentine, Pérou, Colombie, Mexique). Presque tous les pays impliqués dans les pourparlers sur l'article 7 étaient favorables à la promotion du lien entre commerce et normes équitables de travail⁶⁸. Qui plus est, les pays en développement, en particulier les pays d'Amérique latine, cherchèrent clairement à élargir la portée de cet article. Pour ces pays du Sud, dont l'alignement tiers-mondiste commençait à se dessiner, le progrès social n'était alors aucunement perçu comme un «bien de luxe». En outre, la Fédération syndicale mondiale se montra en faveur de l'article sur les normes équitables de travail⁶⁹. Enfin, le BIT approuvait cet article⁷⁰ et participa à son élaboration. En somme, cet article 7 permettait de rendre viable le contenu de la Charte de La Havane à long terme, en conciliant prospérité et progrès social. L'harmonisation des normes du travail par le haut était donc une condition à la libéralisation du commerce international.

-
- 68 Seules quelques voix s'élevèrent contre l'article 7. L'Afrique du Sud et l'Uruguay tentèrent d'en amoindrir la portée. Cela dit, c'est la Chambre de commerce internationale qui critiqua le plus ouvertement l'inclusion d'une disposition sur le travail dans la charte de l'OIC. United Nations, ECOSOC, Second Session of the Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Employment, *Report from the International Chamber of Commerce*, Genève, E/PC/T/44, 14 avril 1947, p. 12.
- 69 United Nations, ECOSOC, Second Session of the Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Employment, *Summary Record of the Meeting of the Consultative Committee with the Representative of the World Federation of Trade Unions*, Genève, 27 juin 1947, E/PC/T/110.
- 70 United Nations, ECOSOC, United Nations Conference on Trade and Employment, *General Committee - Summary Record of the First Meeting*, La Havane, 1^{er} décembre 1947, E/CONF.2/11/add.3; United Nations, ECOSOC, United Nations Conference on Trade and Employment, *First Committee: Employment and Economic Activity - Proposal by the Representative of the International Labour Organization Relating to the Report of Sub-Committee A*, La Havane, 18 décembre 1947, E/CONF.2/C.1/12.

2.4.3 / **L'échec de l'OIC et de la clause sociale: guerre froide et retour du conservatisme aux États-Unis**

La promesse d'une OIC prenant en considération la nécessité du progrès social ne vit cependant jamais le jour. Cinq raisons expliquent cet échec. Premièrement, les flux commerciaux étaient plutôt faibles à la suite de la Seconde Guerre mondiale, ce qui en faisait un sujet peu important pour les populations, voire les élites⁷¹. Deuxièmement, les États occidentaux mirent en œuvre des politiques macroéconomiques, des politiques sociales et des codes du travail nationaux. Comme le commerce international était essentiellement concentré entre ces pays occidentaux industrialisés, il ne semblait pas y avoir de conflit entre commerce et progrès social. Troisièmement, les membres du Congrès américain, surtout les plus conservateurs d'entre eux, voyaient dans la création de l'OIC une atteinte à la souveraineté des États-Unis⁷². Quatrièmement, avec la guerre froide, les questions de sécurité nationale et internationale prirent le pas sur les questions économiques et sociales internationales⁷³. Enfin, cinquièmement, pour ce qui est des États-Unis, la phase de 1945-1968 fut marquée par de permanents excédents commerciaux. Ainsi, le régime commercial ouvert avait l'appui du mouvement ouvrier et la population s'y montrait plutôt favorable ou, au pire, indifférente. L'OIC ne passera donc jamais le stade de la ratification au Congrès américain. Après cet échec, l'ordre international a bien été encadré par des institutions internationales, mais celles-ci ont œuvré en vase clos, chacune se chargeant de ses compétences sans véritablement coopérer avec les autres.

71 En 1946, la plupart des grands pays d'Europe et d'Amérique du Nord avaient des taux d'ouverture (importations plus exportations, divisé par PNB) oscillant entre 8% et 25%, soit des proportions très faibles. United Nations, ECOSOC, United Nations Conference on Trade and Employment, *External Trade, Population and National Income of Countries Participating in the United Nations Conference on Trade and Employment*, Genève, 25 novembre 1947, E/CONF.2/4/Rev.1.

72 En outre, pour les conservateurs et les milieux d'affaires, les articles favorables au plein emploi ou au développement constituaient des entraves aux principes de la libre entreprise. Les mesures visant à atteindre le plein emploi étaient considérées par certains comme des politiques qui allaient ultimement mener à de la planification, au détriment de la libre entreprise. Voir Judith Goldstein et Robert O. Keohane (dir.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, Ithaca: Cornell University Press, 1993, p. 162; Richard N. Gardner, *Sterling-Dollar Diplomacy: Anglo-American Collaboration in the Reconstruction of Multilateral Trade*, Oxford: Clarendon Press, 1956, p. 376.

73 En premier lieu, cette nouvelle bipolarité internationale mit à mal l'universalisme propre à l'internationalisme libéral. Les négociations économiques internationales furent donc circonscrites au camp occidental, ce qui en a réduit la portée. Sur la réduction de la portée « universelle » de l'ordre qui s'instaurait alors, voir Dorval Brunelle, *Dérive globale*, Montréal: Boréal, 2003, p. 69-94.

2.5 / **L'âge d'or du «libéralisme enchâssé» (1950-1970)**

Les trois décennies qui constituèrent les Trente Glorieuses sont trop souvent décrites de manière unilatérale et catégorique. Pour certains, cette ère aurait été celle du consensus : coopération internationale accrue, consensus entre travailleurs, employeurs et gouvernements, etc. Pour d'autres, cette période se serait structurée autour de conflits permanents, latents ou réels : guerre froide, luttes de libération nationale, luttes sociales à orientations économiques ou politiques, etc. Or il semble plus juste d'envisager ce cycle comme empruntant aux deux à la fois. Afin de bien expliquer ce qui caractérise cette ère, nous en étudierons d'abord la dimension internationale, plus particulièrement à travers les questions reliées au commerce et aux normes du travail. Dans un deuxième temps, nous exposerons les principales tendances alors à l'œuvre dans l'économie et la société américaine. Tout en gardant à l'esprit la problématique du lien entre commerce et normes du travail, nous détaillerons ensuite les raisons expliquant l'absence de la clause sociale du débat au cours de cette période.

2.5.1 / **Libéralisation, coopération sociale en surface et politiques sociales généreuses (1947-1970)**

Durant cette période, trois grands phénomènes dictèrent le cours des relations internationales : 1) la guerre froide, qui suscita un conflit politique et idéologique qui s'étirera jusqu'au démantèlement de l'URSS⁷⁴ ; 2) la conquête de l'indépendance de la part des pays d'Afrique et d'Asie, ainsi que la volonté d'affirmation nationale des pays d'Amérique latine, mouvement marquant aussi une méfiance généralisée à l'égard de tous projets provenant des pays du Nord ; et 3) la coopération économique internationale, qui s'est imposée dans presque tous les domaines (monnaie, financement du développement, commerce, travail et sécurité sociale), mais qui évolua en vase clos, causant des déséquilibres qui mèneront plus tard à la revendication d'une clause sociale.

74 Ce changement de politique résultait entre autres du changement de la perception. Certains diplomates américains pensaient que l'URSS agissait comme une grande puissance «réaliste». D'autres soutenaient que l'Union soviétique menait une politique étrangère idéologique et révolutionnaire. Cette dernière position résume bien le point de vue des partisans de l'endiguement, dont Kennan fut le principal promoteur et qui infléchit la politique américaine à partir de la doctrine Truman en 1947. Voir John Lewis Gaddis, *The United States and the Origins of the Cold War, 1941-1947*, New York : Columbia University Press, 2000 ; Daniel Yergin, *La paix saccagée. Les origines de la guerre froide et la division de l'Europe*, Paris : Balland, 1980.

Quant à la relation entre commerce et normes du travail durant cette période, trois traits essentiels en ont marqué l'histoire: 1) la libéralisation progressive du commerce sous l'égide du GATT; 2) la coopération internationale dans de domaine du travail au sein de l'OIT; et 3) la mise en place de politiques sociales à l'échelle des nations.

2.5.1.1/ Le GATT

Après l'échec de l'OIC, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT ci-après), un simple forum de négociations, fut institué⁷⁵. De 1947 à 1970, six cycles de négociations de durée et d'intensité différentes (tableau 1) eurent lieu dans le cadre du GATT. À la suite de ceux-ci, le commerce international devint à la fois plus libéralisé et de plus en plus intense. Alors que le commerce international était marginal en 1947, l'économie mondiale dépassa le stade de l'interdépendance en 1970, pour ensuite se diriger vers une intégration en profondeur (tableau 2).

TABLEAU 1/ Résultats des cycles de négociations du GATT (1950-1980)

Nom	Date	Nombre de parties contractantes	Résultats
Genève	Octobre 1947	23	104 accords, réduction des droits de douane de 40%; 45 000 produits concernés.
Annecy	Avril-août 1949	33	147 accords; réduction des droits de douane.
Torquay	Septembre 1950-avril 1951	34	100 accords, réduction des droits de douane de 25%; 55 000 produits concernés.
Genève	Janvier-mai 1956	26	60 accords, réduction des droits de douane.
Cycle de Dillon	Septembre 1960-juillet 1962	45	Réduction et ajustement des droits de douane (après la création de la CEE).
Cycle de Kennedy	Mai 1964-juin 1967	48	Réduction des droits de douane de 35% (industrie) et de 20% (agriculture); discussion sur les barrières non tarifaires.

Source: Michel Rainelli, *L'Organisation mondiale du commerce*, 8^e éd., Paris: La Découverte, 2007, p. 51.

75 Nous avons effectué cette synthèse à partir des sources suivantes: Organisation mondiale du commerce, *Rapport sur le commerce mondial. Soixante ans de coopération commerciale multilatérale: qu'avons-nous appris?*, Genève: OMC, 2007; Karin Kock, *International Trade Policy and the GATT 1947-1967*, Stockholm: Almqvist & Wiksell, 1969; Michel Rainelli, *L'Organisation mondiale du commerce*, 8^e éd., Paris: La Découverte, 2007, p. 50-62.

TABLEAU 2 / **Évolution du commerce mondial (1950-1980)**

Année	Commerce mondial (en milliards de dollars américains)	Indice en valeur	Indice des prix*	Indice en volume
1950	60,8	7	36	20
1955	93,0	11	40	27
1960	128,3	15	40	36
1965	187,0	21	42	50
1970	313,9	36	46	76
1975	873,0	100	100	100
1980	2 003,2	229	174	133

* 1975 = 100

Source : Georg Koopmann, « Trends in world trade », *Intereconomics*, vol. 16, n° 5 (1981), p. 208.

Dans ce contexte institutionnel, deux éléments sont à noter au sujet du lien entre commerce et normes du travail. Premièrement, dès 1947, le GATT contenait une mesure qui reconnaissait explicitement ce lien. Selon l'article xx e) du GATT de 1947 :

Sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international, rien dans le présent Accord ne sera interprété comme empêchant l'adoption ou l'application par toute partie contractante des mesures

[...]

e) se rapportant aux articles fabriqués dans les prisons ; [...] ⁷⁶.

Selon cette disposition, les articles fabriqués en prison altéraient l'équité du système commercial multilatéral, car ils étaient considérés comme représentant une concurrence déloyale. Cette clause n'a toutefois jamais été invoquée dans le cadre d'un différend. Les

76 GATT, *Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*, 30 octobre 1947, article xx, p. 40, <http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/gatt47.pdf>, consulté le 22 mars 2016.

États-Unis ont par ailleurs tenté à plusieurs reprises mais en vain d'élargir la portée de cette mesure afin qu'elle couvre toutes les formes de travail forcé.

Toutefois, à partir de 1953, les États-Unis commencèrent à plaider en faveur d'une modification du GATT. Il s'agissait de contrer l'établissement de normes de travail inéquitables, susceptibles de causer des «difficultés au commerce international⁷⁷». Ils tentèrent donc d'étendre les possibilités de sanction de l'article XXIII du GATT, concernant les cas où «un avantage résultant [...] directement ou indirectement du présent Accord se trouve annulé ou compromis [...]»⁷⁸ par l'action d'une partie contractante⁷⁹. Cette initiative fut cependant rejetée par les autres parties contractantes. Par la suite, aucun débat ne fut soulevé sur le lien entre commerce et normes du travail au sein du GATT, jusque dans les années 1970.

2.5.1.2/ L'OIT

L'OIT ressortit à la fois consolidée et fragilisée de la Seconde Guerre mondiale. Consolidée, car elle fut la première organisation internationale à être relancée après le conflit, dans le cadre de la Conférence de Philadelphie en avril 1944. Rapidement, elle intégra le giron de l'ONU. Cela dit, forte de ses conventions, de ses recommandations et de son passé, elle dut tout de même se transformer pour pouvoir s'imposer comme une institution majeure et pour s'adapter au nouvel ordre d'après-guerre. Pour l'essentiel, elle parvint à s'acquitter de cette tâche avec brio, en embrassant, sous la gouverne du directeur général David Morse, certaines des priorités du gouvernement américain : le développement, l'assistance ainsi que la coopération technique. Mais elle fut aussi fragilisée par le climat de guerre froide, qui l'avait placée dans une position ambivalente. L'OIT ne fit rien par contre concernant l'arrimage entre intégration économique et progrès social, se contentant d'orienter le tout avec son arsenal de conventions et de recommandations.

77 Steve Charnovitz, *op. cit.*, 1987, p. 565-584.

78 GATT, *op. cit.*, p. 42.

79 Cette initiative visait le Japon. Les faibles salaires, l'absence de régulation publique et l'inexistence de mécanismes de négociation collective qui caractérisaient alors la vie économique du Japon rendaient les Américains et les Britanniques très réticents à permettre à un pays dont les pratiques étaient jugées déloyales de jouir des concessions tarifaires découlant d'une adhésion au GATT. Elissa Alben, «GATT and the fair wage: A historical perspective on the labor-trade link», *Columbia Law Review*, vol. 101, n° 6 (2001), p. 1410-1447.

2.5.1.3 / Les politiques sociales

Mais le sort des travailleurs ne fut pas pour autant laissé aux seules mains du marché, puisque cette période représente l'âge d'or des politiques sociales, du plein emploi et du renforcement considérable des codes du travail nationaux. La Grande Dépression et la Seconde Guerre mondiale avaient laissé des traces profondes dans l'esprit des dirigeants des États vainqueurs. Le laissez-faire n'était plus une option. Dans tous les pays développés, de nouvelles règles économiques furent adoptées à l'échelle nationale, orientées par trois principes: objectif du plein emploi, pilotage de l'économie par l'État et adoption de programmes sociaux visant à pallier les déficiences du marché et à assurer la redistribution des fruits de la croissance⁸⁰. Cette avancée fut accompagnée de l'adoption de législations en matière de normes du travail (salaires, santé et sécurité, nombre d'heures de travail maximal, congés, non-discrimination) et de libertés syndicales que les employeurs devaient respecter.

Ainsi, cette période vit un ensemble de pays dont le niveau de développement était similaire connaître à la fois une libéralisation progressive du commerce international et des politiques sociales et de plein emploi à l'échelle nationale. Donc, nul ne voyait la pertinence d'un ancrage institutionnel entre commerce et progrès social. Toutefois, dès les années 1970, le contexte se transforma suffisamment pour remettre la clause sur le tapis. Mais avant d'aborder ce sujet, il convient de faire un retour sur l'évolution de l'économie des États-Unis durant les années 1950-1970 afin de mieux comprendre l'apparition, dès 1974, des normes du travail dans la politique commerciale américaine.

2.5.2 / Du «Fair Deal» à la grande société ou l'âge d'or du capitalisme du consensus aux États-Unis (1950-1970)

Durant la période 1950-1970, la société américaine fut marquée par quatre logiques:

- 1 Le maintien de la perspective réformiste. Truman s'engagea dans un nouvel effort de réformes sociales: le Fair Deal. Le plein emploi, la protection sociale face aux aléas du marché et l'amélioration des conditions de travail étaient, entre autres choses, les éléments

80 Gøta Esping-Andersen, *Les trois mondes de l'État-providence. Essai sur le capitalisme moderne*, Paris: Presses universitaires de France, 1999.

constitutifs de ce programme⁸¹. Les gouvernements successifs aux États-Unis mirent en œuvre des politiques macroéconomiques d'inspiration keynésienne, qui atteignirent leur apogée dans les années 1960, avec Kennedy⁸², puis Johnson⁸³.

- 2 L'instauration d'un climat de guerre froide. Le retour en force des républicains dans les chambres du Congrès en 1948 et le déclenchement de la guerre froide entamèrent la dynamique progressiste. À la suite de ce virage, les syndicats américains devinrent des alliés de taille en matière de politique étrangère américaine et de lutte contre le communisme. Dans le sillon de cette convergence d'intérêts, on put assister à l'émergence d'un capitalisme de consensus⁸⁴.
- 3 Par la suite, ce consensus, jumelant capitalisme régulé et anticommunisme, s'est effiloché. Alors que la coalition travailleurs-libéraux constituait la clé de voûte de ce consensus social, les nouveaux mouvements sociaux qui apparurent dans les années 1960 choisirent plutôt de la remettre en question⁸⁵. Parallèlement, lentement mais sûrement, les idées néolibérales s'installaient dans les universités américaines et des élus républicains avaient déjà commencé à les populariser⁸⁶.
- 4 Enfin, de 1947 à 1970, la politique commerciale des États-Unis fut relativement constante. Toutes les administrations américaines successives ont accepté, avec l'aval du Congrès, de participer à l'effort de libéralisation sous l'égide du GATT.

81 Parmi les mesures phares, citons celles-ci : la construction de logements sociaux (*Housing Act*, 1949) ; la mise en œuvre de nouveaux grands travaux en matière d'infrastructures ; l'augmentation du salaire minimum ; un programme de réintégration des militaires dans l'économie civile (*GI Bill Act*, 1944) ; et une loi donnant au président l'autorité d'agir pour assurer le maintien d'un taux élevé d'emplois (*Employment Act*, 1946). Voir Alonzo L. Hamby (dir.), *Harry S. Truman and the Fair Deal*, Lexington : D. C. Heath, 1974 ; Alonzo L. Hamby, *Beyond the New Deal Harry S. Truman and American Liberalism*, New York : Columbia University Press, 1973.

82 Arthur Meier Schlesinger, *Les 1000 jours de Kennedy*, Paris : Denoël, 1966.

83 Bruce J. Schulman, *Lyndon B. Johnson and American Liberalism : A Brief Biography with Documents*, Boston : Bedford Books, 1995.

84 Patrick Renshaw, *op. cit.*

85 Voir Andrew Battista, *The Revival of Labor Liberalism*, Urbana : University of Illinois Press, 2008.

86 Ronald Reagan sera élu gouverneur de la Californie en 1966. Pour ces changements, voir Paul R. Krugman, *op. cit.*, 2008.

Conclusion

Ce chapitre aspirait à retracer l'historique du projet de clause sociale des origines de la révolution industrielle aux années 1960. Dès les débuts de la révolution industrielle, le camp du réformisme social comprit que la concurrence internationale gênait les tentatives nationales d'améliorer le sort des travailleurs à travers la loi. En ce sens, les partisans de ce camp militèrent pour l'adoption d'une législation internationale en matière de travail. Cette idée fut consacrée par la création de l'OIT en 1919, et ce, même si les conventions internationales du travail ne remettaient pas en cause la souveraineté des États. En outre, l'absence d'une organisation se chargeant de réguler le commerce international limitait la possibilité d'arrimage entre commerce et normes du travail.

Il a fallu attendre la mise en place des institutions internationales après la Seconde Guerre mondiale pour que ce type d'organisation apparaisse, sous la direction des États-Unis. La Déclaration de Philadelphie offrit la promesse d'une croissance axée sur le progrès social, et les rédacteurs de la Charte de La Havane avaient pour ambition d'arrimer libéralisation du commerce et respect des normes internationales du travail. Cette première forme de clause sociale ne survécut pas à la disparition prématurée de l'OIC. Durant la période 1950-1970, l'internationalisme libéral tint ses promesses d'interdépendance économique. Pendant cette phase, des politiques nationales ont permis de maintenir le plein emploi et d'assurer des conditions de travail décentes. L'OIT était alors chargée de l'adoption des conventions internationales du travail et le GATT supervisait la libéralisation progressive du commerce. Dans ce contexte, peu de place était laissée aux initiatives visant à institutionnaliser l'interrelation entre commerce et normes du travail. Cependant, la problématique de la cause sociale fera un retour dans la décennie 1970.

We are not expecting every nation to come up immediately to the level of the United States. We think, however, over a period of time that if workers are given the basic freedoms that they ought to have, of organizing and bargaining collectively, for example, there will be a trend toward improving the lives of those workers and establishing some semblance of minimum international fair labor standards. We seek to provide working people everywhere with the tool with which they can help themselves share more fully in the benefits of international trade.

Donald Pease, représentant démocrate de l'Ohio, cité dans John Cavanagh et al., *Trade's Hidden Costs: Worker Rights in a Changing World Economy*, Washington, D.C.: International Labor Rights Fund, 1988, p. 1 [c'est nous qui soulignons].

1974-1988

Le retour des clauses sociales: la mobilisation des intérêts et l'institutionnalisation

À la fin des années 1960, des tensions économiques, politiques et sociales voyaient le jour. Entre autres, la coopération économique internationale semblait poser des problèmes dans un contexte où de nouveaux joueurs apparaissaient (firmes transnationales et nouveaux pays industrialisés asiatiques, notamment) : le nationalisme économique revenait en force. Dans un contexte de morosité économique, les citoyens américains et les membres du Congrès n'étaient plus disposés à accepter sans concession un régime commercial ouvert. Au fond, durant cette période, trois nouveaux programmes de politique commerciale se côtoyaient : 1) les réciprocaris voulaient durcir la politique commerciale américaine pour punir les concurrents déloyaux ; 2) les néolibéraux voulaient approfondir l'intégration économique ; et 3) les internationalistes sociaux aspiraient à concilier ouverture et justice sociale. C'est d'ailleurs grâce aux militants plaidant pour cette troisième option que la clause sociale est réapparue dans la politique commerciale américaine. Mais ce fut dans un contexte hostile, car, en 1981, l'émergence d'un conservatisme militant appliquant des recettes « néolibérales » vint mettre fin au cycle politique entamé avec le New Deal. Plus particulièrement, c'était la fin de l'hégémonie du libéralisme réformiste qui avait modelé les pratiques politiques pendant cinquante ans aux États-Unis, au profit d'un tout nouvel ordre laissant plus de place aux forces du marché. De plus, Reagan entama une autre révolution sur le plan des relations économiques internationales, axée sur l'approfondissement de l'intégration économique. C'est ainsi que les mouvements syndicaux et progressistes furent contraints de revoir leurs stratégies pour faire avancer l'équité et la justice sociale. Pour certains, il s'agissait de rétablir des frontières afin de revenir à l'âge d'or de l'économie régulée. Pour d'autres, le nouveau programme dans la politique commerciale américaine, axé sur les droits économiques, ouvrait la porte à l'imposition

d'une régulation sociale des échanges. Ainsi, la refondation de la politique commerciale devint un contexte favorable à l'intégration d'une clause sociale dans les accords commerciaux. C'est donc dans cette brèche que la coalition travailleurs-libéraux réussit à s'immiscer afin de défendre les droits des travailleurs. Dans cette perspective, ils se mobilisèrent et consacrèrent leurs efforts à s'assurer que leur programme soit intégré dans la politique commerciale des États-Unis.

Afin de retracer la route ayant mené à l'inclusion des normes du travail dans la politique commerciale américaine, nous procéderons en cinq étapes. Dans la première section (3.1) de ce chapitre, nous relèverons les principaux éléments déclencheurs de la crise économique ainsi que ceux à la base de la première grande crise du multilatéralisme commercial (1970-1980). Dans une deuxième section (3.2), nous aborderons la loi commerciale de 1974, au sein de laquelle les normes du travail furent réintégrées. Nous en expliciterons le résultat dans les négociations du General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) dans les années 1977-1980. Dans la troisième section (3.3), nous examinerons les principaux éléments des politiques nationale et internationale du président Reagan (1980-1984). Ensuite, nous analyserons la création et les stratégies de la coalition «travailleurs-libéraux» à l'origine de l'inclusion de la clause sociale dans la politique commerciale des États-Unis (3.4). Dans une dernière section, nous verrons comment cette coalition parvint à mobiliser ses ressources afin de pérenniser l'intégration des normes du travail dans la politique commerciale américaine (3.5).

3.1 / **La crise économique: un terreau fertile pour l'émergence d'un nouveau nationalisme économique?**

Nous verrons d'abord en quoi la conjoncture des années 1970 fut peu propice à l'optimisme, et impliqua la remise en cause de la politique commerciale. Cette section se terminera par un bref retour sur le résultat des négociations commerciales multilatérales de la décennie dans un contexte favorable au nationalisme économique.

3.1.1 / **Les déficits commerciaux, les firmes transnationales et l'apparition de nouveaux concurrents économiques**

Trois tendances expliquent la rupture du consensus à l'égard de la libéralisation commerciale aux États-Unis.

- 1 Le repositionnement plutôt défavorable de l'économie américaine dans le monde. Cette période fut en outre marquée par le redéploiement des firmes américaines¹. Alors que leurs investissements se concentraient auparavant essentiellement en Europe, la portion occupée par les pays d'Asie augmenta de façon régulière, suscitant du coup un discours alarmiste de la part des syndicats américains. Selon George Meany, président de l'AFL-CIO de 1952 à 1979: «*Not only have we watched the jobs and production go abroad, but we have watched goods come back from overseas plants of multinationals as imports, competing with domestically produced goods and making further inroads into U.S. employment*².»
- 2 La décennie 1970 fut caractérisée par l'apparition des premiers déficits commerciaux aux États-Unis. Cette tendance s'est accompagnée de la détérioration de leur solde commercial avec le Japon à partir de 1965 et de l'arrivée de nouveaux pays industrialisés dont la stratégie de promotion des exportations était basée sur le faible coût de leur main-d'œuvre. Taiwan, Hong Kong, Singapour, la Corée du Sud furent les premiers à miser sur cette stratégie, ce qui leur vaudra rapidement l'étiquette de concurrent déloyal, et ce, d'autant plus que la quantité d'exportations vers le marché américain suivait une courbe ascendante et exponentielle durant les années 1970.
- 3 En ce qui concerne l'économie nationale, un ensemble de transformations annonçait l'essoufflement des régulations fordistes et keynésiennes. Le premier élément clé de cette tendance fut l'essoufflement de la croissance américaine durant les années 1970, le PIB connaissant même plusieurs années de variation négative, ce qui n'était plus arrivé depuis 1958³. Cet essoufflement du taux de croissance fut accompagné d'une montée du taux de chômage. La montée du chômage (passant de 3,5% à 7% environ⁴) fut alors instrumentalisée par les syndicats, qui arguaient que les importations et la multinationalisation des firmes américaines

1 De 1966 à 1980, les flux d'investissements directs étrangers (IDE) sortant des États-Unis passèrent effectivement de 6,5% à 7,7% du PIB. Source: Bureau of Economic Analysis.

2 United States Congress, Senate, Committee on Finance, «Statement of George Meany, President, AFL-CIO, accompanied by Andrew Biemiller, Director, Legislative Department and Nat Goldfinger, Director, Research Department», *H.R. 10710, An Act to Stimulate the Development of an Open, Non-discriminatory, and Fair World Economic System, to Stimulate Economic Growth of the United States, and for Other Purposes*, auditions, 93^e Congrès, 2^e session, Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office, 1974, p. 1139.

3 Source: Bureau of Economic Analysis.

4 Source: Département du Travail, Bureau of Labor Statistics.

conduisaient à une exportation des emplois nationaux vers des pays (asiatiques), où l'on tolérait des conditions de travail et des rémunérations jugées déloyales. Cet argument était renforcé par le fait que le nombre d'emplois dans le secteur manufacturier était en diminution⁵.

3.1.2 / **Les tensions mondiales : crise économique, première crise du multilatéralisme commercial et du régime international du travail**

Dans ce contexte morose, les années 1970 furent marquées par le retour à l'avant-scène du nationalisme économique, qui prit alors un nouveau visage : celui des barrières au-delà des frontières. Entre 1973 et 1979, les nations s'engagèrent dans un nouveau cycle de négociations commerciales - le cycle de Tokyo. L'objectif était de s'attaquer à ces nouvelles barrières dites « non tarifaires » (BNT). À cet égard, un problème majeur se présenta, car il ne s'agissait plus d'une protection aux frontières, mais bien de régulations nationales internes, sur lesquelles le GATT n'avait aucune prise⁶. L'accent mis sur ces BNT fut d'autant plus important que les marges de négociation sur les tarifs en tant que tels commençaient à atteindre leurs limites⁷. Donc, en plus d'instaurer de nouvelles baisses de tarifs, le GATT développa un ensemble de codes visant à réguler les BNT. Toutefois, en l'absence de consensus entre les parties contractantes, ces codes furent adoptés de façon plurilatérale, ce qui inaugura l'ère du « GATT à la carte ».

Pour l'OIT, les années 1970 ne furent pas non plus de tout repos. En 1976⁸, les États-Unis se retirèrent de l'organisation, pour y revenir plus tard, en 1980. Qu'était-il alors possible de faire pour stopper la dégradation du climat entourant les négociations commerciales et la crise du régime international du travail ? Les États-Unis, à travers leur loi commerciale de 1974, offrirent une réponse en tentant de joindre les deux programmes, dans l'optique de rendre le commerce plus équitable.

5 Une perte d'environ 1,5 million d'emplois entre 1969 et 1976. Source: Département du Travail, Bureau of Labor Statistics.

6 Michel Rainelli, *L'Organisation mondiale du commerce*, 8^e éd., Paris : La Découverte, 2007, p. 56-61.

7 À la sortie du cycle de Tokyo, le tarif moyen était de 4,9% pour les membres du GATT. Voir *ibid.*, p. 60-61.

8 Quatre raisons furent invoquées pour justifier un tel acte : 1) l'impossible cohabitation avec des régimes « totalitaires » ; 2) la politisation perverse de l'organisation autour de sujets « sensibles » (conflit israélo-palestinien) ; 3) l'utilisation politique du forum de l'OIT pour des considérations étrangères au monde du travail ; et 4) le blocage systématique des propositions américaines axées sur la promotion des droits de la personne. Voir Yves Beigbeder, « The United States' withdrawal from the International Labor Organization », *Relations industrielles*, vol. 34, n° 2 (1979), p. 223-240 ; Stephen L. Schlossberg, « United States' participation in the ILO: Redefining the role », *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol. 11, n° 1 (1989), p. 48-80.

3.2/ **La loi commerciale de 1974: un repli nationaliste des États-Unis?**

3.2.1/ **La loi de 1974: la réciprocité au service du nationalisme économique?**

3.2.1.1/ **Le contexte**

Les débats entourant la loi commerciale de 1974 furent marqués par la fin du consensus autour de l'orientation générale de la politique commerciale, orientée jusque-là vers le concept de libéralisation ordonnée et réciproque. Dans le contexte de morosité économique propre aux années 1970, aux États-Unis, un nombre substantiel de groupes et de personnes influentes avaient le sentiment que les négociations dans le cadre du GATT produisaient des résultats biaisés à l'encontre des États-Unis. Certains y virent le retour de relents protectionnistes traditionnels d'autrefois⁹. Toutefois, les travailleurs et les entreprises ne cherchaient plus à se protéger de l'étranger, mais plaidaient pour une version agressive de la réciprocité: c'est pourquoi les libres-échangistes purs les appelaient plus tard, par dérision, les «réciprocitariens¹⁰». Selon les réciprocitariens, depuis la signature du GATT, le processus de libéralisation n'avait pas été suffisamment équitable (*fair*) envers les entreprises et les travailleurs américains¹¹. Ouvrant la brèche d'un nouveau débat sur l'orientation de la politique commerciale américaine, trois nouvelles positions allaient s'affronter par la suite. 1) La première était celle de la réciprocité stricte, que nous venons tout juste d'expliquer. Cette approche allait rester fort influente jusqu'à la fin des années 1980, et la loi commerciale de 1988 en fut la consécration. 2) La deuxième option consistait à suivre le sentier de la libéralisation réciproque et compétitive. Cette approche, qui fut développée dans les années 1980 de l'administration Reagan, préconisait que lorsque les conditions de concurrence ne sont pas équitables, il faut y remédier par davantage d'intégration et de règles à portée mondiale. 3) Enfin, la troisième voie, minoritaire au départ, était celle de la mondialisation à visage humain, qui chercherait un moyen

9 Judith Goldstein, «The political economy of trade: Institutions of protection», *The American Political Science Review*, vol. 80, n° 1 (1986), p. 161-184.

10 Jagdish N. Bhagwati et Douglas A. Irwin, «The return of the reciprocitarians? US trade policy today», *The World Economy*, vol. 10, n° 2 (1987), p. 109-130.

11 Pour de nombreux Américains, la promesse d'un avantage mutuel lié à la libéralisation réciproque des marchés était considérée comme étant à la fois fausse et biaisée. Fausse, car les Américains avaient fait plus que leur part, et ce, sans que la réciproque soit vraie. Biaisée, car les concurrents étrangers bénéficiaient d'avantages réglementaires qui leur permettaient de conquérir le marché américain sans que les Américains eux-mêmes pussent faire de même à l'étranger. La réalisation de la promesse mélioriste d'un commerce porteur de prospérité partagée, de paix et de progrès social (normes du travail équitables et plein emploi) semblait compromise à jamais.

de continuer à associer l'ouverture au progrès social. Cette position était populaire auprès des élus les plus progressistes, des syndicats (d'abord quelques-uns, puis de plus en plus nombreux) et des ONG, *think tanks* et associations civiques ou religieuses défendant les droits de la personne.

3.2.1.2 / Les principaux éléments de la loi de 1974

La loi de 1974 est à l'origine de trois changements majeurs. Premièrement, le représentant spécial devenait alors le représentant des États-Unis pour les questions commerciales internationales (United States Trade Representative, USTR) et ses prérogatives se voyaient renforcées. Deuxièmement, le président Ford a obtenu du Congrès la modification de la procédure pour ratifier les accords commerciaux : c'est l'apparition de la procédure accélérée (*fast track*) de ratification¹². Troisièmement, conformément aux attentes des réciprocitaires, la loi prévoyait le renforcement de la clause échappatoire (section 201) et la mise en œuvre d'une procédure de sanction mobilisable unilatéralement contre les partenaires commerciaux qui recouraient à des pratiques de commerce jugées déloyales (section 301). Notons cependant que c'est aussi dans cette loi qu'on voit poindre, pour la première fois, une mention relative aux normes du travail.

3.2.2 / L'apparition des normes du travail dans la politique commerciale : un protectionnisme déguisé ?

Dès la fin des années 1960, la politique commerciale était loin de faire l'unanimité, même si elle restait guidée par les principes de la libéralisation ordonnée. Afin de maintenir la légitimité de sa politique commerciale, l'administration Nixon au pouvoir décida de mettre sur pied une commission pilotée par l'ex-PDG d'IBM, Albert A. Williams, au sein de laquelle les grandes entreprises ainsi que les centrales syndicales furent représentées. Cette Commission on International Trade and Investment fut active entre 1969 et 1971 et publia un rapport dans lequel on pouvait relever plusieurs recommandations, dont celle de créer au sein du GATT un comité chargé de rédiger un « code sur les normes du travail équitable »,

12 « "Fast track" is a shorthand for the proposed of renewal of authority to implement changes in US law needed to comply with new trade agreements. [...] In return for regular consultations and timely notification on the part of administration, congress commits itself to act on agreements negotiated under fast track authority expeditiously and without amendments. » Ellen L. Frost, « Introduction and summary », dans Jeffrey J. Schott (dir.), *Restarting Fast Track*, Washington, D.C. : Institute for International Economics, 1998, p. 9.

conditionnant l'octroi des concessions commerciales au respect de ces normes¹³. Toutefois, aucune indication n'apparaissait sur la définition ou le contenu de ces normes de travail dites «équitables».

Mais cette intégration, si elle est due à la présence syndicale à la Commission, a par la suite été combattue par l'American Federation of Labor - Congress for Industrial Organisation (AFL-CIO) dans les années 1970. Alors que les syndicats américains étaient de fervents défenseurs de la politique commerciale américaine durant les années 1940 et 1950, leur enthousiasme envers l'ouverture commença à diminuer au cours des années 1960, pour se transformer en une posture beaucoup plus agressive, voire nationaliste dans les années 1970. Les travailleurs américains estimaient être victimes de la combinaison de trois changements majeurs, soit l'internationalisation des technologies de production, la multinationalisation des firmes américaines et les conditions déloyales du commerce international. Outre le fait que les compétiteurs étrangers avaient une avance sur les producteurs américains, les firmes américaines se délocalisaient de surcroît pour profiter de conditions de production plus favorables à l'étranger. Ces mutations rendaient les travailleurs victimes de l'arrivée d'un flot de marchandises, ce qui affectait la balance commerciale et les conditions d'emploi des travailleurs américains¹⁴. Devant ces changements, il fallait, selon les organisations syndicales, prendre trois types de mesures : mettre la pression sur les pays ayant des pratiques inéquitables ; adopter des mesures législatives de rétorsion à l'égard des fautifs ; et assurer la pérennité des industries américaines à travers la limitation temporaire des importations dans les secteurs les plus vulnérables à la concurrence. Malgré les pressions syndicales, une nouvelle loi commerciale a été adoptée en 1974, ce qui peut être considéré comme une défaite pour le camp réciprocarien, bien que la section 301 leur fût concédée. Ainsi, la voie était libre pour de nouvelles concessions tarifaires et, surtout, pour la négociation d'accords sur les barrières «non tarifaires».

13 La présence des syndicats explique cette proposition. Jorge F. Perez-Lopez, «Conditioning trade on foreign labor law: The US approach», *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol. 9, n° 2 (1987), p. 253-293.

14 I. W. Abel, de l'AFL-CIO, résume ainsi la situation : «*Foreign nations are able to use American productivity not only to increase their own efficiency, but to compete more effectively with U.S.-produced goods. Thus, the industrial base is not only eroded by these transfers but America's own technology and productivity are used against it. [...] Americans also are asked to reduce trade barriers for expanded trade. But other nations increasingly raise barriers to our goods, and U.S.-based multinationals, through their foreign affiliates, use these trade barriers to compete with U.S. domestic companies.*» United States Congress, House of Representatives, Committee on Ways and Means, «Statement of I. W. Abel, Chairman, AFL-CIO, accompanied by Nat Goldfinger, Director, Research Department and Ray Denison, Legislative Department», First Session, on H.R. 6767, *The Trade Reform Act of 1973*, auditions, 93^e Congrès, 1^{re} session, Washington, D.C. : U.S. Government Publishing Office, 9 mai 1973, p. 1213.

Par ailleurs, comme recommandé par la commission Williams, les normes du travail firent leur apparition dans la loi de 1974. Selon cette loi, le président doit :

[...] as soon as practicable, [...] take such action as may be necessary to bring trade agreements heretofore entered into, and the application thereof, into conformity with principles promoting the development of an open, nondiscriminatory, and fair world economic system, [...including...] (4) the adoption of international fair labor standards and of public petition and confrontation procedures in the GATT¹⁵.

Cet extrait du texte de loi ne répondait ni à une logique réciprocitaire ni au protectionnisme classique. On peut plutôt y voir la preuve de la manifestation des dernières forces du libéralisme réformiste, celui-là même qui s'était d'abord imposé grâce au New Deal et qui s'était ensuite affirmé durant les trente années qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale. On remarque d'ailleurs que cette clause sociale avait encore des adeptes durant le processus d'élaboration de la loi. D'abord, lors des auditions au Congrès, certains syndicats et mouvements religieux se montrèrent pour un jeu à somme positive pour les travailleurs américains comme pour les travailleurs du « tiers-monde ». Paul Jennings, représentant syndical, expliquait d'ailleurs que « *[o]ur primary interest is, of course, making life better for Americans but we also like to see an improvement for the workers in other countries as well¹⁶* ». Même si les syndicats choisirent majoritairement l'option réciprocitaire, certains d'entre eux appuyaient encore l'idée que l'emploi et la qualité de vie des travailleurs devaient s'améliorer simultanément aux États-Unis et ailleurs dans le monde. C'était là l'objectif, mélioriste soulignons-le, de la clause sociale.

En outre, des associations religieuses progressistes n'avaient jamais cessé de plaider pour un plus grand internationalisme auprès des travailleurs, s'opposant parfois aux syndicats. Cette déclaration faite devant le même comité par la Conférence catholique des États-Unis démontre à quel point le sort des travailleurs internationaux pouvait être cher à ces associations religieuses :

15 United States, *Trade Act of 1974*, § 121, 3 janvier 1975, Pub. L. n° 93-618, 93^e Congrès, H.R. 10710.

16 United States Congress, House of Representatives, Committee on Ways and Means, « Statement of Paul Jennings, Industrial Union Department of AFL-CIO, accompanied by Jacob Clayman, Administrative Director and Jocelyn Gutchens, Economist », *op. cit.*, 9 mai 1973, p. 1411.

[T]he poor of the Third World are not made the «enemy» of the American worker. Both groups, in fact, are often victims of Economic injustice. [...] As for minimum labor standards, «a prerequisite would be that employment conditions in exporting firms and industries should not be inferior to those in other comparable industries in the country concerned»¹⁷.

Malgré la popularité grandissante de la doctrine réciprocitarienne, il existait donc encore des groupes sociaux capables et désireux de défendre l'esprit de la clause sociale. En définitive, la nouvelle loi enjoignait à l'exécutif américain de négocier l'inclusion des normes internationales du travail au sein du GATT, ce qu'il tenta de faire, mais en vain.

3.2.3 / **Les discussions pour intégrer les normes du travail au sein du GATT (1979)**

En 1979, à la suite de la demande de Carter, on octroya au représentant américain au commerce le mandat de discuter des normes du travail durant les négociations du cycle de Tokyo. Les États-Unis souhaitaient intégrer quatre blocs de normes internationales du travail, dites «minimales», dans les discussions informelles du GATT: «*U.S. strategy during the round focused on four minimum international labor standards (MILS): 1) Slave and forced labor; 2) Child labor; 3) Health and safety practices; and 4) discriminatory practices applied to exports*¹⁸.» Cette proposition se heurta rapidement à un mur, car, d'une part, seuls les pays scandinaves l'appuyèrent et, d'autre part, les pays en développement firent front commun pour rejeter toute discussion, dans le cadre du GATT¹⁹, sur les normes du travail. Cela dit, les États-Unis ne baissèrent pas les bras, réitérant leurs demandes au sein du groupe consultatif des 18 (CG18), après la clôture du cycle de Tokyo. Ce conseil, chargé de la gestion des affaires courantes du GATT, fut mobilisé durant toute l'année 1979 afin

-
- 17 United States Congress, House of Representatives, Committee on Ways and Means, «Statement of U.S. Catholic Conference», *op. cit.*, 9 mai 1973, p. 1531. Le texte cité entre guillemets est tirée de Marion Gallis, *Trade for Justice: Myth or Mandate?*, Genève: World Council of Churches Commission on the Churches' Participation in Development, 1972, p. 21.
- 18 Peter S. Watson, «The framework for the new trade agenda», *Law and Policy in International Business*, vol. 25, n° 4 (1993-1994), p. 1237-1258. Aucun document écrit du GATT n'a pu être répertorié à ce sujet. L'information a été retrouvée aussi dans Carol Pier, «Workers' rights provisions in fast track authority, 1974-2007: An historical perspective and current analysis», *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 13, n° 1 (2006), p. 77-103, et dans Perez-Lopez, *op. cit.*
- 19 Gus Edgren, «Fair labour standards and trade liberalisation», *International Labour Review*, vol. 118, n° 5 (1979), p. 523-536.

d'entamer la réflexion sur l'inclusion de normes du travail au sein du système commercial multilatéral. Selon le compte rendu de la rencontre du CG18 des 23 et 24 avril 1979 :

One member [c'est-à-dire, les États-Unis] said that an effort should be made to establish a list of issue areas that might be taken up in the future. His authorities might raise the subject of fair labour standards, State trading, investment distortions of trade flows, [...]. He expressed the hope that, while all these issues took a good deal of reflection, governments would have, by the time of the formal adoption of the results of the Tokyo Round, some firm notions on the subjects to be pursued and the priority to be given to them²⁰.

En réponse à cet appel, les négociateurs américains fournirent un rapport au comité, duquel on put discuter lors de la réunion suivante du CG18, en octobre 1979. À la lecture de ce rapport, on peut déduire que les États-Unis se résolurent à « adoucir » leur approche au sein de ce CG18 dans une perspective stratégique. En effet, ils y soutinrent que l'inclusion de normes minimales du travail (*minimum international labor standards*) dans le système commercial multilatéral répondrait aux principes du GATT :

The objective of such a program would not be to impose uniform labour standards on all trading nations, but to fulfil the GATT preamble objective of « raising standards of living ». GATT consideration would deal with: (a) differential standards favouring export sectors within a given country, and (b) certain working conditions which are dangerous to life and health at any level of development²¹.

Les États-Unis défendaient donc l'idée selon laquelle il serait contraire aux principes du GATT d'encourager un moins-disant social en vue d'être compétitif. L'absence de balises encouragerait le déplacement des activités vers les pays où les conditions de santé et de sécurité au travail seraient moindres, ou encore vers des zones franches dans lesquelles aucune norme du travail ne prévaudrait. Il était donc de la responsabilité du GATT de s'attaquer à ce fléau, puisqu'il représentait la seule institution internationale dotée d'un mécanisme de règlement des différends

20 GATT, *Note on the Ninth Meeting of the Consultative-Group of Eighteen*, Genève : GATT, 23-24 avril 1979, p. 3.

21 GATT, *Minimum International Labour Standards*, document transmis à la demande des participants de la 10^e réunion tenue aux États-Unis, 22-23 octobre 1979, p. 1.

suffisamment contraignant. Les États-Unis firent valoir que ces questions devraient éventuellement ouvrir la voie à une coopération institutionnelle entre le GATT et l'OIT. Enfin, les États-Unis cherchèrent à diminuer le nombre des normes dites minimales (comparativement aux normes équitables précédemment établies) afin d'avoir plus d'alliés potentiels au sein du CG18.

Malgré cet effort de modération, les États-Unis furent incapables de rallier les membres du CG18 autour de leur proposition²². En résumé, les pays européens, plus particulièrement les pays scandinaves, appuyèrent à nouveau la proposition américaine. Toutefois, les pays en développement s'inscrivirent en faux, arguant que l'adjonction d'une clause sociale au GATT induirait une discrimination implicite à l'égard des produits en provenance des pays les plus démunis. Devant cette défaite, les États-Unis renoncèrent temporairement à l'inclusion d'une clause sociale au sein du GATT.

3.3 / **L'ère des régressions : néolibéralisme et nouvelle politique commerciale (1980-1984)**

Les années 1980 s'ouvraient avec des perspectives sombres pour les travailleurs américains. Comme nous le montrerons, les politiques néolibérales de Reagan vinrent mettre un terme à l'ère réformiste entamée avec le New Deal. De plus, le programme commercial américain s'arrimait parfaitement aux intérêts des milieux d'affaires, tout en laissant une brèche pouvant profiter aux défenseurs des droits des travailleurs.

22 Voici la conclusion des discussions du comité: « *The member from the United States reiterated his country's interest in minimum international labour standards. Another member assured the Group of a positive attitude on this subject but he thought that work in this area might distract the secretariat from GATT's immediate tasks. [...] Several members said that they failed to see the relevance of the subject for GATT. The proposal of the United States might bring more discrimination than justice into world trade relations. One of these members, pointing out that the reference in the General Agreement's preamble to the objective of "raising standards of living" could not legitimize discriminatory import restrictions [...] Another member, recognizing that his position deviated somewhat from that taken by others, welcomed the United States initiative provided the discussion began with an examination of the situation in a certain country where grossly unfair labour standards existed.* » *Ibid.*, p. 5-6.

3.3.1 / **La fin de l'ère réformiste: Reagan et le retour du conservatisme militant**

La présidence de Reagan débuta dans un contexte de crise. Cette atmosphère incita le gouvernement à entreprendre des réformes dans le but d'améliorer un système dont les rouages semblaient enrayés. Les néolibéraux et les nouveaux conservateurs réussirent à mobiliser une « majorité silencieuse²³ ». La victoire de Ronald Reagan lors des élections présidentielles de 1980 fut la consécration des idées néolibérales, dans un contexte où le keynésianisme semblait dépassé²⁴. Lors de son discours d'inauguration, en 1981, Reagan affirma: « [...] *government is not the solution to our problem, government is the problem*²⁵ ». Les *reaganomics* s'incarnèrent dans quatre axes distincts²⁶: 1) la lutte contre la bureaucratie et contre les syndicats (dérégulations²⁷ et politiques antisyndicales²⁸); 2) la réduction de la dépendance des pauvres à l'égard de l'État (coupe dans les programmes sociaux²⁹); 3) la lutte contre l'inflation (indépendance de la banque centrale, contrôle de la masse monétaire); et 4) une croisade contre l'impôt alliant antiétatisme et rigueur budgétaire³⁰. On voit par cette brève description que le reaganisme touche le cœur de notre problématique. En effet, d'une part, il symbolise la fin de l'ère

-
- 23 Pour analyser ce phénomène, nous nous référons, entre autres, aux travaux suivants: Steve Fraser et Gary Gerstle (dir.), *The Rise and Fall of the New Deal Order, 1930-1980*, Princeton: Princeton University Press, 1989; Paul Krugman, « Trade and wages, reconsidered », *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 39, n° 1 (2008), p. 103-154; Serge Halimi, *Le grand bond en arrière: comment l'ordre libéral s'est imposé au monde*, Paris: Fayard, 2004.
- 24 William C. Berman, *America's Right Turn: From Nixon to Clinton*, 2^e éd., Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1998; Larry Berman, *Looking Back on the Reagan Presidency*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1990; John Ehrman, *The Eighties: America in the Age of Reagan*, New Haven: Yale University Press, 2005.
- 25 Cité dans Dorval Brunelle, « Le conservatisme et l'État sous Reagan », *Interventions économiques*, n° 17 (1987), p. 89-98.
- 26 Voir James K. Galbraith, *L'État prédateur: comment la droite a renoncé au marché libre et pourquoi la gauche devrait en faire autant*, Paris: Seuil, 2009; Jean Pisani-Ferry, *L'épreuve américaine: les États-Unis et le libéralisme*, Paris: Syros/Alternatives, 1988; Mark Blyth, *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002, p. 167-201.
- 27 Sans réussir à les éradiquer, il faut reconnaître que l'administration républicaine réduisit largement la portée et les moyens des agences de régulation (concurrence, finance, droits des consommateurs, énergie ou encore environnement). Voir Mark Blyth, *op. cit.*, p. 183-190.
- 28 L'administration républicaine mit en œuvre: un gel des salaires de la fonction publique, la désindexation des échelles de salaire, la baisse du salaire minimum et le démantèlement de certains services publics fédéraux. Enfin, la lutte sans merci contre la grève des contrôleurs aériens lança l'offensive antisyndicale, laquelle se répercutera par la suite dans le secteur privé.
- 29 Les programmes de transferts vers les plus démunis furent largement revus à la baisse. Voir Mark Blyth, *op. cit.*, p. 185-187.
- 30 Il y eut bel et bien une réduction des impôts et une contraction de certaines dépenses publiques. De plus, la progressivité de l'impôt fut fortement réduite et les revenus des entreprises furent largement détaxés. Par ailleurs, si les budgets sociaux furent amoindris, les dépenses fédérales connurent, quant à elles, une augmentation sous Reagan, principalement pour les dépenses militaires. Ce fut alors le début de déficits publics fédéraux abyssaux.

ouverte par le New Deal³¹. D'autre part, ces politiques mirent fin au compromis entre l'État, les entreprises et les syndicats. De ce fait, les syndicats durent revoir leurs stratégies, d'autant plus que ce néolibéralisme se conjugua à une dynamique d'internationalisation, de moins en moins favorable aux travailleurs américains. À présent, revenons sur les changements de politiques commerciales pour comprendre le nouvel intérêt porté à la question de la clause sociale.

3.3.2/ **Les débuts de la configuration globale: la nouvelle croisade commerciale du président Reagan**

La réforme de la politique commerciale menée par l'administration Reagan fut fort différente de celle entreprise par Cordell Hull en 1934. En effet, le mouvement amorcé par Hull avait modifié à la fois la nature de la politique commerciale et ses modalités. D'un paradigme protectionniste et unilatéral, on était passé à une politique favorable à l'ouverture ordonnée et négociée multilatéralement. Pour répondre à la crise de légitimité décrite dans le chapitre précédent, il fallait changer d'approche, soit dans le sens du nationalisme, soit dans celui de l'intégration. Le mérite de l'administration Reagan fut d'instaurer une réforme conciliant ces possibilités autour de quatre priorités.

- 1 Alors que le GATT montrait des signes d'essoufflement, dès 1982, Reagan et son administration avaient à cœur de relancer la machine des négociations commerciales. Essentiellement, cette relance avait deux objectifs: la libéralisation du commerce des produits agricoles et de celui des services. Alors que le premier secteur suscitait l'intérêt des grands complexes agro-industriels, le programme de libéralisation du commerce des services intéressait, quant à lui, le milieu des affaires³².
- 2 Cependant, pour qu'une libéralisation plus approfondie soit possible, il fallait aussi plus de règles à portée mondiale³³. En respect des préceptes d'une administration visiblement conservatrice, ces règles

31 John Gerard Ruggie, « At home abroad, abroad at home: International liberalisation and domestic stability in the new world economy », *Millennium-Journal of International Studies*, vol. 24, n° 3 (1995), p. 507-526; John Gerard Ruggie, « Trade, protectionism and the future of welfare capitalism », *Journal of International Affairs*, vol. 48, n° 1 (1994), p. 1-11.

32 Les banques, la finance, les grandes chaînes de distribution, l'expertise des entreprises d'importation et d'exportation, d'ingénierie, de comptabilité, de recherches, voire les grandes universités voyaient d'un bon œil le libre accès à des marchés mondiaux en pleine expansion.

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

mondiales devaient bien sûr être favorables aux entreprises : droit des investisseurs, droit de propriété intellectuelle, etc. Dans les nouvelles négociations commerciales, les États-Unis firent valoir que les entreprises devaient être considérées comme des sujets de droit, au même titre que les États. La dimension conservatrice de l'approche est patente, mais une fois la boîte de Pandore de la régulation économique mondiale ouverte par le gouvernement Reagan, il devenait tout aussi possible d'imaginer que des réglementations d'inspiration progressiste puissent s'y glisser, comme nous le verrons plus tard.

- 3 Reagan fut souvent perçu comme un président menant une politique commerciale agressive (*tough*)³⁴. Non seulement a-t-il étendu l'application des mesures de rétorsion unilatérales sous le joug de la réciprocité, mais c'est également sous sa présidence que fut adoptée l'*Omnibus Foreign Trade and Competitiveness Act*, de 1988. L'essentiel de l'arsenal unilatéral institué par cette loi comportait trois volets : les mesures antidumping et la lutte contre les pratiques commerciales déloyales (section 301) ; les mesures antisubventions et les clauses de sauvegarde (section 201). En 1988, les questions de non-respect des règles de propriété intellectuelle (301 spéciale) et les mesures discriminatoires à l'égard d'investissements américains furent ajoutées à la liste. Il s'agit ici du versant réciprocitaire de la politique de Reagan.
- 4 La plus grande mutation insufflée à la politique commerciale américaine fut ce changement de direction vers le bilatéralisme et le régionalisme. Ce changement résulta plus d'une dérive que d'un choix délibéré. La signature d'un accord avec Israël (1985), puis avec le Canada (1988) permit de donner une nouvelle impulsion à la diplomatie commerciale. Après ce changement, le gouvernement et les firmes virent en quoi cette route pouvait servir leurs intérêts. L'inflexion bilatérale ne provenait pas d'une demande du milieu des affaires, mais une fois la route tracée, les élites politiques et économiques s'y précipitèrent³⁵.

34 La mise en œuvre d'accords d'autolimitation et la guerre commerciale avec le Japon donnaient en partie raison à ce point de vue.

35 Jean-François Fortin, *L'État, les groupes d'intérêt et l'usage d'ententes de libre-échange dans la politique commerciale des États-Unis, 1980-1994*, Thèse de doctorat, Québec : Université Laval, 2000.

En définitive, la nouvelle dynamique d'intégration économique, conjuguée aux politiques économiques de l'ère Reagan fut vécue comme un affront par les mouvements progressistes en général, et par les syndicats en particulier. Dans ce contexte hostile, les mouvements progressistes hésitaient entre deux orientations. Un premier camp se positionna pour un retour au nationalisme économique. Les politiques réciprocatariennes furent largement soutenues par les bastions syndicaux traditionnels, constituant une fraction importante du mouvement ouvrier (secteur du textile, de la métallurgie, ou encore de l'automobile). Pour le second camp, comme le terrain de jeu des firmes américaines s'élevait à l'échelle du globe, il fallait que les règles suivent le même mouvement. À la globalisation des firmes, il fallait répondre par un New Deal mondial. La clause sociale est l'héritière de cette orientation particulière. Alors que la tentation nationaliste existait, des progressistes américains se mobilisèrent avec succès autour d'un projet à la fois social et internationaliste³⁶. De fait, la nouvelle politique commerciale, centrée sur l'adoption de règles à portée mondiale, permit à cette stratégie de gagner en potentiel et en pertinence.

3.4 / **La meilleure défense, c'est l'attaque: la coalition travailleurs-libéraux et l'introduction d'une clause sociale**

Devant l'impasse politique créée par l'affirmation conjointe de l'intégration économique et du néolibéralisme, une coalition «travailleurs-libéraux» s'est reconstituée afin de défendre la clause sociale. Nous définirons d'abord la nature et les membres de cette coalition ainsi que la stratégie employée afin de modifier les lois commerciales américaines. Ensuite, nous observerons qu'ils ont réussi à faire intégrer les normes du travail au sein du Système généralisé des préférences, en 1984. Puis nous verrons comment ces mêmes normes furent intégrées dans d'autres programmes de préférences commerciales. Enfin, nous rappellerons les modalités de l'intégration des normes du travail dans la loi commerciale de 1988.

36 John Cavanagh *et al.*, *op. cit.*

3.4.1 / **La mobilisation compte : la stratégie médiatique et militante de la coalition pour le respect des droits des travailleurs (1982-1984)**

In politics, an organized minority is a political majority.

RÉVÉREND JESSE JACKSON

3.4.1.1 / **Les forces en présence dans le nouveau débat sur la clause sociale**

Aux États-Unis, les mouvements sociaux et politiques de gauche sont toujours restés minoritaires, bien que certains mouvements progressistes aient parfois réussi à voir leurs propositions être adoptées. Certaines personnalités de gauche purent même participer à des gouvernements, et ce, particulièrement à compter de l'implantation du New Deal³⁷. Il y eut deux phases durant lesquelles la coalition travailleurs-libéraux réussit à influencer l'action des gouvernements et des législateurs américains : celle qui s'est étendue du New Deal de F. D. Roosevelt au Fair Deal de Harry Truman (1933-1952) ; puis celle qui a débuté dans les années 1980.

Durant cette deuxième phase plus récente, une nouvelle coalition s'est formée pour défendre, entre autres, que la mondialisation des droits économiques qui avait lieu devait s'accompagner d'une internationalisation parallèle des droits sociaux. Il est possible de relever à nouveau quatre groupes qui contribuèrent à forger cette nouvelle coalition travailleurs-libéraux, soit des associations, des syndicalistes, des intellectuels et des personnalités relevant directement de la sphère étatique (politiciens, fonctionnaires). Au sein de cette coalition, il importe de noter le rôle moteur joué par le secteur associatif et religieux, dont l'activisme s'est à l'époque intensifié pour revendiquer la régulation sociale de la mondialisation. Ces militants, que certains qualifièrent de « justiciers mondiaux³⁸ », se mobilisèrent sur plusieurs fronts : la responsabilité sociale des entreprises, la mise en place de codes de conduite, la lutte contre les ateliers de misère (*sweatshops*), le commerce équitable et, bien évidemment, la clause sociale. À ce sujet, l'International Labor Rights Forum (ILRF), héritier de l'International Labor Rights Education and Research Fund (ILRERF), occupa une position à la fois centrale et

37 Sidney Milkis, *The New Deal and the Triumph of Liberalism*, Amherst : University of Massachusetts Press, 2002.

38 Voir Kimberly Ann Elliott et Richard B. Freeman, « White hats or Don Quixotes? Human rights vigilantes in the global economy », *NBER Working paper*, Document de travail 8102, Cambridge : National Bureau of Economic Research, 2001 ; Valentine M. Moghadam, *Globalization and Social Movements : Islamism, Feminism, and the Global Justice Movement*, Lanham : Rowman & Littlefield Publishers, 2009.

cruciale³⁹. En effet, c'est à partir de ses activités que s'est constituée la nouvelle coalition travailleurs-libéraux. En son sein, des syndicats associés à l'AFL-CIO et d'autres militants allaient jouer un rôle majeur⁴⁰. Cette coalition comprenait aussi des membres éminents de l'aile progressiste du Parti démocrate⁴¹. Bien que suscitant un débat permanent⁴², les victoires de cette coalition pro-clause sociale ont campé la possibilité d'une régulation sociale de la mondialisation dans le paysage politique américain. Cela dit, comme nous le verrons, si des militants parvinrent à imposer l'intégration de la clause sociale dans la politique commerciale américaine, ils l'ont fait à la mesure de leur poids politique⁴³. Minoritaires, ils durent compter sur l'appui du camp modéré pour obtenir cette victoire, ce qui les obligea à vider la clause sociale de son projet de régulation de la mondialisation. Malgré tout, pour les revendications pour une telle clause se sont traduites dans la politique commerciale américaine.

3.4.1.2 / La stratégie pour implanter la clause sociale

L'inclusion d'une clause sociale contraignante fut le fruit d'un travail de sape réalisé par un petit nombre de militants et d'hommes politiques bien décidés à rendre la politique commerciale plus équitable, tant pour les travailleurs américains que pour ceux du tiers-monde. Mais, comme nous l'avons vu, dans les années 1970, le mouvement ouvrier américain avait changé de position. De fervent partisan du libre-échange, il était devenu beaucoup plus sceptique à l'égard de l'ouverture. D'ailleurs, les idées réciprocitaires occupaient l'essentiel des débats au sein des organisations syndicales, dont les positions flirtaient alors avec le nationalisme.

-
- 39 Alisa DiCaprio, « Are labor provisions protectionist: Evidence from nine labor-augmented U.S. trade arrangements », *Comparative Labor Law & Policy Journal*, vol. 26, n° 1 (2004), p. 1-34; Lance A. Compa et Jeffrey S. Vogt, « Labor rights in the generalized system of preferences: A 20-year review », *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol. 22, n° 1 (2000-2001), p. 199-238.
- 40 La coalition profita de l'expertise de certains *think tanks* comme l'Economic Policy Institute et l'Institute for Policy Studies pour promouvoir cette mondialisation sociale.
- 41 Mentionnons le représentant Donald Pease dans les années 1980, le secrétaire au Travail Robert Reich dans les années 1990, les représentants Sander Levin et Charles Rangel dans les années 1990 et 2000 et, enfin, Nancy Pelosi dans les années 2000.
- 42 Une fois introduites dans la politique commerciale américaine, les normes du travail firent l'objet de vifs débats au sujet de leur pertinence. Trois groupes s'opposaient à la clause sociale: les *think tanks* libéraux et conservateurs; les grandes entreprises et les groupes de pression représentant les milieux d'affaires; et, enfin, le Parti républicain. Un dernier camp, plus modéré, se montra favorable à l'inclusion des normes du travail dans la politique commerciale, pourvu qu'elles ne nuisent pas à la libéralisation. Cette position centriste rallia des internationalistes libéraux dont des *think tanks*, comme l'Institute for International Economics et la Brookings Institution, et les Nouveaux Démocrates, courant politique fondé par Bill Clinton.
- 43 Christopher L. Erickson et Daniel J. B. Mitchell, « The American experience with labor standards and trade agreements », *Journal of Small and Emerging Business Law*, vol. 3, n° 1 (1999), p. 41-92.

Par-dessus tout, les pays du tiers-monde en général, et ceux d'Asie en particulier, étaient la cible du mécontentement des travailleurs américains en manque de travail, voire mis à pied :

The advocates' group was also concerned by the narrow trade policy position of many unions. «Stop Imports» and «Buy American» were the most prominent trade calls from the labor movement. [...] Rather than advocating human rights and labor rights, Labor Day celebrations in the 70s and 80s sometimes featured the communal smashing of foreign-made products - an entire Japanese car, in some cases⁴⁴.

De nombreuses unités syndicales avaient renoncé au libre-échange et voyaient la concurrence déloyale comme une menace à leurs emplois. Dans ce contexte, les systèmes de préférences commerciales unilatérales⁴⁵ étaient loin de faire l'unanimité auprès des syndicats. Trois critiques principales étaient adressées à ces mécanismes. Premièrement, les syndicats défendaient l'idée selon laquelle ces mécanismes de préférences profitaient surtout aux multinationales et à des dirigeants corrompus du tiers-monde⁴⁶. Deuxièmement, selon eux, une fraction minime des pays en développement (PED) bénéficiait réellement du Système généralisé des préférences (SGP), soit les pays les plus développés d'entre eux (nouveaux pays industrialisés d'Asie et d'Amérique latine), ne laissant que des miettes aux États qui auraient réellement eu besoin du SGP⁴⁷. Il fallait donc, selon eux, faire « graduer » les cinq pays les plus industrialisés en les supprimant de la liste des potentiels bénéficiaires. Ce tournant réciprocitaire était-il la seule voie possible pour le mouvement ouvrier américain ?

La réponse est non. Bien que très minoritaire, dès 1980, une troisième critique promouvait un certain internationalisme social. On entrevoyait alors qu'il fallait tenir compte du respect des normes du travail dans les mécanismes de préférence commerciale unilatérale. Selon William Konyha, dirigeant du syndicat des charpentiers et menuisiers, le problème avec les pays en développement provenait des carences du

44 Lance A. Compa et Jeffrey S. Vogt, *op. cit.*, p. 201.

45 Dans le cadre du GATT, puis de l'OMC, les pays développés ont le droit d'accorder un accès privilégié à leur marché aux pays en développement, et ce, sans accorder le même privilège aux autres pays. Il s'agit d'une exception majeure à la Clause de la nation la plus favorisée, dont l'objectif est de stimuler les exportations des pays pauvres.

46 United States Congress, House of Representatives, Committee on Ways and Means, Subcommittee on Trade, «Statement of Dr. Rudolph Oswald, Director of the Department of Research of AFL-CIO», *Operation of the Generalized System of Preferences*, auditions, 96^e Congrès, 2^e session, Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office, 8 mai 1980, p. 26.

47 *Ibid.*

droit du travail de ces pays. Or le SGP ne permettait pas de juger de l'application des normes du travail. Les propos de M. Konyha allaient comme suit :

The program also does not favour developing countries which protect their workers through minimum wages and other protective labor legislations; the program also does not favour countries which encourage, rather than suppress the development of free trade union movement. [...] We believe in international trade, but we believe that such trade should be used to encourage decent working conditions and wages and to promote better methods of productions; such trade should not provide an incentive for developing countries to exploit their own workers. [...] We oppose the GSP program as it now operates. We favour [...] safeguards to ensure that: (a) wages and working conditions in these countries are not endangered, and (b) tariffs reductions actually aid the economic betterment of workers in developing countries⁴⁸.

Ainsi, dès 1980 on pouvait constater que circulait l'idée voulant que le système de préférences accordé aux PED puisse être amendé de façon à favoriser l'amélioration des conditions de vie et de travail tant aux États-Unis que dans les pays en développement. C'est précisément ce à quoi se sont attelées une petite frange de militants syndicaux et d'ONG américains (voir tableau 3). Il s'agissait alors de réussir le coup de force d'introduire un amendement progressiste dans la politique commerciale américaine en pleine période d'effervescence du conservatisme et du nationalisme.

48 United States Congress, House of Representatives, Committee on Ways and Means, Subcommittee on Trade, « Statement of William Konyha, General President of United Brotherhood of Carpenter and Joiners of America AFL-CIO », *op. cit.*, 8 mai 1980, p. 110.

TABLEAU 3 / Liste des protagonistes engagés dans la campagne pour l'inclusion des normes du travail dans le SGP (1982-1984)

	Nom de l'organisme	Personnes clés
Intellectuels	Universitaire	Lance Compa
	Indépendante	Kathy Selvaggio
	Indépendant	Tim Shorrock
ONG	Institute for Policy Studies	John Cavanagh
	International Labor Rights Fund	Pharis Harvey, Jeffrey S. Vogt
	Bread for the World	Peter Ollinger
	America's Watch	Holly Burkhalter
Politique	Représentant	Donald Pease, Bill Goold (assistant)
	Labor Department	David Williams, Jack Buchanek
	Washington Office on Haiti	Allan Ebert
Syndicats	AFL-CIO	Steve Beckman
	United Auto Workers	Lee Price
	United Electrical Workers	
	Radio and Machine Workers for America	
	United Steel Worker of America	Jack Sheehan
	International Association of Machinists	Barbara Shailor
	United Food and Commercial Workers	Stan Gacek
	American Federation of Government Employees	Ben Davies

Sources: Lance A. Compa et Jeffrey S. Vogt, « Labor rights in the generalized system of preferences: A 20-year review », *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol. 22, n° 1 (2000-2001), p. 199-238 ; Alisa DiCaprio, « Are labor provisions protectionist: Evidence from nine labor-augmented U.S. trade arrangements », *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol. 26, n° 1 (2004), p. 1-34.

Ces revendications s'attaquaient aux agissements autoritaires des gouvernements contre les travailleurs et à la répression antisyndicale. Ainsi, les membres de la coalition n'étaient pas motivés par une quelconque animosité à l'égard de « voleurs d'emploi » ou de « concurrents déloyaux », mais plutôt mus par une empathie réelle et sincère à l'endroit des travailleurs des pays du Sud, considérés comme des « frères ». En 1988, la coalition précisait d'ailleurs que son objectif était une plus grande ouverture, et non pas le protectionnisme :

Isn't making trade benefits contingent on workers' rights a form of backdoor protectionism? Just the opposite is true. Public confidence in an open trading system depends on improvements in worker rights overseas. How, otherwise, can U.S. workers face imports from South Korea, Chile or any other country in which basic labor rights

are non-existent, wages are but a fraction of ours, and to which U.S. transnational companies can transfer capital and technology at the drop of a hat? American workers are, and will continue to be, at an unfair disadvantage in competing with their counterparts in such countries. However, improvements in working and living conditions abroad, made possible by the free exercise of basic worker rights, can mitigate the affront to workers in the United States when repression is used to subsidize production. U.S. workers expect to see tangible evidence that trade with the United States fosters real gains for developing country workers. Without respect for basic worker rights and improvements in working conditions abroad, the pain of dislocation will continue to feed opposition to the current trade system⁴⁹.

Les exigences défendues par ce groupe étaient de trois ordres :

- 1 *No country should attract investment or gain an edge in international trade by violating workers' rights;*
- 2 *No company operating in global trade should gain a competitive edge by violating workers' rights; and,*
- 3 *Workers have a right to demand protection for labor rights in the international trade system, and to have laws to accomplish it⁵⁰.*

Les années 1970 et le début des années 1980 furent un terrain fertile pour l'émergence de dictatures de droite dans de nombreux pays du Sud. Or le sort des travailleurs était gravement négligé par ces gouvernements, souvent avec la caution implicite de l'allié américain, qui lui ouvrait son marché (Chili, Corée du Sud, Indonésie), alors que Reagan usait d'une politique beaucoup plus répressive envers les régimes communistes (Pologne, Roumanie) ou socialisants (Nicaragua). La stabilité dans ces pays était dans l'intérêt des États-Unis, puisque ces gouvernements venaient d'ouvrir toutes grandes les portes de leurs économies aux multinationales et aux investissements américains⁵¹. Il fallait donc trouver un moyen d'obliger ces régimes à faire respecter les droits de leurs travailleurs. Le SGP était le moyen idéal pour réaliser cet objectif⁵². En effet, ce programme s'adressait exclusivement aux pays en développement. Alors que les règles communes du GATT stipulaient que l'ouverture des marchés devait être réciproque

49 John Cavanagh et al., *op. cit.*, p. 5-6.

50 Lance A. Compa et Jeffrey S. Vogt, *op. cit.*, p. 199.

51 *Ibid.*, p. 200.

52 Nous verrons dans la section suivante que cette campagne atteignit pratiquement au même moment la *Caribbean Basin Economic Recovery Act* (CBERA) et le SGP.

et non discriminatoire, le SGP constituait un régime d'exception par lequel les États-Unis accordaient, à certains pays et sous certaines conditions, un accès préférentiel au marché américain⁵³. L'objectif de ce programme était de favoriser l'intégration des pays en développement dans le système commercial multilatéral. Ainsi, de 1982 à 1984, durant sa campagne pour l'inclusion des droits des travailleurs dans les systèmes de préférences unilatérales, la coalition s'est attachée à convaincre les syndicats qu'il ne fallait pas éliminer le SGP américain. Au lieu de s'opposer frontalement à la politique commerciale américaine, il convenait de l'amender afin que ce système devienne avantageux pour les travailleurs, c'est-à-dire dans le sens de l'internationalisme social. Les militants du mouvement des travailleurs comprirent qu'il était peut-être plus efficace – ou réaliste – d'aménager la structure institutionnelle existante, plutôt que de la renverser⁵⁴.

Pour ce faire, il fallait convaincre les instances politiques des bienfaits de la clause sociale. C'est alors que les membres de la coalition purent compter sur un parlementaire de premier ordre⁵⁵, le représentant Donald Pease, un démocrate progressiste très influent. Son assistant, Bill Gould, a joué un rôle crucial dans la coordination des différentes parties de la coalition, donnant entre autres la tâche à son équipe de préparer les dispositions en matière de droits des travailleurs qui seraient proposées devant le SGP⁵⁶.

La stratégie de la coalition se déclinait en trois plans. Il s'agissait tout d'abord de convaincre le Congrès, majoritairement démocrate, du bienfait de l'inclusion d'une telle clause dans la politique commerciale américaine. Ensuite, il fallait démontrer aux syndicats que l'inclusion de la clause sociale dans le SGP serait plus favorable à l'avancement des droits des travailleurs que l'abandon pur et simple du SGP. Enfin,

53 Chaque pays développé, ou chaque regroupement de pays (CEE, puis UE), a le droit d'administrer son propre programme d'accès préférentiel. Ces programmes existent toujours aujourd'hui.

54 La citation suivante illustre bien cette position et la réflexion qui la sous-tend: « *Union members' political energies went into various protectionist bills that had little chance of passage by Congress. To address th[is] problem, advocates proposed an amendment to the Generalized System of Preferences (GSP) that would make benefits under the GSP program conditioned on respect for workers' rights.* » Lance A. Compa et Jeffrey S. Vogt, *op. cit.*, p. 201.

55 Traduction de « *legislative champion* ». Voir Alisa DiCaprio, « Are labor provisions protectionist: Evidence from nine labor-augmented U.S. trade arrangements », *Comparative Labor Law & Policy Journal*, vol. 26, n° 1 (2004), p. 1-34; Lance A. Compa et Jeffrey S. Vogt, *op. cit.*, p. 20.

56 La citation suivante montre bien l'importance de ces deux acteurs: « *Congressman Don Pease was a high-ranking member of the Trade Subcommittee of the House Committee on Ways and Means, often described as the most powerful committee in Congress. He made international labor rights a personal cause and gave his staff a mandate to develop a GSP workers' rights provision.* » Lance A. Compa et Jeffrey S. Vogt, *op. cit.*, p. 20.

il restait à négocier avec la présidence une entente visant à assurer qu'elle ne mette pas son *veto* à l'intégration de la clause sociale dans les conditionnalités du SGP. Précisons le contenu de ces trois volets.

Le premier pas, probablement le plus important, consistait à convaincre le Congrès, qui était alors, par chance, majoritairement démocrate. Pour y parvenir, deux moyens furent principalement mobilisés par la coalition: les communications durant les auditions des comités du Congrès et l'omniprésence de leur allié clé, le représentant Donald Pease. Dans les auditions publiques, ce sont les ONG qui contribuèrent sans doute le plus à attirer l'attention sur la problématique des droits des travailleurs. C'est d'ailleurs à l'organisation chrétienne et tiers-mondiste Bread for the World que revint la tâche d'exposer la question devant le Congrès. À cet égard, soulignons que l'intervention de Peter Ollinger fut déterminante. La stratégie de recourir à cette organisation en particulier était judicieuse pour deux raisons. Premièrement, cette organisation militait pour l'autosuffisance alimentaire des pays en développement et sa sensibilité connue envers les besoins des pauvres dans le monde assurait que la clause sociale en question ne cachait pas un désir de protectionnisme déguisé. Deuxièmement, l'aspect religieux de l'organisation permettait de sensibiliser les républicains, à partir de la dimension chrétienne d'une possible clause sociale. Ainsi, la clause sociale fut présentée aux deux comités des chambres du Congrès comme un moyen d'aider les travailleurs du tiers-monde, lesquels évoluent dans des conditions parfois très difficiles:

Because we believe trade reform must be evaluated in terms of who actually receive the benefits [of GSP], Bread for the World advocates the incorporation of a provision that would make GSP eligibility conditional on the guarantee of human and civil right, including the right of workers to organize and bargain collectively. The ability of poor people and workers to earn fair wages and share fully in the benefits of GSP related trade depends as much on the ability to defend their interests as it does on the trade benefits themselves. The right to organize and seek decent labor conditions is also linked to justice for the US worker. Many businesses leave the United States to relocate in developing countries because wages are low in these countries. In many cases, these low wages are artificially maintained by governments that deny human rights and the workers' right to organize. [...] The question is not whether US workers should be

*protected from competition. The question is whether the US government should give preference to countries which do not allow workers to organize and do not guarantee their citizens' human right*⁵⁷.

Par la suite, Don Pease se chargea de trouver des alliés au sein même du Congrès. Élu sous la bannière démocrate dans un quartier ouvrier de l'Ohio, Pease restait toujours en contact avec les travailleurs et cherchait constamment à défendre les plus démunis. Considéré comme un élu progressiste (*liberal*), il avait aussi la réputation de mettre les droits de la personne au premier plan de ses engagements. Il s'intégra rapidement dans la nébuleuse d'ONG progressistes décrite dans cet ouvrage. Au Congrès depuis 1975, il avait déjà en 1983 un réseau de contacts suffisant pour faire avancer un dossier, complétant ainsi le profil type de tout «entrepreneur en politique étrangère⁵⁸». À ce titre, Donald Pease contribua de trois façons importantes à la promotion du projet. D'abord, il était respecté et écouté par ses collègues. Sa capacité de convaincre dépassait d'ailleurs son propre camp⁵⁹. De plus, il était membre de la Commission des voies et moyens et disposait de l'appui, important pour ce projet, de son président, l'influent Dan Rostenkowski. Deuxièmement, le soutien de Pease au projet lui assurait une certaine crédibilité, car l'élu avait toujours été un partisan du libre-échange, bien qu'il estimât que des règles devaient encadrer le commerce international⁶⁰. Troisièmement, en plus de son charisme, Pease pouvait compter sur sa connaissance approfondie de la mécanique du Congrès, ce qui lui permit de mobiliser toutes les ressources nécessaires au moment approprié. Grâce à son expérience du Congrès, il savait quel langage utiliser pour que la clause puisse être intégrée dans les textes législatifs américains. Misant sur la

57 United States Congress, House of Representatives, Committee on Ways and Means, Subcommittee on Trade, «Statement of John P. Olinger, Issue Analyst, Bread for the World», *Possible Renewal of the Generalized System of Preferences*, auditions, 98^e Congrès, 1^{re} session, 1983, Washington, D.C. : U.S. Government Publishing Office, p. 56-57.

58 Ralph G. Carter et James M. Scott, «Understanding congressional foreign policy innovators: Mapping entrepreneurs and their strategies», *The Social Science Journal*, vol. 47, n° 2 (2010), p. 418-438.

59 On explique sa capacité de convaincre certains républicains ainsi: «*He was perfectly positioned to push labor rights legislation through the committee system to the floor of Congress. Moreover, he was able to convince the Republicans that supporting a labor rights clause in the GSP gave them a chance to cast a pro-labor vote and to tell their constituents that they were doing something on trade for workers.*» Lance A. Compa et Jeffrey S. Vogt, *op. cit.*, p. 203.

60 Comme l'explique DiCaprio, «*Rep. Pease was supportive of free trade however, he was also concerned with the results increased imports could have on the domestic economy. These two goals merged in his efforts to include labor criteria in trade agreements in order to ensure that countries that were receiving differential access to the U.S. market would be following established standards and human rights policies.*» Alisa DiCaprio, *op. cit.*, p. 21.

majorité démocrate au Congrès, Pease réussit à faire de l'inclusion des droits des travailleurs une condition absolue du renouvellement du GSP, imposant du coup une négociation future avec la présidence.

Le deuxième élément de la stratégie de la coalition concernait le travail de persuasion à mener auprès des exécutifs syndicaux, qui, comme nous l'avons vu, étaient plutôt éloignés de l'internationalisme - fût-il social - à ce moment-là. Tout d'abord, il convient de préciser que les instances syndicales ainsi que leurs leaders n'adhéraient pas tous à la vision réciprocitaire décrite plus haut. Certains syndicats prestigieux faisaient effectivement partie de la coalition travailleurs-libéraux, dont la United Auto Workers, la United Electrical, Radio and Machine Workers of America et la United Steelworkers of America. Au moment de l'adoption de cette première clause sociale, les travailleurs n'avaient pas nécessairement une idée bien définie de la portée stratégique d'une telle initiative. Toutefois, les membres de la coalition mirent leurs talents de persuasion à contribution afin d'influencer les syndicats qui y restaient réfractaires, et dont la position restait fort ambiguë⁶¹.

Le troisième et dernier point essentiel pour crier victoire consistait à obtenir l'aval de l'exécutif. À ce propos, il faut rappeler que la coalition comptait sur des alliés de taille au Département du Travail : David Williams et James Buchanek. Cette porte d'entrée permit à la coalition d'avoir l'oreille de l'exécutif et facilita la sélection des stratégies susceptibles de favoriser l'adoption de la clause sociale. Mais le plus difficile fut de gagner la faveur du président Reagan lui-même. Bien évidemment, c'est à cette étape précise que la coalition fut contrainte de faire des compromis, pour s'assurer que le projet n'allait pas mourir une fois arrivé à cette ultime étape. Essentiellement, deux points gênaient la Maison-Blanche :

[T]he Republican administration could veto it. A painful compromise took shape in negotiations with Reagan administration officials. The administration wanted to cut from the original draft a clause prohibiting discrimination on the basis of race, sex, religion,

61 Au sujet de la position confuse de certains syndicats par rapport au GSP, cette déclaration de Stephen Koplan, de l'AFL-CIO, est révélatrice : « *The AFL-CIO [...] have maintained ties with labor groups in other countries and supported efforts to healthy development and more effective world trading system. GSP has not helped to achieve these goals and it should not be renewed. [...] But] The AFL-CIO believes that if Congress renews GSP, strong provision concerning human and trade union rights should be made an integral part of any legislation. A country should not be designated as a beneficiary developing counter where these basic rights are restricted or denied. Regular Congressional oversight would be necessary to ensure the proper application of such provision.* » United States Congress, House of Representatives, Committee on Ways and Means, Subcommittee on trade, « Statement of Stephen Koplan, Legislative Representative, Department of Legislation, AFL-CIO », *op. cit.*, 1983, p. 72-71.

*or national origin. It also sought to change the mandatory sanctions clause in the draft bill, which would require the immediate suspension of GSP benefits for a country found to be systematically violating workers' rights*⁶².

Ces deux demandes avaient des motivations stratégiques. Pour la première, il s'agissait de ménager principalement les régimes alliés de confession musulmane, lesquels pouvaient être réticents à l'idée d'appliquer des règles de non-discrimination à l'égard des femmes ou des minorités religieuses. La deuxième volonté exprimée par l'administration Reagan avait pour ambition de redonner une marge de manœuvre à la présidence. L'exécutif souhaitait, à travers cette négociation, se réserver le dernier mot quant aux possibilités de suspendre les bénéfices du SGP. Ainsi, Reagan cherchait à s'assurer que la clause ne constituerait pas un mécanisme trop contraignant pour les pays bénéficiaires. Bien entendu, ce compromis fit l'objet d'un débat au sein de la coalition travailleurs-libéraux, qui déboucha sur le choix de soutenir la formule négociée⁶³.

La formule adoptée ne reflétait donc que partiellement l'élan progressiste qui avait été mis de l'avant au départ par la coalition. Toutefois, comme le train de la mondialisation avançait à toute allure, il fallait agir rapidement. En parvenant à mettre le grain de sable des normes du travail dans l'engrenage de la politique commerciale américaine, la coalition pouvait vérifier si, dans un contexte dominé par les règles économiques, il était possible que les droits des travailleurs soient considérés comme des droits fondamentaux au même titre que ceux des entreprises⁶⁴.

En bref, il faut aujourd'hui reconnaître que la campagne de la coalition fut fructueuse et, grâce à cette victoire, celle-ci put mettre de l'avant sa vision des relations économiques internationales. Protectionnistes, les clauses sociales ? Du point de vue de la coalition, tout l'argumentaire portait sur les besoins des pays en développement, comme en témoignent les propos des acteurs clés Don Pease et son assistant Bill Goold :

62 Lance A. Compa et Jeffrey S. Vogt, *op. cit.*, p. 203.

63 Compa et Vogt formulent en ces termes le dilemme devant lequel se trouvait la coalition : « *The labor rights coalition and the sponsors of the GSP workers' rights amendment faced a difficult decision. Should they reject administration demands and press for a strong undiluted bill that would likely face a veto by the President? [...] Or should they compromise, accepting a version without the non-discrimination and immediate compliance provisions - the proverbial half a loaf? After passionate debate inside their coalition, the labor rights advocates chose the compromise.* » *Ibid.*, p. 204.

64 John Cavanagh et al., *op. cit.*, p. 49.

Incorporation of a labor rights provision into the GSP program marks the beginning of a new era of U.S. trade with the Third World. [...] The linkage of labor rights to trade preferences reflects a radically different way of thinking that carefully considers who really benefits from preferential access to the U.S. market. Through this new emphasis on labor rights, the benefits of GSP treatment will now be made available to the broadest sectors of the population within recipient countries. In the long run, this redirection of the GSP program will provide a more effective impetus to development in the Third World. [...] In the short run, antilabor policies may profit companies that use cheap labor to produce low-priced goods for export to the United States. But this blatant exploitation of cheap labor inhibits the development of self-reliant local economies in much of the developing world. [...] To ignore labor rights violations is to ignore the importance of increased wages and better working conditions in achieving and sustaining long-term development⁶⁵.

Nous retrouvons ici la logique des internationalistes sociaux. Le commerce est une bonne chose, pour peu que des règles y soient appliquées. Si les droits des travailleurs sont assurés, alors tous gagnent au jeu du commerce : les travailleurs comme les entreprises, les pays en développement comme les pays développés et, enfin, par ricochet, les travailleurs étrangers comme les travailleurs américains. Mais quel fut exactement le résultat du jeu politique ayant mené à l'inclusion des normes du travail au sein du SGP ?

3.4.2 / **Une première victoire : l'inclusion des normes du travail au sein du Système généralisé des préférences**

Si la partie IV du GATT, adoptée en 1965, permit l'instauration d'un système préférentiel non réciproque en faveur des PED, ce n'est qu'avec la loi sur le commerce de 1974 que le SGP américain fit son apparition. À la suite du renouvellement législatif du SGP de 1984 (*Generalized System of Preferences Renewal Act of 1984*), les pays bénéficiaires devaient faire respecter les « droits des travailleurs internationalement reconnus » (DTIR), soit :

65 Donald J. Pease et J. William Goold, « The new GSP : Fair trade with the third world? », *World Policy Journal*, vol. 2, n° 2 (1985), p. 357-358.

- (A) *the right of association;*
- (B) *the right to organize and bargain collectively;*
- (C) *a prohibition on the use of any form of forced or compulsory labor;*
- (D) *a minimum age for the employment of children;*
- (E) *acceptable conditions of work with respect to minimum wages, hours of work, and occupational safety and health*⁶⁶.

La formulation retenue pour cette loi de 1984 cristallise un compromis entre un président réticent à l'introduction des normes du travail et une coalition qui y était favorable⁶⁷. On offrait au président une latitude assez large pour qu'il évalue les situations au cas par cas, ce qui fut l'objet de vifs débats⁶⁸. Cela dit, deux procédures étaient dès lors disponibles pour invoquer la clause sociale. Premièrement, en tout temps, le président devait soumettre un rapport démontrant que les bénéficiaires avaient agi en conformité avec leurs engagements⁶⁹. Deuxièmement, la société civile pouvait, elle aussi, soumettre une demande d'examen (*review*)⁷⁰. Cette deuxième possibilité permit à des ONG et à des syndicats d'influencer le cours de la politique commerciale américaine. Grâce à ce nouvel outil, ils purent lutter contre des régimes délinquants en matière de respect des droits des travailleurs, mais qui étaient toutefois alliés des Américains. Entre autres, le Chili de Pinochet fut exclu du SGP en 1988, ce qui contribua à la perte de légitimité de ce régime. De même, le Guatemala, sa dictature et ses escadrons de la mort furent mis à l'examen durant les années

66 United States, *Omnibus Trade and Tariff Act of 1984*, Title V, 19 U.S.C. § 2461. Bien évidemment, la liste des droits en question fut l'objet d'âpres discussions. Comme nous l'avons évoqué plus haut, au départ, la coalition travailleurs-libéraux prévoyait un sixième droit, soit l'interdiction de la discrimination sur la base de la race, du sexe, de la religion ou de la nationalité. Cette proposition reçut le veto du président, qui s'y opposa, soucieux de ménager certains de ses alliés stratégiques. Voir Lance A. Compa et Jeffrey S. Vogt, *op. cit.*

67 Selon cette loi, le président devait : « *Title V: Generalized System of Preferences Renewal - Generalized System of Preferences Renewal Act of 1984 - Amends the Trade Act of 1974 [...] Directs the President, in determining whether to designate a country a beneficiary developing country, to consider: "(3) whether such country has taken or is taking steps to give to workers internationally recognized worker rights"* » United States, *Trade and Tariff Act of 1984*, Title V, 19 U.S.C. § 2462.

68 Cette démarche pouvait éventuellement conduire à la rédaction d'un rapport et pouvait donner à l'USTR le droit de décider des suites à donner aux plaintes déposées. Sur sa recommandation, le président pouvait alors procéder à la suspension du pays délinquant. Voir Lance A. Compa et Jeffrey S. Vogt, *op. cit.*, p. 204.

69 « *The President shall submit an annual report to the Congress on the status of internationally recognized worker rights within each beneficiary developing country.* » United States, *Trade and Tariff Act of 1984*, Title V, 19 USC 2464 - Sec. 2464. Review and report to Congress.

70 Le texte de la loi va comme suit : « *The President may withdraw, suspend, or limit the application of the duty-free treatment accorded under this subchapter with respect to any country. In taking any action under this subsection, the President shall consider the factors set forth in section 2461 of this title and subsection (c) of this section.* » United States, *Trade and Tariff Act of 1984*, Title V, 19 USC 2463 - Sec. 2462. Designation of beneficiary developing countries. La section 2461 (c) comprend les critères discrétionnaires évoqués plus haut, dont les droits des travailleurs.

1980⁷¹. Les gouvernements de Malaisie et, surtout, d'Indonésie, un allié inconditionnel des États-Unis, durent eux aussi faire face à des procédures de ce type, tout comme le Pakistan à l'époque des généraux. Bref, cette clause ouvrit clairement une porte pour les syndicats et les défenseurs des droits de la personne, ouverture qui leur permit d'orienter la politique commerciale dans un sens qui ne concordait pas toujours avec le programme de l'exécutif américain. Grâce à ces acteurs, des considérations humanitaires s'étaient invitées au débat.

En outre, les gouvernements des pays bénéficiaires du SGP étaient tenus, beaucoup plus qu'auparavant, de surveiller leurs pratiques. Enfin, cette clause ouvrit les yeux des syndicats et des ONG américains en leur offrant l'occasion de forger de nouvelles alliances avec des partenaires dans le tiers-monde dans la perspective d'obliger les gouvernements et les firmes à respecter les DTIR⁷². Par-dessus tout, cette inclusion constituait un précédent majeur et tous les programmes préférentiels mis en place depuis incluent des clauses sociales.

3.5 / **La pérennisation : les autres programmes préférentiels et la loi commerciale de 1988**

3.5.1 / **La pérennisation et l'approfondissement : l'inclusion des normes du travail dans les autres systèmes préférentiels commerciaux**

Nous avons commencé notre analyse en nous penchant sur le SGP, la pierre angulaire de la politique commerciale américaine auprès des pays en développement. Toutefois, il faut noter que les normes du travail étaient apparues, un an plus tôt, dans un accord commercial conclu avec un bloc des pays caribéens, l'Initiative du bassin des Caraïbes (IBC).

-
- 71 Bien que le Guatemala n'eût jamais été suspendu, la coalition américaine déposa des plaintes chaque année et certains représentants syndicaux locaux contribuèrent à mettre de la pression sur le gouvernement afin de changer définitivement les pratiques à l'égard des travailleurs syndiqués. Dès 1992, une procédure de contrôle permanent (*continuing review*) fut instaurée, obligeant le gouvernement guatémaltèque à surveiller ses pratiques à l'égard des syndicalistes et à prendre des mesures pour éradiquer les milices d'extrême droite.
- 72 À cet égard, les propos de deux membres éminents de la coalition travailleurs-libéraux sont éloquentes : « *Advocates gained a new forum for filing complaints, presenting evidence, and getting decisions for workers victimized by labor rights violations. Much of this is an unavoidable reality of global politics and economics. Any government, especially the United States in its assumed role as a leader, reserves maximum discretion in international affairs. But the labor rights advocacy community must not be content to live with imperfection. They must hold every administration's feet to the fire and demand justice for workers in the international trade and investment system. This requires political mobilization and it also requires patience and perspective. Just as it is in a national setting, fighting for workers' rights in the global economy is not a "finalistic" undertaking that ends in clear victory or defeat. It is a struggle that never ends, and advocates take victories - and they hope defeats - in small measures.* » Voir Lance A. Compa et Jeffrey S. Vogt, *op. cit.*, p. 237-238.

Destinée à soutenir le développement d'une région constituée d'économies nationales petites et peu développées, l'IBC était en fait une version améliorée du SGP⁷³. C'est donc dans la Loi sur le redressement économique du bassin des Caraïbes (*Caribbean Basin Economic Recovery Act*, CBERA) de 1983 que s'est concrétisée la vraie première clause sociale américaine⁷⁴. Selon celle-ci:

In determining whether to designate any country a beneficiary country under this title, the President shall take into account [...]

*(8) the degree to which workers in such country are afforded reasonable workplace conditions and enjoy the right to organize and bargain collectively; [...]*⁷⁵.

Comparée à celle du SGP, plus particulièrement si l'on porte notre attention sur les mots choisis, la clause de la CBERA était extrêmement faible⁷⁶. En outre, la disposition de la Loi ne contenait aucune référence précise aux normes internationales du travail, si ce n'est une vague référence à des «conditions de travail raisonnables» et au «droit d'organisation et de négociation collective».

Selon Charnovitz: «*In practice, this has meant that in countries with restrictive labor policies, the U.S. negotiating teams have encouraged the governments to agree to changes in their policies*⁷⁷.»

Cette initiative devint toutefois le moteur de l'émergence d'une diplomatie du travail dans les Caraïbes. Le groupe interdépartemental établissant la liste des pays bénéficiaires dut en effet effectuer des études de

73 Officiellement, cette initiative avait trois objectifs : développer les capacités d'exportation des partenaires ; diversifier l'économie des pays bénéficiaires ; et développer le secteur privé. Officieusement, l'objectif était d'instaurer l'économie de marché dans la région ; de promouvoir la protection de l'investissement et de la propriété intellectuelle ; d'éliminer les menaces politiques et économiques à la sécurité nationale des États-Unis. Voir Christian Deblock et Gérald Cadet, «La politique commerciale des États-Unis et le régionalisme dans les Amériques», *Études internationales*, vol. 32, n° 4 (2001), p. 653-692.

74 Ce programme fut proposé à vingt-quatre pays : Antigua-et-Barbuda, Aruba, les Bahamas, la Barbade, Belize, les îles Vierges britanniques, le Costa Rica, la Dominique, la République dominicaine, El Salvador, Grenade, le Guatemala, la Guyana, Haïti, le Honduras, la Jamaïque, Montserrat, les Antilles néerlandaises, le Nicaragua, le Panama, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Trinité-et-Tobago.

75 United States, *Caribbean Basin Economic Recovery Act of 1983*, 19 U.S.C., Title V, § 2701 (c) 8, 5 août 1983, Pub. L. n° 98-67, 98^e Congrès, H.R. 2973.

76 Il y a trois raisons à cela. D'abord, la CBERA fut adoptée avant le SGP. L'inclusion des normes du travail dans la politique commerciale en était donc à ses premiers balbutiements. Ensuite, l'exécutif américain choisit sciemment de privilégier une formule flexible afin de ménager certaines économies extrêmement fragiles. Enfin, il faut voir que la campagne de la coalition travailleurs-libéraux n'en était qu'à ses débuts lorsque cette loi fut élaborée.

77 Steve Charnovitz, «Caribbean basin initiative: Setting labor standards», *Monthly Labor Review*, vol. 107, n° 11 (1984), p. 54-56.

terrain et rédiger des rapports officiels afin d'observer la conduite des pays en la matière. La CBERA fut amendée en 1990 pour finalement intégrer les dispositions du SGP⁷⁸.

De son côté, l'initiative commerciale en faveur des pays andins⁷⁹ (*Andean Trade Preference Act*, ATPA), lancée en 1990⁸⁰, avait pour but de favoriser la stabilité politique et économique des pays de la région en leur offrant un accès préférentiel au marché américain⁸¹. La loi de 1990 contenait exactement la même clause que le SGP⁸². Dans le cas de l'ATPA, la clause sociale fut incluse de manière quasi automatique. Les précédents institutionnels de la CBERA et du SGP laissaient entendre qu'à l'avenir, tous les instruments d'accès préférentiel au commerce devaient inclure un tel type de clause.

En résumé, alors que le contexte économique était défavorable aux travailleurs, la coalition travailleurs-libéraux gagna son pari de faire intégrer les droits des travailleurs dans les programmes de préférence commerciale. Force est de constater que ce précédent ne resta pas sans suite. Une fois la graine de la clause sociale semée dans la politique commerciale américaine, il fallait maintenant s'assurer qu'elle se propage vers le système commercial multilatéral. Mais avant d'aborder cette question, examinons le destin que connurent les normes du travail dans la politique commerciale des États-Unis.

78 Ainsi, depuis cet amendement, la loi exige que : «*In determining whether to designate any country a beneficiary country under this title, the President shall take into account [...] (8) whether or not such country has taken or is taking steps to afford to workers in that country (including any designated zone in that country) internationally recognized worker rights.*» United States, *Caribbean Basin Economic Recovery Expansion Act of 1990*, 19 U.S.C., § 2701-2707, 20 août 1990, Pub. L. n° 101-382, 101^e Congrès, H.R. 1594.

79 Le programme concernait quatre pays : la Bolivie, la Colombie, l'Équateur et le Pérou.

80 Dans cette région, deux éléments contrariaient particulièrement les États-Unis : l'instabilité politique liée à des regroupements politiques extrémistes et, surtout, le poids politique et économique des producteurs et trafiquants de stupéfiants. Ce programme visait principalement la diversification et le développement économique rapide de la région en vue de combattre ces deux fléaux.

81 Pour être admissibles à ce programme, les pays devaient satisfaire à un certain nombre de critères : lutte contre la corruption ; lutte contre le terrorisme ; lutte contre la production de stupéfiants ; protection effective des droits des investisseurs et de la propriété intellectuelle ; et respect des droits des travailleurs internationalement reconnus (DTIR).

82 Le texte de la loi stipule que : «*In determining whether to designate any country a beneficiary country under this chapter, the President shall take into account [...] (8) whether or not such country has taken or is taking steps to afford to workers in that country (including any designated zone in that country) internationally recognized worker rights.*» United States, *Andean Trade Preference Act of 1990*, 19 U.S.C. § 3202(c)(7).

3.5.2 / **Le retour du protectionnisme social? La loi commerciale de 1988 et le retour des réciprocaritaires**⁸³

Les années 1980 ne furent pas celles de la complaisance à l'égard des partenaires commerciaux des États-Unis, comme nous l'évoquions dans la section précédente. D'ailleurs, la Loi omnibus sur le commerce et la compétitivité de 1988 (*Omnibus Trade and Competitiveness Act*) cristallisa le sentiment partagé par certains Américains que les partenaires commerciaux ne jouaient pas loyalement dans l'arène commerciale. C'est une loi clairement réciprocaritaire. La loi de 1988 mena à l'élargissement sans précédent de la portée des mécanismes unilatéraux de rétorsion dans le domaine du commerce, mais aussi des droits économiques (propriété intellectuelle, investissement). Les défenseurs des droits sociaux crurent bon de se mettre au diapason des perceptions les plus en vogue en défendant l'idée selon laquelle les normes du travail n'étaient pas moins fondamentales que les droits économiques⁸⁴.

Si le ton de cette loi se démarque pour plusieurs raisons de l'internationalisme social, il convient de relever que ce document permet de constater l'ancrage institutionnel des clauses sociales dans les lois commerciales américaines. En effet, par la suite, il ne fut plus possible de faire disparaître cette clause relative aux droits des travailleurs. Qui plus est, les droits des travailleurs figuraient dans trois des principaux objectifs assignés aux négociateurs américains. Voici quels furent leurs mandats :

(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*⁸⁵.

Nous reviendrons un peu plus tard sur les deux dernières obligations. C'est le premier engagement qui nous intéresse particulièrement ici, qui imposait aux négociateurs de faire du droit des travailleurs l'un des

83 Titre inspiré de Jagdish N. Bhagwati et Douglas A. Irwin, *op. cit.*

84 Carol Pier, «Workers' rights provisions in fast track authority, 1974-2007: An historical perspective and current analysis», *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 13, n° 1 (2006), p. 77-103.

85 United States, *Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988*, 19 U.S.C. § 2901(b)(14).

piliers de la politique commerciale, et ce, à tous les niveaux de négociations. À ce titre, l'unilatéralisme ne fut pas laissé en reste, puisqu'à la suite d'une initiative de Don Pease, il fut proposé d'intégrer la question des droits des travailleurs dans la section 301 du texte de loi, portant sur les sanctions en cas de pratiques déloyales. À l'origine de cet engouement pour la réciprocité se trouve le besoin d'harmoniser le traitement des firmes et des travailleurs⁸⁶. Si la politique commerciale exigeait la réciprocité pour les firmes en ce qui avait trait au commerce et aux droits économiques (investissement, propriété intellectuelle), pourquoi ne le ferait-elle pas pour les travailleurs⁸⁷?

Un projet de loi déposé par Don Pease couvrait la question du droit des travailleurs. Le projet de loi sur le commerce équitable et sur la justice économique (*Fair Trade and Economic Justice Act*, 1987) visait à amender le texte de l'éventuelle loi de 1988⁸⁸. Entre autres, ce projet de loi proposait que les violations des droits internationalement reconnus des travailleurs soient ajoutées à la définition des pratiques et politiques commerciales «déraisonnables⁸⁹». Cette proposition, appuyée par les organisations syndicales⁹⁰, fut intégrée dans le corpus de la loi omnibus de 1988⁹¹. Ainsi,

86 Pour un résumé des arguments qui furent évoqués, voir Harlan Mandel, «In pursuit of the missing link: International worker rights and international trade», *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 27, n° 2 (1988), p. 443-482.

87 L'auteur expose d'éloquente façon cette contradiction : «*Current United States trade law demonstrates a double standard with respect to unfair trade practices involving labor. [...] The] problem with United States trade policy is the way that current law approaches unfair trade practices. Under section 301 of the trade act of 1979, certain practices, such as failing to recognize intellectual property rights, are prohibited. The denial of fundamental worker rights, however, is not considered to be unfair under section 301. [...] In short, the absence of section 301 protection for denial of workers' rights, while allowing such protection for other trade practices, sends a clear message to our trading partners that abuse of labor in order to gain competitive advantage is fair game under United States trade law.*» Kevin Hickey, «Connecting trade and international labor standards: Denial of worker rights as an unfair trade practice», *Law and Inequality: A Journal of Theory and Practice*, vol. 6, n°s 2-3 (1988), p. 127-152.

88 Steve Charnovitz, *op. cit.*, 1987, p. 565-584.

89 Les termes exacts de la proposition allaient comme suit : «[to] add to the definition of "unreasonable" trade acts, policies, or practices: [...] (2) denial of internationally recognized workers' rights», Washington, D.C.: Congressional Research Service, Bill Summary & Status, 100^e Congrès (1987-1988), H.R. 1735, *Fair Trade and Economic Justice Act*, Summary, Washington, D.C., <<https://www.congress.gov/>>, consulté le 22 mars 2016.

90 Cette déclaration, de Thomas R. Donahue, représentant de l'AFL-CIO, faite durant les consultations concernant l'élaboration d'un nouveau cycle de négociations au GATT, illustre bien la position de syndicats à ce sujet : «*Section 301 should [...] be amended to define as unreasonable act, policy or practice failure on the part of a country to take steps to adopt internationally recognized worker rights [...] The AFL-CIO strongly believes that competitive advantage in trade should not be derived from the denial of the right to freedom association, the refusal to insure a safe work environment, the exploitation of child labor or other such reprehensible practices.*» United States Congress, Senate, Committee on Finance, «Testimony of Thomas R. Donahue, secretary treasurer, AFL-CIO», *Possible New Round of Trade Negotiations*, auditions, 99^e Congrès, 2^e session, Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office, 23 juillet 1986, p. 114.

91 Jorge F. Perez-Lopez, «Conditioning trade on foreign labor law: The US approach», *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol. 9, n° 2 (1987), p. 253-293.

en fonction de cette loi, toute violation des droits des travailleurs devient susceptible d'être assimilée à une pratique déraisonnable⁹², laquelle pratique déraisonnable fut définie comme suit :

(A) An act, policy, or practice is unreasonable if the act, policy, or practice, while not necessarily in violation of, or inconsistent with, the international legal rights of the United States, is otherwise unfair and inequitable⁹³.

Voici en quoi consistent ces pratiques :

(B) Acts, policies, and practices that are unreasonable include, but are not limited to, any act, policy, or practice, or any combination of acts, policies, or practices, which - [...] (iii) constitutes a persistent pattern of conduct that - (I) denies workers the right of association, (II) denies workers the right to organize and bargain collectively, (III) permits any form of forced or compulsory labor, (IV) fails to provide a minimum age for the employment of children, or (V) fails to provide standards for minimum wages, hours of work, and occupational safety and health of workers⁹⁴.

Sur cette base, on chargea l'USTR de produire des rapports déterminant le caractère déraisonnable ou non des actes, politiques et pratiques des différents pays. Malgré tout, la loi circonscrivait les éventuelles poursuites et, si un droit de pétition fut reconnu aux individus américains, c'est l'USTR qui gardait le plein contrôle sur les suites à donner à ces plaintes, de l'examen jusqu'aux recommandations⁹⁵. La procédure de sanction unilatérale restait donc entre les mains de l'exécutif⁹⁶.

92 Trois critères pouvaient permettre d'accéder à la section 301 de la loi commerciale : les pratiques injustifiées, déraisonnables ou discriminatoires. Voir Christian Deblock, *op. cit.*, 2008.

93 United States, *Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988*, 19 USC 2411 - Sec. 2411. Actions by United States Trade Representative.

94 *Ibid.*

95 Polly Bone, « Worker rights: United States policy in the 1987 Omnibus Trade Bill », *Harvard Human Rights Journal*, vol. 1, n° 1 (1988), p. 193-204.

96 Les termes exacts du texte de loi vont comme suit : « (1) For purposes of carrying out the provisions of subsection (a) or (b) of this section, the Trade Representative is authorized to - (A) suspend, withdraw, or prevent the application of, benefits of trade agreement concessions to carry out a trade agreement with the foreign country referred to in such subsection; (B) impose duties or other import restrictions on the goods of, and, notwithstanding any other provision of law, fees or restrictions on the services of, such foreign country for such time as the Trade Representative determines appropriate. » United States, *Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988*, 19 USC 2411 - Sec. 2411. Actions by United States Trade Representative.

En conclusion, la défense d'une «section 301 sociale» relevait clairement d'une approche unilatérale, voire agressive⁹⁷, et, à ce titre, elle apporta de l'eau au moulin des auteurs pourfendant le protectionnisme déguisé des militants des droits des travailleurs⁹⁸. Cette clause unilatérale contrevenait bel et bien aux engagements multilatéraux des États-Unis⁹⁹. Cela dit, la question des normes du travail ne faisait que suivre la tendance réciprocitarienne qui touchait aussi les entreprises et certains intellectuels. Il convient aussi de relever que cette initiative fut l'exception qui confirma la règle. Qui plus est, ce mécanisme ne fut jamais utilisé pour défendre les DTIR, contrairement aux recours institués au SGP et aux autres clauses sociales que les États-Unis établiraient par la suite.

Conclusion

Les dérèglements des échanges commerciaux, la montée en puissance des firmes transnationales, mais aussi l'épuisement du programme commercial traditionnel sont à la source de ce déclin du consensus autour de l'internationalisme libéral traditionnel. Malgré cela, dans les années 1970, le GATT et la loi commerciale américaine continuèrent d'avancer vers une libéralisation économique accrue, tout en abordant de front la question des barrières «non tarifaires». C'est aussi dans la loi de 1974 que les normes du travail firent leur retour dans la politique commerciale américaine. L'exécutif reçut d'ailleurs comme mandat de promouvoir l'inclusion de ces dernières dans les accords du GATT. Les représentants américains portèrent cette question à l'attention du secrétariat du GATT, mais ils se heurtèrent au *veto* des pays en développement.

Par la suite, les années 1980, marquées du sceau du néolibéralisme, sonnèrent le glas de la phase historique américaine qui s'était amorcée avec le New Deal. De plus, à la suite de l'expansion des réseaux de production transnationaux des firmes américaines, l'administration Reagan alla de l'avant avec un programme commercial tourné vers l'intégration compétitive, au sein de laquelle des droits étaient accordés aux entreprises. Devant cela, une nouvelle coalition «travailleurs-libéraux» s'engouffra dans la brèche ouverte par ce programme, mettant de l'avant

97 Philip Alston, «Labor rights provisions in US trade law "aggressive unilateralism" ?», dans Lance A. Compa et Stephen F. Diamond (dir.), *Human Rights, Labor Rights, and International Trade*, Philadelphie: University of Pennsylvania Press, 2003, p. 71-96.

98 Jagdish N. Bhagwati, *op. cit.*, 1987.

99 Laurence Dubin, *La protection des normes sociales dans les échanges internationaux*, Aix-en-Provence: Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2003.

des droits économiques à l'échelle internationale. Toutefois, celle-ci n'était pas un mouvement de masse. Au départ, il s'agissait d'une idée portée par quelques ONG, dirigeants syndicaux et élus démocrates parmi les plus progressistes. Sa stratégie était basée sur une campagne de sensibilisation auprès des citoyens ainsi que sur un plan visant à faire pression sur le Congrès afin d'inclure des clauses sociales dans les accords commerciaux. La mesure visa, dans un premier temps, le Système généralisé des préférences destiné aux pays en développement. En dépit de la réticence de l'administration Reagan, mais aussi grâce à la pression des acteurs sociaux et politiques engagés dans sa défense, cette campagne fut couronnée de succès, puisque les normes du travail furent intégrées de façon permanente à la politique commerciale des États-Unis. Ainsi, les préférences accordées aux pays des Caraïbes et aux pays andins furent-elles assorties d'une clause sociale. Par ailleurs, la loi de 1988 définissait la violation des droits internationalement reconnus des travailleurs comme une pratique déraisonnable, ce qui pouvait entraîner une fermeture du marché américain aux produits étrangers provenant de certains pays. En somme, la coalition a réussi, grâce à une campagne très bien organisée, à rallier une majorité de membres du Congrès, alors à majorité démocrate, à sa cause, ce qui lui permit d'amender le SGP, la CBERA, l'ATPA, puis la section 301 de la loi commerciale américaine.

Cependant, une fois que les droits des travailleurs furent intégrés dans les lois commerciales américaines, un autre combat, plus ardu encore, se présenta. Pour les syndicats, associations et ONG américains, des clauses sociales devaient être incorporées au GATT. Pour ce faire, il fallait s'atteler à la tâche de convaincre les autres nations de la nécessité d'institutionnaliser le lien entre commerce et normes du travail; c'est ce que nous verrons dans le chapitre suivant.

Today policies are needed to begin a global New Deal. Progress toward globally applicable worker rights and labor standards should be the cornerstone of a forward-looking trade policy that does more than maximize short run profit. It should provide the basis for first creating and then sustaining a global consumer class, encourage true efficiencies in production and stop destructive downward bidding spiral of the labor conditions and wages of workers throughout the world. If uniformly enforced, no single company or country could gain a competitive advantage and be rewarded in the global market for engaging exploiting labor practices, removing the argument that such practices are necessary for companies to remain competitive.

TERRY COLLINGSWORTH, BILL GOOLD et PHARIS HARVEY, «Time for a global New Deal», *Foreign Affairs*, vol. 73, n° 1 (1994), p. 12.

1986-1996

Going global? L'internationalisation des discussions sur la clause sociale

Avec l'intégration des normes du travail dans la politique commerciale américaine, une première bataille avait été gagnée par la coalition travailleurs-libéraux. Toutefois, les mesures unilatérales comportent des limites, puisqu'elles ne peuvent couvrir tous les flux commerciaux. Aussi était-il nécessaire d'internationaliser la clause sociale, ce qui était dorénavant possible grâce à l'espace qu'avait ouvert la politique commerciale de Reagan en cherchant à assurer que les activités des firmes évoluant à l'échelle mondiale soient régies par un ensemble de nouvelles règles communes tout en disciplinant les parties contractantes en matière d'investissement, de respect de la propriété intellectuelle et de concurrence. Si les autres nations s'étaient montrées moins enclines à s'engager dans cette voie, elles mirent néanmoins en branle un nouveau cycle de négociations à Punta del Este, en 1986, appelé « cycle d'Uruguay ». Le nouveau programme de négociations internationales, axé sur les droits économiques, ouvrit une perspective pour une régulation sociale des échanges. Le gouvernement des États-Unis avait d'ailleurs le mandat de promouvoir l'inclusion des normes du travail au sein du GATT depuis 1974. Mais, comme il avait essuyé un échec en 1979 (voir le chapitre 3 du présent ouvrage), les négociateurs américains revinrent à la charge une fois le nouveau cycle de négociations lancé en 1986 (4.1). Devant leurs échecs répétés sur la question et les blocages systématiques des négociations, les États-Unis se rabattirent sur l'Amérique du Nord, en se concentrant sur les négociations de l'ALENA entre 1990 et 1993 (4.2). À la suite de l'arrivée de Clinton au pouvoir, un Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail (ANACT) a institué la première clause sociale adossée à un accord commercial. En dernier lieu, nous analyserons la période s'échelonnant de 1994 à 1996, qui fut marquée par un nouvel échec de la stratégie du gouvernement américain et de la coalition sur le front multilatéral (4.3). En effet, lors de la Conférence de

Marrakech (1994), puis surtout lors de celle de Singapour (1996), les États-Unis et la coalition travailleurs-libéraux tentèrent en vain d'établir des regroupements internationaux favorables à la clause sociale.

4.1 / **Le cycle d'Uruguay, acte I : les négociations piétinent (1986-1990)**

Le gouvernement américain a tenté de faire inscrire la thématique « commerce et normes du travail » lors de la préparation de la Conférence ministérielle du GATT de Punta del Este en 1986. Toutefois, c'est entre 1987 et 1990 que les autorités américaines ont le plus insisté pour faire inscrire cette thématique à l'ordre du jour des négociations.

4.1.1 / **La tentative d'inscrire les normes du travail à l'ouverture du cycle d'Uruguay**

Dès 1982, les autorités américaines appelèrent à une réforme en profondeur du multilatéralisme commercial¹. Le CG-18 avait toutefois reporté l'ouverture d'un nouveau cycle à plus tard. Il fallut attendre la convocation de la Conférence ministérielle de Punta del Este (Uruguay), en septembre 1986, pour que les parties contractantes du GATT acquiescent à l'ouverture d'un nouveau cycle de négociations : le cycle d'Uruguay². La conjonction de la progression des mesures unilatérales et du blocage des négociations avait créé l'espace nécessaire pour une transformation en profondeur du système commercial multilatéral (SCM), lequel commençait à souffrir d'une certaine érosion³. Dans ce contexte, les principaux pays prenant part au sommet s'entendirent sur un programme de négociations. Un comité de négociation sur le commerce des biens (agricoles et industriels)⁴ ainsi qu'un comité de négociation sur le commerce des services furent alors formés. Durant les séances du comité préparatoire de la Conférence ministérielle, le gouvernement des États-Unis ne cessa de promouvoir l'inclusion des normes du travail au programme des négociations. La coalition travailleurs-libéraux était bien à l'origine de cet acharnement, et ce, malgré un exécutif moins convaincu. L'inclusion des

1 Edward S. Kaplan, *American Trade Policy : 1923-1995*, Westport et Londres : Greenwood Press, 1996.

2 Organisation mondiale du commerce - OMC, *Rapport sur le commerce mondial. Soixante ans de coopération commerciale multilatérale : qu'avons-nous appris?*, Genève : OMC, 2007.

3 Voir Gérard Lafay et Jean-Marc Siroën, *Maîtriser le libre-échange*, Paris : Economica, 1994, p. 29-43.

4 Ce comité avait aussi pour mandat de s'occuper des questions relatives à la propriété intellectuelle et aux investissements, et ce, à la demande des États-Unis.

droits des travailleurs dans le GATT était devenue l'une des priorités du mouvement syndical américain. Lors du témoignage devant la Commission des finances du Sénat, le représentant de la centrale syndicale en faisait la priorité absolue du nouveau cycle⁵. Sous la pression des syndicats et de la majorité démocrate au Congrès⁶, le gouvernement américain dut aborder la question des normes du travail lors des négociations commerciales du cycle d'Uruguay.

Conformément à ce mandat, le diplomate américain chargé des négociations dans le cadre du GATT lança l'offensive lors du quatrième comité préparatoire du GATT, à la Conférence de Punta del Este⁷. Les membres du comité de négociation du GATT furent invités à se pencher sur la question de l'inclusion des droits des travailleurs dans le GATT à travers la création d'un groupe de négociation ou d'un groupe de travail. Cette proposition ne déclencha aucun débat, ce qui conduisit le négociateur américain à présenter à nouveau une requête en ce sens. Ainsi, lors de la sixième rencontre du comité préparatoire, les États-Unis proposèrent que cette question fût intégrée dans la déclaration ministérielle à venir⁸. Afin de baliser le terrain, les États-Unis produisirent un document de synthèse qu'ils mirent à la disposition des membres du comité

-
- 5 Cette déclaration se déclinait comme suit : « *First, GATT rules must be amended to include provision that would address trade advantages gained by denial of worker rights or the maintenance of repressing working conditions. [...] Success in this round will require a major commitment on the part of the US government. The adoption of worker rights in domestic trade laws will only strengthen efforts to reach an international understanding in the GATT.* » United States Congress, Senate, Committee on Finance, « *Testimony of Thomas R. Donahue, Secretary Treasurer, AFL-CIO* », *Possible New Round of Trade Negotiations*, auditions, 99^e Congrès, 2^e session, Washington, D.C. : U.S. Government Publishing Office, 23 juillet 1986, p. 116.
- 6 Les lois commerciales de 1974, de 1984, puis de 1988 imposaient d'ailleurs aux représentants du gouvernement américain de défendre l'inclusion d'une clause sociale au sein du GATT.
- 7 Les États-Unis ont alors soulevé que : « *The representative of the United States said that his authorities wanted the Preparatory Committee to address as an additional item the subject of worker rights. [...] There had been growing concern in the United States that competitive advantage in trade sometimes derived from repressing the rights of workers. [...] While not being wedded to any particular approach, the United States believed that worker rights should be considered in the new round in some way. This could be done, for example, by incorporating worker rights into the discussion of other issues such as safeguards, or by setting up a working party to examine the relationship between labour standards, GATT Articles and Codes, and international trade. [...] Countries at every level of development should be able to provide their workers with certain rights. Trade based on the denial of worker rights did not benefit workers in either exporting or importing countries. The United States did not intend to impose its wage standards on the rest of the world, nor to deny the legitimate comparative advantage of developing countries. Rather, the United States sought to ensure that trade expansion was not an end in itself, and that it benefited all workers in all countries and contributed to the basic objectives of the GATT.* » GATT, Preparatory Committee, *Record of Discussions*, Genève : GATT, 17-20 mars 1986, PREP. COM (86) SR/4, p. 80-81.
- 8 La proposition américaine fut formulée dans ces termes : « *[United States] delegation had noted that international labour standards were relevant to a number of GATT principles and Articles, including safeguards, and had emphasised that trade expansion should not be considered as an end in itself but rather as a means of raising living standards and bringing benefit to workers in all trading countries. These points should be borne in mind while drafting the Ministerial Declaration.* » GATT, Preparatory Committee, *Record of Discussions*, Genève : GATT, 5-7 mai 1986, PREP. COM (86) SR/6, p. 51.

afin d'étayer leur proposition⁹. Par cette proposition, les États-Unis : 1) rappelaient que le respect des droits des travailleurs faisait partie des objectifs du GATT ; 2) insinuaient que le non-règlement de la question au GATT constituerait un appel d'air pour un règlement unilatéral de la problématique ; 3) proposèrent la mise en place d'un sous-groupe de négociation afin de fixer les paramètres encadrant l'inclusion des normes du travail au sein du GATT ; et 4) soulignaient que le contenu de ces normes était ouvert aux discussions, même si le respect de certaines d'entre elles, particulièrement celles encadrant les conditions de vie des travailleurs (salaires, normes de sécurité) ainsi que leurs droits politiques (droit d'association, de négociation collective, etc.), était impératif.

Afin de permettre une telle inclusion dans le programme des négociations, les États-Unis suggérèrent de greffer à la déclaration ministérielle le paragraphe suivant :

Ministers recognize that denial of worker rights can impede attainment of the objectives of the GATT and can lead to trade distortions, thereby increasing pressures for trade-restrictive measures. Accordingly, the negotiations should review the effect of denial of worker rights on contracting parties, and the relationship of worker rights to GATT Articles and objectives and related instruments, and consider possible ways of dealing with worker rights issues in the GATT so as to ensure that expanded trade benefits all workers in all countries¹⁰.

Or le huitième comité préparatoire à la Conférence ministérielle se prononça sur la question et la position américaine fut alors rejetée en bloc. Pour résumer, les pays asiatiques (Corée du Sud, Inde, Malaisie, Hong Kong, Singapour) se montrèrent extrêmement méfiants à l'idée

9 Dans ce document, les États-Unis faisaient valoir que : « *Denial of worker rights can lead to trade distortions, particularly if differentially lower standards are officially sanctioned in particular sectors or industries. [...] It runs counter to the GATT objective of raising standards of living. [...] The fact that worker rights issues are not dealt with in the GATT has generated pressure for unilateral approaches to these issues. [...] Because the degree to which workers in one country are provided with internationally recognized worker rights can affect the pattern of trade in many ways, it may be appropriate to examine worker rights in the context of other agenda items. [...] An exploratory GATT examination of this question should, however, include not only direct workplace standards such as the existence of minimum wages or of reasonable conditions of health and safety, but also broad political rights such as freedom of association, and the right to organize and bargain collectively. Initially, the GATT could draw on the ILO Conventions and Recommendations as appropriate. The GATT would, of course, have to decide which rights could be appropriately dealt with in the context of international trade rules.* » GATT, Preparatory Committee, *Communication from the United States on « workers' rights »*, 25 juin 1986, PREP. COM (86) W/83, p. 2-3.

10 *Ibid.*, p. 1.

d'inclure les normes du travail dans le programme des négociations¹¹. Les pays latino-américains (Argentine, Colombie, Nicaragua, Chili, Brésil, Cuba, Uruguay et Pérou), plus réservés, craignaient quant à eux que cette mesure ne soit un moyen de diminuer leurs avantages comparatifs ou de conforter un unilatéralisme déguisé¹². Les pays d'Europe de l'Est (Roumanie, Yougoslavie) de même que la Nouvelle-Zélande estimaient de leur côté qu'il n'était pas dans le mandat du GATT de discuter de cette question. Enfin, les pays africains¹³ étaient plus ouverts aux discussions, à l'instar de la Jamaïque. Ainsi, l'unanimité requise pour les décisions du GATT était hors de portée et la déclaration ministérielle ne fit aucune mention des normes du travail. De plus, la question ne fut traitée par aucun groupe de négociation. Mais cela n'empêcherait pas les négociateurs américains de revenir à la charge plus tard au cours des négociations du même cycle.

4.1.2 / **Les discussions sur les normes du travail durant les premières années des négociations du cycle d'Uruguay (1987-1990)**

Selon plusieurs, alors qu'il en avait été clairement mandaté par le Congrès américain, l'exécutif américain aurait négligé son devoir de promouvoir une clause sociale durant le cycle d'Uruguay¹⁴. Les faits semblent toutefois discréditer cette thèse. En effet, les États-Unis ont non seulement soutenu l'inclusion d'une clause sociale au sein du GATT, mais en plus, ils firent figure de leader sur la question et mirent même de l'avant une stratégie agressive de 1987 à 1990. Pour en arriver à

-
- 11 À titre d'illustration, l'intervention de Singapour résume bien cette opposition, avec verve et ironie : « *The representative of Singapore said that workers' rights and labour standards should be dealt with in the ILO, where responsibility for them belonged. [...] It was necessary to reach a very high level of wealth and material satisfaction before one could afford the luxury of concern with the level of workers' rights in third countries. US concerns could best be met by ensuring that the American market for exports from developing countries remained open. With further development thus stimulated, the countries concerned could be relied upon to provide better living and working standards for their workers.* » GATT, Preparatory Committee, *Record of Discussions*, Genève : GATT, 23-26 juin 1986, PREP. COM (86) SR/8, p. 17.
- 12 Selon la Colombie, « *the comparative advantage of many countries was due mainly to the relatively lower cost of one factor of production, namely labour. [...] It was a matter of concern to see the recurrence in GATT of proposals which would have the effect of cancelling the comparative advantage of developing countries.* » *Ibid.*, p. 14. Le Brésil signalait en outre que les politiques de promotion des exportations lui avaient été imposées par les institutions financières internationales à la suite de la crise de la dette et qu'il fallait donc compter sur une main-d'œuvre bon marché pour dégager des excédents commerciaux susceptibles de résoudre ses problèmes financiers.
- 13 Plus précisément, des pays comme le Nigeria et le Zimbabwe étaient pour la proposition américaine, mais à condition qu'une clause sociale puisse être mobilisée contre les pratiques d'exploitation des travailleurs noirs ou encore contre la discrimination dans les milieux de travail. Le Zaïre et le Gabon s'opposaient à toute inclusion de normes du travail au sein du GATT.
- 14 Teresa A. Amato, « Labor rights conditionality: United States legislation and the international trade order », *New York University Law Review*, vol. 65, n° 1 (1990), p. 79-125.

cette conclusion, nous avons établi une synthèse des activités menées par les États-Unis dans le cadre du GATT grâce à l'analyse de l'ensemble des documents de négociations du GATT durant la période s'étendant de 1986 à 1993¹⁵. Cette démarche nous a permis d'observer que la question était à l'ordre du jour de nombreuses réunions du Conseil général (CG), le principal organe décisionnel du GATT en l'absence de conférences ministérielles.

Tout commença par une communication des États-Unis à l'attention du CG en date du 2 juillet 1987¹⁶, dans laquelle ils demandaient officiellement d'établir un groupe de travail sous la direction du CG afin d'institutionnaliser une discussion qui serait chargée de formuler une proposition concrète¹⁷. Lors du CG du 15 juillet 1987, les États-Unis réussirent à faire de la question de la relation entre les DTIR et le commerce international le onzième point à l'ordre du jour. Essentiellement, les États-Unis proposaient de composer un groupe informel de discussions visant à mettre sur pied un groupe de travail¹⁸. Cette simple évocation ne passa pas inaperçue. Si la Suède, au nom des pays nordiques, Israël, le Japon et la CEE accueillirent favorablement cette proposition, tous les autres membres du Conseil exprimèrent leur hostilité à son égard¹⁹.

15 Il y a eu cinquante-trois Conseils généraux du GATT durant cette période, mais nous ne présenterons que ceux où la question des normes du travail a été abordée.

16 La communication était formulée dans les termes suivants: «*An important objective of a liberal international trading system should be that trade benefits should contribute to raised standards of living for workers in all countries. This objective is recognized in the preamble to the General Agreement. One indication of the degree to which this objective is realized in trading countries is the extent to which workers enjoy internationally-recognized worker rights [...] Trade which is based on denial of worker rights does not benefit workers in either exporting or importing countries. It runs counter to the GATT objective of raising standards of living through trade expansion in the context of a liberal trading regime.*» GATT, Council, *Relation of Internationally Recognized Worker Rights to International Trade*, Communication des États-Unis, Genève: GATT, 3 juillet 1987, communication n° L/6196, p. 1.

17 «*The United States is of the view that the relationship between international trade and respect for internationally-recognized worker rights deserves discussion in a multilateral forum. We believe that the GATT Council is the appropriate forum and that a working party established under the Council would be a suitable vehicle for facilitating such a discussion in a way that would be certain not to prejudice the position of any delegation on the substance of the matter.*» *Ibid.*

18 De surcroît, les États ont rappelé qu'ils étaient souvent accusés de recourir régulièrement à des actions unilatérales et que le GATT était l'endroit approprié pour fournir une base de discussion multilatérale. GATT Council, *Minutes of the Meeting*, Genève: GATT, 15 juillet 1987, C/M/212, p. 34.

19 Soit l'Inde, le Mexique, la Tanzanie, le Nicaragua, la Roumanie, la Colombie, Cuba, la Yougoslavie, la Malaisie, le Chili, Singapour, les Philippines, l'Indonésie, le Nigeria, la Thaïlande, la Tchécoslovaquie, le Brésil, Hong Kong, l'Argentine, l'Uruguay et la Hongrie. Pour ne reprendre que deux de ces critiques: «*The government of Brazil, said his delegation [...] had serious reservations as to GATT's competence in this matter. [...] Hong Kong doubted whether this issue should be raised in GATT forum, partly due to competence question and partly due to its propensity to be used for protectionist purpose.*» *Ibid.*, p. 33.

Malgré tout, les États-Unis établirent une consultation avec les principaux pays intéressés²⁰ et parvinrent à rédiger un document de synthèse expliquant les principes de leur démarche. Ces réunions permirent d'établir un consensus sur le contenu des droits des travailleurs qui pourrait être inclus dans le GATT, et qui coïncidait avec les droits des travailleurs internationalement reconnus²¹. Les États-Unis présentèrent ensuite les résultats de ces consultations lors du CG des 10 et 11 novembre 1987, proposant qu'un groupe de travail soit créé pour discuter de la question²². Le clivage Nord-Sud était plus que jamais apparent : la Suède, au nom des pays nordiques, le Japon, la Nouvelle-Zélande, la CEE, Israël et le Canada soutenaient cette initiative ainsi que d'un pays en développement, l'Afrique du Sud. De l'autre côté, le Mexique, l'Inde, la Tanzanie, l'Égypte, le Brésil, Cuba, la Corée du Sud, les Philippines (au nom de l'ASEAN), le Nicaragua, la Roumanie, la Turquie, le Pakistan, le Pérou, le Bangladesh, l'Uruguay, la Yougoslavie, le Zaïre et Hong Kong ont tous exprimé leurs réticences à l'égard du projet. La discussion fut donc remise à plus tard.

Toutefois, les États-Unis n'allaient pas s'arrêter en chemin. Durant la réunion du Conseil général du 8 mars 1988, ils mentionnèrent que des discussions informelles se poursuivaient en vue d'aboutir à un consensus sur le sujet²³. Le représentant américain fit encore part de la poursuite des discussions dans le Conseil du 22 mars 1988²⁴, puis rappela à nouveau l'importance de son engagement sur la question lors du Conseil des 19 et 20 octobre 1988²⁵. Devant l'impasse qui se dessinait, lors du CG du 20 décembre 1988, le directeur général du GATT proposa aux membres du CG de piloter des discussions à l'extérieur du Conseil étant donné l'impossibilité de dégager un consensus durant les réunions²⁶, ce qui explique pourquoi la question ne fut plus officiellement débattue au

20 « Since June, we have been consulting informally with a large number of contracting parties that have expressed an interest in this issue. Our objective in these consultations has been to seek input in the crafting of our request so that the terms of reference for a working party would be certain not to prejudice the position of any delegation on the substance of the matter. We are not advocating any conclusions, but simply asking for the establishment of a working party to study this issue objectively. » GATT, Council, *op. cit.*, 3 juillet 1987, p. 1.

21 *Ibid.*, p. 2

22 Cette proposition était formulée dans les termes suivants : « The proposal in L/6243 took those concerns into account, most notably in using the term "internationally-recognized labour standards" to make clear the US view that certain standards of the International Labour Organization (ILO) could provide a useful basis for the examination by the working party. He reiterated his Government's position that it had entered this exercise with no pre-conceived view as to the outcome of the working party's effort. » GATT, Council, *Minutes of the Meeting*, Genève : GATT, 10-11 novembre 1987, C/M/215, p. 23-24.

23 GATT, Council, *Minutes of the Meeting*, Genève : GATT, 2 février 1988, C/M/217, p. 32.

24 GATT, Council, *Minutes of the Meeting*, Genève : GATT, 22 mars 1988, C/M/218, p. 28.

25 GATT, Council, *Minutes of the Meeting*, Genève : GATT, 19-20 octobre 1988, C/M/226, p. 34.

26 GATT, Council, *Minutes of the Meeting*, Genève : GATT, 20 décembre 1988, C/M/227, p. 29.

sein du GATT jusqu'au début de 1989. Durant le Conseil du 10 mai 1989, les États-Unis tentèrent de ramener la question sur la table, mais le Nicaragua et la Tanzanie persistaient dans leur refus de voir la question des droits des travailleurs traitée au GATT, alors que le Nigeria s'y montrait plus ouvert, à condition que la question de la discrimination raciale fût aussi incluse dans les discussions²⁷. Les États-Unis revinrent encore à la charge lors du Conseil suivant, les 21 et 22 juin 1989. Durant cette réunion, les Américains rappelèrent leur volonté d'instaurer un groupe de travail. Ils étaient alors secondés par la Suède, la CEE, Israël et le Canada. Tous les autres pays répondirent que la question ne relevait pas du GATT²⁸. Au CG du 6 novembre 1989, les États-Unis soumièrent une nouvelle fois la question aux parties, mais cette fois avec l'objectif de compter celles qui étaient favorables à l'initiative. Cette nouvelle intervention permit aux États-Unis de constater que la ligne de partage entre les pays favorables et les pays réticents n'avait pas bougé d'un iota²⁹.

Après ces multiples et vaines tentatives, les États-Unis n'avaient d'autre choix que de revoir leur stratégie avant de revenir à la charge, ce qui explique pourquoi la question de la relation entre commerce et normes du travail ne fut plus soulevée au GATT jusqu'en octobre 1990. Durant cette période, les États-Unis mirent en œuvre des consultations informelles et jouèrent le jeu des concessions. Les États-Unis firent circuler une nouvelle communication sur le sujet³⁰. Avec ce nouveau texte, ils tentaient de répondre aux critiques qui leur avaient été adressées, à savoir que le GATT n'était pas le forum approprié et que l'adoption de normes internationales du travail s'apparentait à du protectionnisme déguisé, ou étaient une mesure visant à annihiler les avantages comparatifs des PED. Les États-Unis firent donc valoir que les DTIR étaient largement reconnus comme des droits fondamentaux et montrèrent leur ouverture à des compromis en soulignant qu'ils étaient prêts à réduire le contenu des normes du travail à inclure dans les accords du GATT en ne s'en tenant qu'à trois droits (liberté d'association, droit de négociation collective, interdiction du travail forcé). Afin de constituer un groupe de travail, les États-Unis proposèrent une résolution qu'il faudrait ensuite faire approuver par le Conseil. Voici en quoi elle consistait :

-
- 27 GATT, Council, *Minutes of the Meeting*, Genève: GATT, 10 mai 1989, C/M/227, p. 4-5.
 28 Il s'agit des pays suivants: Nicaragua, Nigeria, Chili, Cuba, Tanzanie, Inde, Chili, Mexique, Roumanie, Bangladesh, Brésil, Corée du Sud, Hong Kong, Colombie, Thaïlande (ASEAN), Sri Lanka, Pérou, Pakistan, Yougoslavie, Turquie. GATT, Council, *Minutes of the Meeting*, Genève: GATT, 21-22 juin 1989, C/M/234, p. 74-76.
 29 GATT Council, *Minutes of the Meeting*, Genève: GATT, 11 octobre 1989, C/M/226, p. 27-28.
 30 GATT Council, *Relation of Internationally Recognized Worker Rights to International Trade*, Communication des États-Unis, Genève: GATT, 21 septembre 1990, communication n° L/6729, p. 1.

To examine the possible relationship of internationally-recognized labour standards to international trade and to the attainment of the objectives of the General Agreement.

In the light of this examination, to consider any proposals and suggestions that may be put forward with respect to issues relating to trade and the observance of internationally-recognized labour standards; and,

*To report its findings and conclusions to the Council*³¹.

Cette ultime initiative eut pour effet d'augmenter le nombre de pays favorables au projet. En plus de la CEE, de la Suède, d'Israël et du Japon, des pays comme la Suisse, la Nouvelle-Zélande, les Républiques tchèques et slovaques, la Pologne et la Hongrie rejoignirent ainsi le camp des pays favorables à la mise sur pied d'un groupe de travail. Malgré tout, les principaux opposants, bien que reconnaissant les efforts des États-Unis quant à la diminution de leurs attentes, continuèrent de s'opposer à la constitution d'un tel groupe. Les pays d'Amérique latine et d'Asie persévérèrent dans leur combat contre cette initiative³². Devant l'impossibilité d'en arriver à un consensus, les États-Unis se résignèrent à laisser de côté la question des normes du travail. De plus, parallèlement à ce problème, les Américains se désintéressèrent du GATT en 1990. Durant la phase allant de l'ouverture du cycle (1986) à la Conférence de Bruxelles (1990), les négociations menèrent à de nombreux blocages (commerce des services, agriculture et respect de la propriété intellectuelle). Du fait de ces multiples obstacles, les parties furent contraintes de prolonger de trois années supplémentaires la période de négociations. En réaction à ces blocages, l'exécutif américain décida de recourir au régionalisme.

31 *Ibid.*, p. 1-2.

32 Parmi ces récalcitrants figuraient le Brésil, les Philippines (au nom de l'ASEAN), l'Inde, le Nigeria, l'Égypte, le Pérou, le Mexique, la Tanzanie, le Chili, la Bolivie, le Nicaragua, la Yougoslavie, le Maroc, Cuba, la Corée du Sud. GATT, Council, *Minutes of the meeting*, Genève: GATT, 3 octobre 1990, C/M/245, p. 23-28.

4.2 / **L'ALENA, de la contestation des travailleurs à l'inclusion d'une clause sociale**

4.2.1 / **L'ALENA de G. H. Bush: sous le feu nourri des syndicats (1990-1993)**

Just as Bush and his counterparts have been bold in their proposals, we must be innovative in our counter-proposals and our method of organizing around them. Some of the international institutions and norms necessary to advance and enforce basic rights already exist. But we must create new ones that better fit the age of globalization. In an era where governments are crippled with fiscal crises and have bought into corporate agendas, we must forge a new role for civil society, nationally and internationally. Corporations have built international alliances based on hierarchy and profit maximization; we must build alternative alliances based on dialogue and respect for our differences. The free trade challenge us to work and think in ways which are new to all of us³³.

Bien que non planifié, le virage bilatéral (Israël, Canada), puis régional (ALENA) ne fut pas une simple escapade. Il s'agissait d'une étape fondamentale dans la construction des règles encadrant le marché dans une économie mondialisée. À ce titre, retenons cinq objectifs des États-Unis qui expliquent leur brutal changement de direction: 1) conforter leur position et celle de leurs firmes dans l'économie et la politique mondiales³⁴; 2) redonner aux États des marges de manœuvre face au marché³⁵; 3) créer un corpus de normes internationales économiques encadrant les pratiques des États et des marchés³⁶; 4) ancrer au sein des sociétés en développement des pratiques de bonne gouvernance, centrées sur le rôle prépondérant du marché et de la démocratie, à l'image du modèle américain³⁷; et 5) imbriquer les différents niveaux d'initiatives (du bilatéral au multilatéral) afin de garder la mainmise sur les grandes négociations internationales

33 John Cavanagh, « Introduction. Free trade as opportunity », dans John Cavanagh (dir.), *Trading Freedom: How Free Trade Affects our Lives, Work, and Environment*, San Francisco: Institute for Food and Development Policy, 1992, p. 1-2.

34 Nous partons ici des réflexions développées sous la direction de Christian Deblock et Dorval Brunelle, « Un régionalisme en trois dimensions: le projet des Amériques », *Continentalisation*, Cahier de recherche du GRIC, Montréal: CEIM, 1999, p. 27.

35 *Ibid.*, p. 3.

36 Dorval Brunelle, Christian Deblock et Michèle Rioux, « Mondialisation, concurrence et gouvernance: émergence d'un espace juridique transnational dans les Amériques », dans Sophia Mappa (dir.), *Les métamorphoses du politique au Nord et au Sud*, Paris: Karthala, 2004, p. 268.

37 Christian Deblock et Dorval Brunelle, *op. cit.*, 1999, p. 23.

et de créer des précédents institutionnels à généraliser ensuite³⁸. C'est dans cette perspective que les gouvernements de G. H. Bush (de 1989 à 1992), puis de William J. Clinton (de 1993 à 1994) s'engagèrent à négocier, et ensuite à signer un accord de libre-échange nord-américain. À la suite d'une demande du Mexique par l'entremise de son président Carlos Salinas de Gortari, le président américain, George H. Bush, dut se prononcer sur la possibilité d'un accord de libre-échange entre le Mexique et les États-Unis. Après avoir sondé les milieux économique et politique, George H. Bush décida d'aller de l'avant. Bush et Salinas annoncèrent donc le 10 juin 1990 leur intention de négocier conjointement un accord de libre-échange bilatéral, rejoints ensuite par le Canada³⁹. En août 1990, le président américain notifia au Congrès son intention de négocier avec le Mexique, ce qui ne suscita aucune opposition. Ainsi, dès 1991, s'ouvrirent les négociations d'un accord de libre-échange nord-américain. Mais, voyant le nombre important de domaines concernés par les pourparlers, le président Bush demanda au Congrès en mars 1991 de prolonger la période de *fast track* qui lui avait été attribuée, soulevant cette fois-ci un intense débat parlementaire. L'exécutif américain obtint toutefois gain de cause⁴⁰.

Dans ce contexte, les années 1991 et 1992 virent la question du libre-échange en Amérique du Nord occuper une place de choix dans les débats politiques aux États-Unis. Deux camps politiques se mobilisèrent alors contre l'ALENA. 1) Les progressistes constituèrent autour d'eux une coalition comprenant des syndicats, des ONG et des groupes de citoyens, dont les objectifs étaient de voir les problématiques environnementales et sociales incluses au sein des négociations. Cette coalition était pilotée par deux structures⁴¹: d'une part, le Citizen Trade Campaign (CTC), qui s'occupait de relayer le mouvement d'opposition auprès des membres

38 Christian Deblock, « Nouveau régionalisme ou régionalisme à l'américaine? Le cas de l'investissement », *Continentalisation*, Cahier de recherche du GRIC, Montréal: CEIM, 2005, p. 13.

39 C'est le 24 septembre 1990 que le Canada annonça son intention de se joindre aux négociations. Par la suite, les ministres du Commerce des trois pays se rencontrèrent et se mirent d'accord sur une négociation trilatérale au sein de laquelle deux des trois parties (c'est-à-dire les États-Unis et le Mexique) pourraient avancer seules dans le cas où la troisième (le Canada) ferait blocage. Voir Frederick D. Mayer, *Interpreting NAFTA: The Art and Science of Political Analysis*, New York: Columbia University Press, 1998.

40 Le vote de défiance initié par Richard Gephardt (D) fut un échec: 231 pour le prolongement de la loi commerciale et 192 contre ce prolongement au Congrès, et 59 pour et 36 contre au Sénat.

41 Il est possible de différencier trois types d'acteurs: les syndicats, les ONG et les *think tanks*. Parmi les syndicats, il y avait l'AFL-CIO, les Teamsters et d'autres syndicats indépendants. Pour les ONG, citons l'International Labor Rights Education and Research Fund (ILRERF) et le Child Labor Coalition, Public Citizen, Human Rights Watch, Public Voice et des ONG environnementalistes. Enfin, certains *think tanks* de gauche, comme l'Institute for Policy Studies ou encore l'Economic Policy Institute, contribuèrent à construire l'argumentation progressiste contre le libre-échange. Dorval Brunelle et Christian Deblock, « Les mouvements d'opposition au libre-échangisme dans les Amériques et la constitution d'une Alliance sociale continentale », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 13, n° 2 (2000), p. 131-147.

du Congrès; d'autre part, l'Alliance for Responsible Trade (ART), qui était chargée de diffuser le message dans les médias⁴². 2) De l'autre côté de l'échiquier politique, une droite nationaliste, voire xénophobe, se regroupa aussi. Pat Buchanan et Ross Perrot étaient les porte-paroles de cette opposition, qui misait sur la menace des délocalisations massives et sur les craintes que pouvait susciter une arrivée non moins massive de travailleurs mexicains aux États-Unis.

Examinons le contenu des critiques progressistes. Les arguments invoqués par les syndicats américains qui s'opposaient à cet accord étaient essentiellement de trois ordres. Premièrement, l'ALENA offrirait sur un plateau d'argent des cadres de régulation démesurément favorables aux entreprises. L'ALENA, selon eux, mettrait de l'avant une intégration tournée exclusivement vers l'intérêt des firmes et des investisseurs au détriment des travailleurs⁴³. Les syndicats dénoncèrent le double standard qui émanait des négociations. Alors que le droit des investisseurs et de la propriété intellectuelle, favorisant les firmes, était défendu âprement par l'administration républicaine, aucun effort comparable n'était déployé pour promouvoir les droits fondamentaux des travailleurs. Selon les membres de la coalition, il s'agissait d'une stratégie délibérée du gouvernement républicain⁴⁴.

Deuxièmement, le libre-échange avec le Mexique impliquerait des transferts massifs d'emplois en direction de ce pays, et ce, sans améliorer ni les conditions de travail ni les conditions de vie des Mexicains. Pis

42 *Ibid.*, p. 134.

43 Selon Thomas Donahue, de l'AFL-CIO, «NAFTA is, I suspect, not harmful for all Americans; for large investor, it is a major triumph. [...] It guarantees unequivocally the repatriation across borders of profits and dividends and capital gains; it guarantees convertibility of currency at market rates; it guards against the expropriation of property; it guarantees prompt compensation; it allows for the collection of business information but protect information where any disclosure might prejudice the investor or investment competitive position; it provides for some very substantial and worthy protection of intellectual property rights. [...] It is fascinating to compare what has been done in those sections of the agreement with what is done in other sections, and to compare the enforcement of financial and the protection of investments with the enforcement of the rights of working people or the absence of any enforcement mechanism for those rights in the agreements.» United States Congress, Senate, Committee on Finance, «Statement of Thomas R. Donahue, Chairman, Labor Advisory Committee, and Secretary Treasurer, AFL-CIO», *North American Free Trade Agreement*, auditions, 102^e Congrès, 2^e session, Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office, 8, 10, 22 et 30 septembre 1992, p. 125.

44 Selon Segundo Mercado-Llorens, au nom des Travailleurs unis de l'alimentation et du commerce (TUAC): «Mexico free trade, let us be clear about this, has become an addiction to an administration mainlining on the export of US jobs and the pursuit of a beggar or worker strategy. [The] language [of the draft agreement] does not address [...] standards related to conditions of production such as environmental standards, occupational health and safety standards and other labor standards. It only speaks to general issues of principles with respect to product standards. This confirms our worst fears relative to the lack of importance the administration attaches to significant labor standards.» United States Congress, House of Representatives, Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on International Economic Policy and Trade, «Statement of Segundo Mercado-Llorens, Director of Government Affairs, United Food and Commercial Workers International Union», *North American Free Trade Agreement: American Jobs and Environmental Protection*, auditions, 102^e Congrès, 1^{re} session, Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office, 9 décembre 1991, p. 68.

encore, cela favoriserait les transferts d'emplois dans des zones polluées mettant en danger la vie et la santé des travailleurs mexicains. La menace relevée par cette coalition n'était pas le cortège des travailleurs mexicains œuvrant dans les *maquiladoras*, mais bien les firmes transnationales américaines, qui allaient profiter du manque de règles pour les exploiter⁴⁵.

Enfin, troisièmement, aucun mécanisme n'était initialement prévu pour faire face à la concurrence sociale. Une clause sociale était donc véritablement nécessaire. L'idée que la concurrence sociale pouvait conduire à un nivellement vers le bas avait un fondement historique aux États-Unis. Comme le rappelait Lorri Wallach, dirigeante de Public Citizen, le New Deal avait mis en place des mesures d'harmonisation sociale à l'échelle fédérale afin d'éviter une concurrence qui aurait pu mener à un réaligement sur le « plus petit dénominateur commun⁴⁶ ». Or ce nivellement vers le bas était inacceptable aux yeux des travailleurs. Le seul moyen de changer la donne était de rééquilibrer l'accord en y intégrant les droits des travailleurs. Une première proposition fut soumise par l'AFL-CIO, selon laquelle il fallait défendre l'inclusion d'une clause sociale⁴⁷. Allant même plus loin, et dans l'esprit du régionalisme européen, l'United Automobile, Aerospace and Agricultural Implement

45 La citation suivante, d'un représentant de l'AFL-CIO, montre avec éloquence cette préoccupation des organisations syndicales: « *The blue print of the Free Trade Agreement already exists in the Maquiladora program plants along Mexican side of the Border. [...] Over one half million of US Manufacturing jobs have moved to Mexico. These Mexican workers are employed in US-owned factories. They earn wages that average less than one dollar an hour, work under horrendously unsafe conditions, live in the squalor, are exposed to toxic chemicals that are banned in our country, and they are crushed by the government when they attempt to organize independent unions to better their conditions.* » United States Congress, House of Representatives, Committee on Education and Labor and Committee on Insular Affairs, «Statement of Jack Henning, Secretary Treasurer, California Labor Federation, AFL-CIO», *Joint Field Hearing to Address Proposed North American Free Trade Agreement with Mexico and Canada*, auditions, 102^e Congrès, 2^e session, Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office, 24 avril 1992, p. 6.

46 La dirigeante de Public Citizen s'exprima en ces termes: « *In a sense we are witnessing a repeat of the dynamic we experienced in this country a century ago. For much of the 1800s, regulations of business took place at the state and local level. Then, the growth of national corporations overwhelmed the states; continent-spanning firms, which could shift their charters and capital from one place to another. In the well-known "race to the bottom", states competed to enact laissez faire. It took half a century - and a World War, massive social unrest, and Great Depression - before it was firmly established that a strong national government was needed to regulate national corporations. Now, today, transnational firms seeks to use trade agreements such as GATT to play nations off against one another, much as the trusts played Delaware against New Jersey at the turn of the century. We must begin the process of enacting standards to ensure that global commerce does not lead to a lowest-common-denominator race to the bottom.* » United States Congress, House of Representatives, Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on International Economic Policy and Trade, «Statement of Lorri Wallach, Staff Attorney, Public Citizen», *North American Free Trade Agreement: American Jobs and Environmental Protection*, op. cit., 9 décembre 1991, p. 53.

47 Selon Jack Henning de la section californienne de l'AFL-CIO: « *The US labor movement opposes free trade Agreements, unless it contains strong enforcement mechanisms for internationally recognized labor rights and standards, including the right to organize free unions and bargain collectively, strong workplace safety laws, appropriate minimum wage standards and prohibition of child labor.* » United States Congress, House of

Workers of America (UAW) proposait en outre d'aligner les droits des travailleurs des trois pays sur la meilleure pratique nationale et de mettre en œuvre une charte sociale⁴⁸. Dans une perspective semblable, le Comité consultatif sur le travail⁴⁹ (Labor Advisory Committee, LAC) mit la question du respect des droits des travailleurs au sommet des priorités de l'ALENA⁵⁰. Le LAC estimait que des droits importants étaient concédés aux investisseurs et qu'il fallait octroyer des droits équivalents aux travailleurs⁵¹. En bref, le mouvement syndical, soutenu par les autres membres de la coalition travailleurs-libéraux, recommanda la renégociation complète du traité afin de s'assurer qu'il offre aux travailleurs des recours leur permettant de faire valoir leurs droits, au même titre que les investisseurs ou les inventeurs.

Bien évidemment, cette requête soulevait des réticences à la fois dans l'administration conservatrice au pouvoir et dans les milieux d'affaires. Malgré ces deux freins, l'administration Bush mit les droits des travailleurs à l'ordre du jour des négociations dès mai 1991. Le problème est qu'elle se buta à une fin de non-recevoir de la part des gouvernements du Mexique et du Canada. Ainsi Bush s'engagea-t-il à mener des négociations parallèles impliquant les ministères du Travail du Mexique et des États-Unis. Des rencontres thématiques sur les

Representatives, Committee on Education and Labor et Committee on Insular Affairs, «Statement of Jack Henning, Secretary Treasurer, California Labor Federation, AFL-CIO», *Joint Field Hearing to Address Proposed North American Free Trade Agreement with Mexico and Canada*, op. cit., 24 avril 1992, p. 10.

- 48 Selon lui: «*We propose the negotiations address the worker issues directly and tie adequate performance to any negotiated trade benefits. [...] The poverty imposed on Mexican workers by debt crisis inspired authority measure should not be perpetuated by the NAFTA. [...] Protections for worker rights and workplace health and safety standards must also be included. Enforcement of these rights and standards must be comparable so that differences between countries cannot be the basis for pitting the workers against each other. The highest standard in any of the countries should set the minimum for standards in any agreements.*» United States Congress, House of Representatives, Committee on Ways and Means, «Statement of Steve Beckman, International Economist, International Union, United Automobile, Aerospace and Agricultural Implement Workers of America (UAW)», *North American Free Trade Agreement*, auditions, 102^e Congrès, 2^e session, Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office, 9, 15, 17 et 22 septembre 1992, p. 342.
- 49 Ce comité regroupe essentiellement des représentants syndicaux conseillant le président des États-Unis au sujet de la politique commerciale.
- 50 Selon un rapport publié par ce comité, l'administration en place doit réaliser: «*The negotiation of provisions whereby infractions of labor rights or workplace standards in production for export can be addressed by trade action by any of the three countries. Areas to be addressed included the right to organize and bargain collectively, the establishment of strong workplace health and safety standards, appropriate minimum wage structure and the elimination of child labor.*» Labor Advisory Committee, *Preliminary Report of the Labor Advisory Committee for Trade Negotiations and Trade Policy on the North American Free Trade Agreement Submitted to the President of the United States, The United States Trade Representative, and the Congress of United States*, Washington, D.C.: Labor Advisory Committee for Trade Negotiations, 16 septembre 1992, p. 1.
- 51 «*Finally, the LAC believes the absence of any reference to labor rights and standards demonstrates the total lack of concern for workers. Violations of these rights or standards by international investors are subject to no limitation or channel of appeal. Addressing this issue, must be a central goal in a renegotiated agreement.*» *Ibid.*, p. 23.

normes du travail furent instituées⁵² et des rapports furent publiés, sans que cela débouche sur une structure institutionnelle permanente. Pour la coalition travailleurs-libéraux, ces rencontres n'étaient qu'une caution visant à masquer le manque d'engagement du gouvernement républicain en la matière⁵³. Toutefois, la situation allait radicalement changer avec l'arrivée de Clinton à la présidence des États-Unis.

4.2.2 / **L'ALENA de Clinton : une coopération internationale sur le travail peu contraignante (1993)**

Les négociations entourant l'ALENA se terminèrent en 1992 alors que les États-Unis se trouvaient en pleine campagne présidentielle. Autant dire que le sort de l'ALENA et encore plus celui de l'inclusion des normes du travail au sein de cet accord étaient liés aux résultats du scrutin. La réélection de Bush aurait probablement signifié une signature rapide de l'accord, alors que l'arrivée de Clinton au pouvoir laissait planer un certain degré d'incertitude. Payant le prix de l'insatisfaction générale résultant d'une grave récession en 1990 et 1991, Bush fut vaincu et dut remettre les rênes du pouvoir à un président démocrate après douze années consécutives de règne républicain. Clinton arriva à la Maison-Blanche après avoir fait la promesse d'adjoindre un volet social et un volet environnemental à l'ALENA.

En effet, au cours de sa campagne électorale, Clinton se montra hésitant face à l'ALENA, car cet accord était considéré comme un élément phare de l'héritage de l'administration Bush. Le candidat démocrate faisait alors face à un triple défi. Premièrement, il fallait se distinguer de Bush. Deuxièmement, une frange significative de l'électorat démocrate, à savoir les cols bleus et les progressistes, se montrait hostile à l'accord. Troisièmement, les milieux d'affaires et les pays engagés dans les négociations faisaient pression sur le candidat pour qu'il lui donne publiquement son aval. La solution face à ce « grand écart⁵⁴ » vint de Bill Bradley, un sénateur démocrate. Afin d'assurer la formation d'une coalition électorale gagnante, il proposa de négocier des accords parallèles à l'ALENA qui porteraient sur les normes du travail et sur l'environnement. Après avoir consulté les principaux membres de l'État-major démocrate, le candidat Clinton rendit cette stratégie publique lors d'un discours

52 Les thématiques abordées étaient : la santé et la sécurité au travail, le travail des enfants, ainsi que les conditions générales de travail.

53 Labor Advisory Committee, *op. cit.*, 16 septembre 1992, p. 4.

54 Cette expression est tirée de Frederick D. Mayer, *op. cit.*

prononcé le 4 octobre 1992. Selon Clinton, l'ALENA, tel que négocié par Bush, n'était ni équitable pour les travailleurs ni suffisant pour protéger adéquatement l'environnement. Du point de vue du droit des travailleurs, il estimait que la conclusion d'un accord parallèle était essentielle pour assurer l'instauration de normes équitables partout en Amérique du Nord :

As president, I will seek to address the deficiencies of the North American Free Trade Agreement through supplemental agreements with the Canadians and the Mexican government and by taking several key steps here at home. I will not sign legislation implementing the North American Free Trade Agreement until we have reached additional agreements to protect America's vital interests. But I believe we can address these issues without renegotiating the basic agreement.

Despite the promises he made to really address these in a forthright way, Mr. Bush has failed, most important, to provide adequate assistance to our workers, those most likely to be hurt by economic integration with Mexico⁵⁵.

En plus d'un accord parallèle, Clinton promettait la création de procédures judiciaires permettant de renforcer les engagements pris par chaque partie contractante. La victoire de Clinton aux élections présidentielles réjouit les partisans de la clause sociale, mais préoccupait le Mexique, le Canada et les milieux d'affaires. L'ALENA fut d'ailleurs le premier dossier économique international d'importance auquel l'administration Clinton dut faire face. En outre, les syndicats (AFL-CIO) et des groupes environnementalistes attendaient avec impatience la réalisation concrète des promesses électorales de la nouvelle administration. Dans ce contexte hostile, l'administration démocrate et, particulièrement, Mickey Kantor, le nouveau représentant américain au Commerce (USTR), durent se faire convaincants quant à leur bonne foi sur les négociations de l'accord parallèle. C'est d'ailleurs sous le feu des questions du parlementaire pro-travail, Donald Pease, et d'un nouvel acteur majeur sur la question des normes du travail, Sander Levin, que Kantor dut faire sa profession de foi devant la Commission des voies et moyens de la Chambre des représentants :

55 Bill Clinton, *Expanding Trade and Creating American Jobs*, Raleigh: North Carolina State University, 4 octobre 1992, <<http://www.ibiblio.org/pub/academic/political-science/speeches/clinton.dir/c151.txt>>, consulté le 22 mars 2016.

[...] We want to come back with meaningful supplemental agreements. It will enhance NAFTA agreement and make it in the best interest of this country and, I think, in the best interest of North America⁵⁶.

Afin de matérialiser cette promesse, la nouvelle administration put compter sur la créativité des groupes défendant les droits des travailleurs. Comme nous le montrent les audiences de la Commission des voies et moyens, réalisées au printemps 1993, ces derniers ont émis cinq propositions différentes.

- 1 L'UAW, s'inspirant de la logique européenne, proposa la constitution d'un véritable régionalisme social, au sein duquel un programme planifié assurerait une amélioration continue des normes et droits internationaux du travail⁵⁷. La surveillance conjointe des normes du travail devrait, selon cette organisation syndicale, être accompagnée d'un mécanisme judiciaire contraignant. Il fallait aussi s'assurer que les droits des travailleurs soient réellement respectés dans chaque pays, sans pour autant faire fi des différences. L'UAW considérait par ailleurs qu'une aide devrait être apportée au Mexique afin qu'il puisse établir un système efficace d'inspection des conditions de travail.

56 United States Congress, House of Representatives, Committee on Ways and Means, «Statement of Mickey Kantor, United States Trade Representative», *Supplemental Agreements to the North American Free Trade Agreement*, auditions, 103^e Congrès, 1^{re} session, Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office, 11 mars 1993, p. 44.

57 Selon Owen Bieber: «*The objective for the discussion of labor standard issues [...] must be to raise them the highest level among NAFTA countries, not to harmonize them at the lowest common denominator. A timetable for reaching the toughest standard must also be set. Once reached, these standards must become the minimum level that can be improved upon. [...] The use of trade sanction, then, is essential to giving workers the same assurance as property owner that economic integration will not weaken their ability to promote their own economic interests.*» United States Congress, House of Representatives, Committee on Ways and Means, «Statement of Owen Bieber, President, International Union, United Automobile, Aerospace and Agricultural Implement Workers of America (UAW)», *op. cit.*, 11 mars 1993, p. 124.

- 2 Le président des TUAC insista, quant à lui, sur le fait que les parties à l'Accord devaient s'assurer qu'un mécanisme de pétition soit accessible aux citoyens⁵⁸.
- 3 Ron Carey, président des Teamsters, mit l'accent sur la nécessité que les parties puissent imposer des sanctions, et insistait beaucoup sur les questions relatives aux droits collectifs des travailleurs (organisation, négociation collective)⁵⁹.
- 4 Le président du syndicat des travailleurs du textile (Amalgamated Clothing and Textile Workers Union) insista sur la nécessité de s'assurer que la procédure judiciaire soit indépendante du pouvoir politique⁶⁰.
- 5 Enfin, dernière proposition, et non la moindre, celle de l'International Labor Rights Education and Research Fund (ILRERF)⁶¹, qui vint par la bouche de son directeur général, Pharis Harvey. Selon l'ILRERF, sept points étaient essentiels pour s'assurer que l'accord parallèle en matière de travail contribue à améliorer le respect des droits des travailleurs. 1) Après une analyse poussée des différentes législations nord-américaines en matière de travail, Harvey⁶² rappela que chacun des trois pays était doté de normes suffisantes pour défendre les droits des travailleurs. Il restait à en assurer l'application effective.

58 Selon William H. Wynn: «*What issue need to be addressed to improve a trade agreement with Canada and Mexico:*

[...] 12. *Labor, environmental and community groups should have the right to initiate trade actions under the agreement.*

13. *Allow for filling of a trade complaint on evidence that goods or services are being produced or traded in violation of a specific set of labor rights and standards.*» United States Congress, House of Representatives, Committee on Ways and Means, «Statement of William H. Wynn, International President, United Food and Commercial Workers International Union», *op. cit.*, 11 mars 1993, p. 138.

59 «Statement of Ron Carey, General President, International Brotherhood of Teamsters», *op. cit.*, 11 mars 1993 p. 142.

60 Selon Jack Sheinkman, de l'Amalgamated Clothing and Textile Workers Union, «*to ensure enforceable worker rights - particularly the right of free association and the right to organize and bargain collectively independently of the employers and the government [...] Such an international body must be independent of the governments concerned to assure that worker rights are not subordinated to political concerns.*» United States Congress, House of Representatives, Committee on Ways and Means, «Statement of Jack Sheinkman, President, Amalgamated Clothing and Textile Workers Union, AFL-CIO», *op. cit.*, 11 mars 1993, p. 148-149. Afin d'éviter une lecture protectionniste de ses propositions, Jack Sheinkman souligna l'importance de prendre en compte le niveau de développement de chaque pays dans ce processus d'harmonisation. Par ailleurs, il émit l'idée selon laquelle un programme d'harmonisation devrait être développé et être corrélé au programme des réductions tarifaires.

61 Les propositions de cette ONG sont fondamentales puisque celle-ci fut à l'origine du renouveau de la coalition travailleurs-libéraux dans les années 1980. C'est effectivement elle qui orchestrait l'ensemble des campagnes pour l'adoption d'une clause sociale aux États-Unis depuis la campagne sur le Système généralisé des préférences ou SGP (1984). Voir le chapitre 3 du présent ouvrage.

62 Voir United States Congress, House of Representatives, Committee on Ways and Means, «Statement of Pharis Harvey, Executive Director, International Labor Rights Education and Research Fund», *op. cit.*, 11 mars 1993, p. 151-153.

Harvey proposa une base de neuf conventions de l'OIT qui devaient offrir une protection minimale à tous les travailleurs en Amérique du Nord:

Convention 11 on Right of Association (agriculture) [...]

Convention 87 on the Freedom of Association and Protection of the Right to Organize [...]

Convention 98 on the Right to Organize and Bargain Collectively [...]

Convention 105 on Forced Labor [...]

Convention 100 on equal Remuneration [...]

Convention 111 on Discrimination [...]

Convention 138 on a Minimum Age of Work [...]

Convention 155 on safety and Health [...]

*Convention 170 on Safety in the use of Chemical work [...]*⁶³

2) Lorsque ces droits étaient violés, un mécanisme juridique devait pouvoir être mobilisé afin d'espérer pouvoir éradiquer les pratiques inévitables. 3) Un mécanisme de pétition ouvert aux citoyens devait accompagner cette procédure juridique en vue de déclencher le mécanisme de règlement des différends. 4) Une commission trilatérale sur le travail devait être instaurée et avoir les moyens d'appliquer ses recommandations et d'imposer des sanctions, le cas échéant. 5) Il fallait créer une grille d'évaluation objective permettant de mesurer l'amélioration progressive et effective des conditions de travail, puis la relier aux tables de réduction tarifaires de l'ALENA. 6) Les marchandises dont la production résulte de l'utilisation du travail d'enfants ou du travail forcé devaient être frappées d'embargo, si nécessaire. 7) Le processus permettant la protection des travailleurs migrants devait être institué.

Cette dernière proposition a certainement constitué la base sur laquelle le gouvernement américain est parti négocier avec les gouvernements canadien et mexicain. La relation entre l'ILRERF et des membres influents du caucus démocrate au Congrès explique le lien entre la proposition et le programme de l'exécutif⁶⁴. Dix des onze droits figurant dans

63 *Ibid.*, p. 157.

64 En plus de cette pression sociale, la présidence devait se montrer très prudente, car Richard Gerphardt, leader des démocrates à la Chambre des représentants, et David Bonior, le numéro 3 du Parti démocrate, s'étaient lancés eux aussi dans la campagne, signifiant clairement qu'ils retireraient leur appui à l'ALENA si les accords parallèles proposés étaient substantiels. Voir I. M. Destler, *American Trade Politics*, 4^e éd., Washington, D.C.: Institute for International Economics, 2005, p. 224.

l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail (ANACT) sont couverts par les neuf conventions énoncées ici par Harvey... Et le onzième est constitué du septième point (travailleurs migrants) exposé par le président de l'ILRERF. Le cahier des charges de l'USTR était donc extrêmement ambitieux. Les négociateurs américains le reprirent tel quel, même s'ils durent régulièrement revoir à la baisse leurs ambitions.

Car pour conclure un accord parallèle sur le travail, l'administration démocrate devait convaincre quatre adversaires : le Mexique, le Canada, le milieu des affaires ainsi que les élus républicains au Congrès. En effet, sur le front intérieur, le milieu des affaires n'était pas très chaud à l'idée de devoir tenir compte d'un accord supranational trop exigeant⁶⁵. En outre, par des actions confidentielles (rencontres avec l'exécutif) et publiques (lettres, pétitions), les élus républicains rappelèrent que l'adoption d'une charte sociale - ou son équivalent - se traduirait par un rejet automatique de l'ALENA de leur part⁶⁶. À l'externe, le Mexique et, surtout, le Canada étaient très hostiles à l'idée que l'ANACT devienne une organisation supranationale et qu'elle dispose de mécanismes de sanctions.

En mars 1993, la première proposition américaine suggérait la mise sur pied d'une commission trinationale indépendante des gouvernements, habilitée à traiter les plaintes et à procéder à des enquêtes. Le Mexique y opposa une fin de non-recevoir, car le caractère indépendant de cette commission lui semblait inacceptable, tout autant que les possibilités de sanctions. Lors de la rencontre suivante, le 17 avril 1993, les trois parties s'entendirent sur la création d'une commission, mais son statut et ses pouvoirs restaient tout autant débattus⁶⁷. Afin de réduire la distance entre les positions des différents pays, les États-Unis firent par la suite une concession⁶⁸ en renonçant à l'idée de pouvoir déposer des plaintes directement devant la commission et proposèrent que les gouvernements nationaux collectent et filtrent ces plaintes avant de les déposer auprès

65 Selon la Chambre de commerce des États-Unis, « *authority to impose sanctions against private interests in any of the signatory states should remain with the signatory states, and not reside in a supranational commission. [The Chamber of commerce is] concerned that use of trade sanctions as a remedy for [...] violations could evolve into a new set of non-tariff barriers.* » United States Congress, House of Representatives, Committee on Ways and Means, « Statement of Pharis Harvey, Executive Director, International Labor Rights Education and Research Fund », *op. cit.*, 11 mars 1993, p. 157.

66 Dans une lettre adressée au président signée par vingt-sept élus républicains, on pouvait lire ce qui suit : « *We are concerned that the supplemental agreements may undermine the benefits of the NAFTA if they place significant new regulatory burdens on the U.S. economy. NAFTA is first and foremost a trade agreement. It cannot and should not be viewed as a means of solving all environmental and labor problems in North America.* » Cité dans I. M. Destler, *op. cit.*, p. 223.

67 Le Mexique n'était prêt à admettre qu'un pouvoir consultatif plutôt que la capacité d'émettre des sanctions, et ce, uniquement en matière de santé et de sécurité au travail.

68 Cette proposition fut présentée lors de la rencontre de Cocoyoc, le 8 juillet 1993.

de la commission trinationale. Advenant que la commission fût dans l'impossibilité de trancher, les Américains recommandaient la mobilisation d'un comité d'experts qui émettrait un avis consultatif sur la question. En dernier recours, les négociateurs américains maintinrent l'idée selon laquelle un panel arbitral devait avoir le pouvoir d'imposer un règlement définitif, pouvant aller jusqu'à des sanctions. Cet assouplissement rendit les Mexicains et les Canadiens beaucoup plus réceptifs, bien que la question des sanctions demeurât un sujet de conflit. Toutefois, la proposition du Canada de remplacer les sanctions commerciales par des amendes permettait d'apercevoir à l'horizon un terrain d'entente possible. Le Mexique céda du terrain durant la semaine du 7 au 13 août 1993 en concédant finalement la possibilité d'arbitrage dans des cas reliés à la santé et à la sécurité au travail⁶⁹.

Les négociateurs américains pensèrent qu'ils pourraient accepter ce compromis. Mais en revenant sur le territoire national, ils se rendirent rapidement compte que la nouvelle mouture de l'accord était insuffisante pour obtenir l'aval de la majorité du Congrès, sans parler de la colère prévisible des acteurs sociaux. Devant cette situation délicate, les négociateurs américains se tournèrent vers les Mexicains afin d'obtenir plus de concessions, ce qui leur fut refusé. Il fallut que Clinton communique directement avec Salinas pour trouver un terrain d'entente définitif. C'est ainsi qu'il obtint que les engagements sur le travail des enfants et le salaire minimum puissent se rendre jusqu'au panel arbitral. En contrepartie, les engagements en matière de droits collectifs (droits syndicaux, négociation collective, droit de grève) ne pouvaient déboucher sur autre chose que des sommets ministériels.

L'ANACT était enfin né. Cet accord engendra une structure institutionnelle originale, puisqu'il était régi à la fois par un secrétariat permanent trinational siégeant à Dallas⁷⁰ et par le Conseil des ministres du Travail des trois pays membres. Les droits des travailleurs compris dans le texte de l'ANACT sont au nombre de onze :

- 1) Liberté d'association et protection du droit d'organisation;
- 2) Droit de négociation collective;
- 3) Droit de grève;
- 4) Interdiction du travail forcé;
- 5) Protections accordées aux enfants et aux jeunes gens en

69 Le Mexique accepta aussi que les cas impliquant le travail des enfants et le travail forcé puissent être examinés par un comité d'experts.

70 Il a été transféré ensuite à Washington. En plus d'enregistrer les plaintes concernant les violations des dispositions de l'accord, le secrétariat de l'ANACT fut chargé de mener des activités de recherche et de constituer un cadre élaboré de coopération pour l'établissement des normes du travail dans les différents pays d'Amérique du Nord.

matière de travail*; 6) Normes minimales d'emploi*; 7) Élimination de la discrimination en matière d'emploi; 8) Égalité de rémunération entre les hommes et les femmes; 9) Prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles; 10) Indemnisation en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles*; 11) Protection des travailleurs migrants⁷¹.

Toutefois, seulement trois normes pouvaient faire l'objet d'un recours devant le mécanisme de règlement des différends. Cette procédure n'était applicable que lorsqu'une partie estimait qu'une autre partie n'appliquait pas ses propres lois du travail, donnant ainsi un avantage injustifié aux firmes installées sur son territoire.

La concrétisation de cet accord eut deux effets. Premièrement, il permit de rassurer les milieux d'affaires et les républicains quant au potentiel intéressant des accords parallèles. Inversement, les milieux syndicaux et les ONG, à l'exception des environnementalistes modérés, rejetèrent fermement les accords parallèles pour leurs aboutissements modestes, laissant l'administration orpheline d'une base majeure de soutien. De leur côté, les élus progressistes, dont Gerhardt, Levin, Pease et Baucus, n'étaient pas satisfaits du résultat, ce qui augurait très mal pour le sort de l'ALENA. À ces nombreux insatisfaits, il ne faut pas oublier d'ajouter la population, dont une majorité rejetait l'accord. Toutefois, les autorités réussirent à rallier l'opposition à leur position par l'intermédiaire de Newt Gingrich, chef du caucus républicain à la Chambre des représentants. C'est donc grâce à la discipline du Parti républicain, et non pas à celle de son propre parti (tableau 4), que Clinton réussit à obtenir la ratification de l'accord commercial.

71 Les droits pouvant se rendre jusqu'au panel arbitral sont marqués d'un astérisque. ANACT, Commission de coopération dans le domaine du travail, *Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail entre le gouvernement des États-Unis d'Amérique, le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis mexicains*, 13 septembre 1993, <<http://www.travail.gc.ca/fra/reliations/internationale/accords/anact.shtml>>, consulté le 22 mars 2016.

TABEAU 4 / Résultat du vote de ratification de l'ALENA dans les deux chambres du Congrès des États-Unis, en fonction des partis politiques (17 et 20 novembre 1993)

Chambre des représentants						Sénat					
Démocrates		Républicains		Total pour	Total contre	Démocrates		Républicains		Total pour	Total contre
pour	contre	pour	contre	-	-	pour	contre	pour	contre	-	-
102	156	132	43	234	200	27	28	34	10	61	38

Source: Hal Shapiro et Lael Brainard, « Trade Promotion Authority formerly known as fast track: Building common ground on trade demands more than a name change », *The George Washington International Law Review*, vol. 35, n° 1 (2003), p. 53.

Les négociations entourant l'ALENA donnèrent lieu à une âpre bataille au terme de laquelle les forces progressistes eurent le sentiment de s'être faites flouer. Les promesses d'un accord ambitieux en matière de travail ne furent pas tenues. L'administration Clinton chercha bien à défendre une clause sociale plus contraignante, mais les forces opposées à cette option étaient trop nombreuses. Néanmoins, la coalition travailleurs-libéraux ne se découragea pas pour autant. La bataille régionale n'ayant pas produit les résultats escomptés, il fallait redoubler d'efforts pour remporter la bataille mondiale et, le cycle d'Uruguay n'étant pas clôturé, il était toujours possible de voir une clause sociale s'implanter sur le plan multilatéral.

4.3 / **Le retour au multilatéralisme: la discussion sur les normes du travail à Marrakech et à Singapour (1994-1996)**

4.3.1 / **Le cycle d'Uruguay, acte II: absence de toute référence aux normes du travail dans l'acte de Marrakech (1994)**

Le cycle d'Uruguay fut riche en rebondissements et se solda par la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Le passage du GATT à l'OMC entérinait l'expansion des domaines traités par le multilatéralisme commercial, notamment pour les services et l'agriculture. Pour reprendre le résumé qu'en firent R. Baldwin et C. Magee, les négociations du cycle d'Uruguay se traduisirent par sept avancées concrètes:

*(i) The reduction of export subsidies and import quotas in the agricultural sector and the phasing out of the Multifiber Arrangement; (ii) the extension of the trade rules in the trade of services; (iii) the negotiation of a multilateral agreement protecting intellectual property rights; (iv) the liberalization of trade-investment related measures; (v) the reduction of average tariff levels by about one-third and the ban of voluntary export restraint; (vi) the strengthening of dispute settlement procedures and (vii) the establishment of World Trade Organization (WTO) to provide a framework for administering trade agreements*⁷².

La création de l'OMC signifiait donc la mise en place d'une organisation mondiale productrice de règles dépassant le seul cadre du commerce : c'est toute la logique de production qui était dorénavant interpellée. Aussi l'approfondissement du multilatéralisme a-t-il ouvert un débat sur la hiérarchie entre les normes économiques (commerce, investissement, propriété intellectuelle) et les autres (droits de la personne, travail, environnement...). Cette profonde refonte du système commercial multilatéral faisait apparaître une carence. Le texte des accords de Marrakech ne mentionne effectivement que très rarement la question du droit des travailleurs. Malgré l'insistance des États-Unis, rien de nouveau ne fut fait à ce chapitre.

Revenons tout de même sur les débats qui eurent lieu aux États-Unis ainsi que sur la stratégie de ces derniers pour relancer la problématique du lien entre commerce et droits des travailleurs au cours du cycle d'Uruguay. Précisons d'abord qu'entre 1990 et 1994, les États-Unis ne mirent de l'avant aucune nouvelle initiative sur le sujet, au GATT. Durant cette période, l'énergie des négociateurs américains fut essentiellement consacrée à terminer les négociations de l'ALENA. Mais, une fois le sort de l'ALENA scellé, les Américains s'attaquèrent à nouveau aux négociations commerciales multilatérales. L'entente de principe de 1993 entre toutes les parties contractantes du GATT ne contenait aucune mention relative aux normes du travail. Cette absence devait être soulignée par les membres de la coalition travailleurs-libéraux lors du renouvellement de l'autorité de négocier demandée au Congrès par la présidence américaine en 1994. Dans ce processus législatif, le LAC demandait au gouvernement de réintroduire une discussion sur les normes du travail au sein de la

72 Robert E. Baldwin et Christopher S. Magee, « Is trade policy for sale? Congressional voting on recent trade bills », *Public Choice*, vol. 105, n° 1 (2000), p. 84.

nouvelle OMC⁷³. En conséquence, la prorogation du *fast track* fut accordée à condition que le président demande à instituer un groupe de travail dans l'OMC qui se pencherait sur la relation entre libéralisation du commerce et DTIR au sein de l'OIT⁷⁴. Prenant acte de cette disposition, Bill Clinton et Mickey Kantor (USTR), tous deux très favorables à l'idée d'une clause sociale, décidèrent de s'attaquer de front à la question pour qu'elle soit enfin traitée au sein de la nouvelle OMC. Les États-Unis réitérèrent leur demande de former un groupe de travail sur la question.

Durant la Conférence de Marrakech, les discussions furent encore une fois houleuses sur le sujet et le clivage Nord-Sud se confirma. Rappelons que les pays du Sud avaient le sentiment d'avoir déjà cédé beaucoup de terrain au fil des négociations⁷⁵. Autant dire que la question des droits des travailleurs semblait, de leur point de vue, la goutte d'eau qui faisait déborder le vase. Au nom des pays en développement, la réponse indienne concernant la proposition fut donc cinglante :

*I would like to state categorically that, while we are strongly committed to internationally recognized labour standards, we see no merit whatsoever in the attempt to force linkages where they do not exist. Trade policy cannot be made the arbiter of all concerns: it should be confined to concerns it can address efficiently on the basis of generally shared perceptions and considerations*⁷⁶.

-
- 73 « Our proposal [...] include [...] : The inclusion in GATT rule of provision that would address trade advantages gained by denial of internationally recognized workers' rights or the maintenance of repressive working conditions. » Labor Advisory Committee, « Statement of the Labor Advisory Committee for Trade Negotiations and Trade Policy on the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations », Washington, D.C. : Labor Advisory Committee for Trade Negotiations, 11 janvier 1994, p. 1, 2 et 3.
- 74 Cette disposition était rédigée dans les termes suivants : « The President shall seek the establishment in [...] the WTO, of a working party to examine the relationship of internationally recognized worker rights, [...] to the articles, objectives, and related instruments [...] WTO [...] The objectives of the United States for the working party [...] are to: (1) explore the linkage between international trade and internationally recognized worker rights, [...], taking into account differences in the level of development among countries; (2) examine the effects on international trade of the systematic denial of such rights; (3) consider ways to address such effects; and (4) develop methods to coordinate the work program of the working party with the International Labor Organization. » United States Congress, House of Representatives, H.R. 5110, *Uruguay Round Agreements Act, Title I. Approval of, and general provisions relating to the Uruguay round agreements*, Subtitle D. Related Provisions. SEC. 131. Working party on worker rights, 12 août 1994.
- 75 En effet, l'ouverture des négociations sur les services, l'accord sur la propriété intellectuelle, l'accord sur les mesures d'investissement reliées au commerce représentaient tous des concessions majeures de la part de ces pays.
- 76 GATT, « Statement by Mr. Pranab Mukherjee, Indian Minister of Commerce », *Conférence ministérielle*, Marrakech, 12-15 avril 1994, MTN.TNC/MIN(94)/ST/38, p. 2.

Malgré cela, l'administration démocrate décida de défendre les résultats du cycle d'Uruguay et de les proposer tels quels au Congrès américain. Le vote pour la ratification des textes résultant du cycle d'Uruguay fut appuyé par une majorité chez les républicains comme chez les démocrates, et ce, dans les deux chambres législatives (tableau 5).

TABLEAU 5 / Résultat du vote de ratification du cycle d'Uruguay dans les deux chambres du Congrès des États-Unis, en fonction des partis politiques (29 novembre et 1^{er} décembre 1994)

Chambre des représentants						Sénat					
Démocrates		Républicains		Total pour	Total contre	Démocrates		Républicains		Total pour	Total contre
pour	contre	pour	contre	-	-	pour	contre	pour	contre	-	-
197	89	121	56	288	146	41	14	35	10	76	24

Source : Hal Shapiro et Lael Brainard, *op. cit.*, p. 53.

4.3.2 / La bataille de Singapour : l'émergence d'un compromis boiteux (1996)

Si la Conférence ministérielle de Marrakech s'est terminée sans référence aux droits des travailleurs, le débat multilatéral sur la pertinence d'une clause sociale était loin d'être clos. Les pressions se multiplièrent pour que le débat se déroule à l'OMC et, entre l'acte de Marrakech de 1994 instituant l'OMC et la première Conférence ministérielle de Singapour en décembre 1996, une coalition s'était formée pour la défense d'une clause sociale⁷⁷. Au sein de cette coalition, les syndicats, associations et ONG américains décidèrent d'aller au-delà de leurs frontières afin d'obtenir gain de cause. Les syndicats et ONG américains comprirent qu'il fallait intervenir directement sur l'OMC, tout en maintenant la pression sur les États. La coalition travailleurs-libéraux américaine bénéficiait d'un forum de prédilection : la Confédération internationale des syndicats libres (CISL - International Confederation of Free Trade Unions, ICFTU), créée à l'initiative de l'AFL-CIO en 1949, dans le contexte de la guerre froide. À l'initiative de la centrale syndicale américaine, des discussions menèrent à l'adoption d'une motion de soutien à la clause sociale, appuyée par la

77 Voir Hannah Murphy, *The Making of International Trade Policy: NGOs, Agenda-Setting and the WTO*, Cheltenham et Northampton: Edward Elgar, 2010; Dimitris Stevis et Terry Boswell, *Globalization and Labor: Democratizing Global Governance*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2008; Robert O'Brien et al., *Contesting Global Governance: Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*, Cambridge: Cambridge University Press, 2000; Gerda van Roozendaal, *Trade Unions and Global Governance: The Debate on a Social Clause*, Londres: Routledge, 2002.

plupart des grandes centrales syndicales du Nord⁷⁸, à travers laquelle la CISL s'engageait à faire pression directement sur l'OMC⁷⁹. Les organisations brésilienne (Central Unica dos Trabalhadores - Centrale unique des travailleurs, CUT) et sud-africaine (Congress of South African Trade Unions - Congrès des syndicats sud-africains, COSATU) adoptèrent à leur tour cette position et se joignirent à la coalition favorable à la clause sociale. Une autre coalition, celle-ci constituée d'ONG transnationales, se prononça aussi pour la clause sociale⁸⁰.

Bien entendu, cette position ne convenait pas toujours à certains syndicats du Sud. Les organisations de travailleurs indiens dirigèrent l'opposition à cette clause, suivies par la plupart des autres centrales syndicales asiatiques. À leurs côtés, des ONG tiers-mondistes conduites par le Third World Network (TWN) tentèrent de battre en brèche toute initiative en la matière. À ce titre, ce réseau coordonna l'activité de certaines ONG du Sud, dont le rejet de la clause sociale était sans équivoque⁸¹.

78 Le Congrès des syndicats britanniques (Trades Union Congress, TUC), la Confédération syndicale norvégienne (Landsorganisasjonen, LO) et la Confédération européenne des syndicats (CES - European Trade Unions Congress, ETUC).

79 Cette motion était formulée comme suit: «*The question of linking these standards to the process of further trade liberalization set in motion by the new Multilateral Trade Agreement through a social clause is among the most controversial facing the new World Trade Organization. However, up to now, the debate on the social clause has been dominated by those with a vested interest in keeping standards low. The ICFTU's job is to try and get across the real message about the social clause: i) that certain international labour standards which constitute basic human rights for workers should be included in a social clause. We are not advocating a global minimum wage but we do want to stop governments from trying to gain competitive advantage through repression, discrimination, and exploitation. ii) Such a social clause will open markets; increase growth, create jobs, and share out the benefits of trade more fairly. iii) Linking workers' rights to trade through a social clause is a step-by-step procedure which must be open, fair, and multilateral; and which must allow problems to be resolved through negotiation. iv) Sanctions should be reserved only for those countries who reject or refuse to implement the standards in the clause.*» International Confederation of Free Trade Unions, *The Global Market. Trade Unionism's Greatest Challenge*, Sixteenth World Congress of the ICFTU, 1996, <<http://library.fes.de/fulltext/netzquelle/01306.html>>, consulté le 22 mars 2016.

80 Parmi ces ONG, citons Bread for the World, Christian Aid, Oxfam et Solidar.

81 La déclaration du Third World Network, regroupant nombre d'ONG provenant de pays du Sud, rejetait la clause sociale dans les termes suivants: «67. *The organizations we represent have a strong commitment to democracy, human and trade union rights and advocate for the ratification and implementation of the ILO conventions. [...]*

68. *While poverty can not be accepted as an excuse for human or trade union rights violations, we perceive that implementation of the Uruguay Round and overall trade liberalization is leading to greater international and internal inequities between and within countries and therefore not contributing to an enabling environment for progress in equity, democracy and social stability but rather eroding them.*

69. *The WTO is a system of contractual relations among its members, not a mechanism of global governance, nor a tribunal able to judge human or trade union rights violations and it does not have any legal instrument to impose sanctions on violating countries eventually identified by other competent international bodies such as the ILO or the World Court in the Hague.*

70. *In this framework, the suggested mechanism of assimilating workers' rights violations with dumping measures can provide a pretext or an excuse for Northern protectionism against Southern exports.*

71. *Countervailing measures imposed unilaterally by powerful countries on weaker nations (and hardly conceivable, the other way around) would lack legality, moral authority and effectiveness to lead to any effective improvement in workers' conditions or human rights situations in poor or rich countries.*

Les États-Unis pilotèrent quant à eux la coalition des pays favorables à la clause. Parmi ceux qui contribuèrent à la cause, notons la Norvège, le Canada, la France, la Belgique, l'Italie et l'Afrique du Sud. Jusqu'à la Conférence ministérielle de Singapour, des pays du Nord gouvernés par des conservateurs, tels que l'Australie, le Royaume-Uni et l'Allemagne, avaient refusé de se joindre à la coalition. Enfin, le groupe des 77 tint tête à la clause sociale. L'Inde, le Pakistan, l'Indonésie et tous les membres de l'ASEAN dirigèrent cette opposition.

La séquence historique qui mena à l'adoption de la déclaration ministérielle de Singapour fut pour le moins agitée. Si la Conférence ministérielle se tint en décembre, les campagnes militantes et politiques autour de la clause sociale occupèrent toute l'année 1996. Sur le terrain militant, la coalition de syndicats et d'associations, pilotée par la CISL, présida à la mise en œuvre d'une stratégie à trois volets. Premièrement, il fallait convaincre l'opinion publique de la pertinence d'une telle mesure. À ce titre, chaque organisation se chargea de mener des campagnes pour défendre la clause sociale auprès des médias locaux. Deuxièmement, la coalition essaya de coordonner une campagne de lobbying auprès des gouvernements et des parlements nationaux des pays membres de l'OMC⁸². Troisièmement, elle entama une campagne de « diplomatie internationale » ciblant deux objectifs : convaincre - en vain - les ONG tiers-mondistes et les syndicats du Sud⁸³ ; et intégrer la Conférence ministérielle de l'OMC elle-même en obtenant des accréditations.

Sur le plan de la diplomatie traditionnelle entre États, la stratégie des partisans de la clause sociale, pilotée par les États-Unis et la Norvège, comportait trois volets. Premièrement, ces pays exigèrent que la Conférence ministérielle prenne acte de la nécessité de respecter les normes fondamentales du travail. Deuxièmement, ils tentèrent d'amener l'OIT à se joindre au débat, afin de rappeler l'importance du régime international du

72. *We therefore reject the idea of introducing labour standards or a "social clause" in the WTO system.* » Third World Network et al., *Joint NGO Statement on Issues and Proposals for the WTO Ministerial Conference*, 30 novembre - 4 décembre 1996, <<http://www.twn.my/title/issue-cn.htm>>, consulté le 22 mars 2016.

82 Pour ce faire, des organisations comme l'IRLF surent profiter de leur expérience pour fournir des formations aux organisations militantes moins au fait des procédés permettant d'imposer la problématique de la clause sociale sur le terrain politique.

83 Durant la conférence, une ronde de négociations entre, d'une part, la coalition pilotée par la CISL, et, d'autre part, la coalition dirigée par le TWN se déroula afin de gommer les différends, en vain.

travail⁸⁴. Troisièmement, ces pays réclamèrent la création d'un groupe de travail au sein de l'OMC qui serait chargé de déterminer les fondements du lien entre commerce et normes du travail.

Dans cette perspective, durant les préparatifs de la Conférence ministérielle de Singapour, les États-Unis et la Norvège proposèrent que les ministres demandent à l'OMC d'entreprendre des travaux en ce sens et qu'un rapport soit rédigé sur la question en vue de la Conférence ministérielle de 1998⁸⁵. La question fit l'objet de débats durant les Conseils généraux de l'OMC en 1996. La préparation de la Déclaration ministérielle fut plus pour le moins houleuse et il fallut attendre la Conférence elle-même pour que se dégage un compromis. Ainsi, lors de la Conférence de Singapour, qui se tint du 9 au 13 décembre 1996, les États-Unis plaidèrent pour l'intégration de la question du lien entre commerce et normes du travail au sein du régime commercial multilatéral. Comme le soulignait alors Charlene Barshefski, la nouvelle représentante américaine au Commerce :

[...] We hope to have an agreement that the WTO should, in cooperation with the International Labour Organization, examine in greater detail the important nexus between trade and labour standards. We believe strongly that increased trade and the economic growth that it brings should also engender greater respect for the basic human rights which are the focus of our core labour standards proposal⁸⁶.

Concrètement, les Américains proposaient la création d'un groupe de travail qui aurait pour mandat de réfléchir à la nature du lien entre la libéralisation du commerce et les normes fondamentales du travail. Toutefois, cette offre fut accueillie par les mêmes résistances et avec les mêmes arguments. En résumé, les pays réfractaires à l'inclusion d'une clause sociale au sein du système commercial multilatéral faisaient effectivement valoir que

-
- 84 À ce titre, Michel Hansenne, directeur général du BIT, fut initialement invité à la conférence ministérielle. Mais comme cette invitation ne plaisait pas à tous les États membres, l'invitation fut retirée quelques mois avant la conférence, ce qui provoqua du coup un tollé médiatique qui joua contre les pourfendeurs de la clause sociale. Michel Hansenne, *Un garde-fou pour la mondialisation: le BIT dans l'après-guerre froide*, Gerpennes et Genève: Quorum et Zoé, 1999, p. 122-123. Pour plus de détails sur la question, voir le chapitre 5 du présent ouvrage.
- 85 D'après le texte des deux propositions déposées, l'objectif principal était que les membres de l'OMC s'entendent sur les moyens préconisés pour que l'accroissement du commerce et l'amélioration des normes de travail se renforcent mutuellement. Organisation mondiale du commerce - OMC, *Le commerce et les normes de travail*, Note pour la presse, Genève: OMC, 1998, <http://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min96_f/pb2_f.doc>, consulté le 22 mars 2016.
- 86 WTO, « Statement by Honourable Charlene Barshefsky, Acting United States Trade Representatives », *Conférence ministérielle*, Singapour, 9 décembre 1996.

l'OIT était le forum de prédilection pour traiter de la question⁸⁷, tout en signifiant qu'ils craignaient que cette clause ne devienne une mesure de protectionnisme déguisé⁸⁸ ou qu'elle ne diminue de manière trop importante les avantages comparatifs de certains pays du Sud. Ainsi, l'impasse se profilait à l'horizon, puisqu'un double clivage marquait les débats entre les États: le clivage Nord-Sud ainsi que la division entre, d'un côté, les progressistes et, de l'autre, les néolibéraux et les conservateurs. Effectivement, si nous observons le tableau 6, des gouvernements occidentaux de droite, comme ceux du Royaume-Uni, de l'Australie, voire de l'Allemagne, penchèrent du côté des pays hostiles à la clause sociale, position qui changera par la suite pour certains d'entre eux (voir le chapitre suivant).

TABEAU 6 / Compilation des différentes prises de position au sujet du lien entre commerce et normes du travail de la part des membres de l'OMC, lors de la Conférence de Singapour (décembre 1996)

Pays favorables à l'établissement d'un lien entre commerce et normes du travail	Pays fermés à l'idée de lier commerce et normes du travail, mais ouverts à la formation d'un groupe de travail	Pays renvoyant la question des normes du travail à l'OIT
Canada, UE, Argentine, États-Unis, Danemark, Autriche, Italie, France, Portugal, Finlande, Norvège, Suède, Luxembourg, Pays-Bas, Belgique, Espagne, Malte, Grèce, Côte d'Ivoire, Suisse, Afrique du Sud, Slovénie	Chili, Hongrie, Maroc, Togo, Allemagne, Jamaïque, Zambie, Burundi	Brésil, Royaume-Uni, Bangladesh, Mexique, Thaïlande, Cuba, Hong Kong, Colombie, République dominicaine, Australie, Inde, Turquie, Pakistan, Bolivie, El Salvador, Philippines, Nicaragua, Zimbabwe, Tanzanie, Île Maurice, République tchèque, Émirats arabes unis, Guyana, Malaisie, Équateur, Égypte, Brunei, Botswana, Lesotho, Trinidad, Macao, Ouganda, Suriname, Venezuela, Slovaquie, Honduras, Kenya, Papouasie, Maldives, Mozambique, Madagascar, Pologne, Guatemala, Sénégal, Myanmar, Saint-Kitts-et-Nevis, Namibie

Source: D'après les déclarations des ministres convoqués à la Conférence ministérielle de l'OMC, disponibles à <https://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min96_f/sing_state_f.htm>, consulté le 22 mars 2016.

- 87 Citons l'intervention du ministre d'un des deux pays contestataires lors de la première séance plénière de la Conférence, l'Indonésie et l'Inde. Selon Dr. B.B. Ramaiah, ministre du Commerce de l'Inde: « *The introduction of basic rights and interests of workers, also called "core labour standards", on the future agenda of the WTO has been opposed by many countries. [...] We are of the opinion that trade measures should not be used to address non-trade objectives, however laudable they may be. It is also our considered view that the International Labour Organization is clearly the institution that has the exclusive mandate, competence and responsibility to deal with the subject.* » WTO, « Statement by Dr. B.B. Ramaiah, Minister of Commerce, India », Conférence ministérielle, Singapour, 9 décembre 1996.
- 88 Pour Tungky Ariwibowo, ministre du Commerce et de l'Industrie de l'Indonésie: « *In our view, to link labour standards and trade will easily run the risk of creating a new form of protectionism which does not help in meeting the ultimate objective of the WTO.* » WTO, « Statement by H.E. Mr. Tungky Ariwibowo, Minister of Industry and Trade, Indonesia », Conférence ministérielle, Singapour, 9 décembre 1996.

Le bras de fer conduisit finalement à une solution hybride. Il fut possible de lire dans la Déclaration ministérielle de Singapour le point 4 suivant :

Normes fondamentales du travail

4. Nous renouvelons notre engagement d'observer les normes fondamentales du travail internationalement reconnues. L'Organisation internationale du travail (OIT) est l'organe compétent pour établir ces normes et s'en occuper, et nous affirmons soutenir les activités qu'elle mène pour les promouvoir. Nous estimons que la croissance économique et le développement favorisés par une augmentation des échanges commerciaux et une libéralisation plus poussée du commerce contribuent à la promotion de ces normes. Nous rejetons l'usage des normes du travail à des fins protectionnistes et convenons que l'avantage comparatif des pays, en particulier des pays en développement à bas salaires, ne doit en aucune façon être remis en question. À cet égard, nous notons que les Secrétariats de l'OMC et de l'OIT continueront de collaborer comme ils le font actuellement⁸⁹.

Cette formule de compromis laissait aux pays émergents la possibilité d'exclure toute forme d'intrusion de la question des normes du travail au sein de l'OMC⁹⁰. Pourtant, les pays favorables à la clause sociale n'entendaient pas en rester là et ils se dirent encouragés par la

89 OMC, *Déclaration ministérielle de Singapour*, Conférence ministérielle, Singapour, 9-13 décembre 1996, <<http://www.wto.org/french/thewto.f/minist.f/min96.f/wtodec.f.htm>>, consulté le 22 mars 2016.

90 À ce titre, Yeo Cheo Tong, ministre de Singapour - et hôte de la conférence -, conclut avec conviction que le débat était clos à l'OMC : « *In the first place, with regard to paragraph 4 - Core Labour Standards - we have agreed on a text which sets out a balanced framework for how this matter should be dealt with. The text embodies the following important elements: First, it recognizes that the ILO is the competent body to set and deal with labour standards. Second, it rejects the use of labour standards for protectionist purposes. This is a very important safeguard for the multilateral trading system, and in particular for developing countries. Third, it agrees that the comparative advantage of countries, particularly low-wage developing countries, must in no way be put into question. Fourth, it does not inscribe the relationship between trade and core labour standards on the WTO agenda. Fifth, there is no authorization in the text for any new work on this issue. [...] Some delegations had expressed the concern that this text may lead the WTO to acquire a competence to undertake further work in the relationship between trade and core labour standards. I want to assure these delegations that this text will not permit such a development.* » WTO, « *Concluding remarks by H.E. Mr. Yeo Cheow Tong, Chairman of the WTO Ministerial Conference* », 13 décembre 1996, <<http://www.twn.my/title/tong-cn.htm>>, consulté le 22 mars 2016.

conclusion de la conférence⁹¹. Cette conclusion permit aussi à la coalition internationale travailleurs-libéraux, favorable à la clause sociale, de conserver l'espoir d'une régulation sociale des échanges⁹².

La conférence eut le mérite de structurer les coalitions pour et contre la clause sociale. D'un côté, on trouvait les syndicats et ONG du Nord et certains syndicats du Sud, accompagnés de gouvernements progressistes du Nord ainsi que de quelques pays du Sud. De l'autre côté, une coalition baroque constituée 1) des organisations tiers-mondistes et anti-impérialistes, 2) des pays du Sud autrefois non alignés (Inde, Brésil), 3) des dictatures ne voulant pas entendre parler des droits de la personne, 4) des gouvernements conservateurs hostiles au syndicalisme et, enfin, 5) des milieux d'affaires⁹³.

Conclusion

Si, au départ, l'inclusion des normes du travail dans la politique commerciale américaine fut réclamée par une poignée d'ONG, l'essentiel des forces progressistes américaines l'appuya par la suite. Cela dit, une fois ces normes intégrées dans le cadre de la loi américaine, les États-Unis devaient convaincre le monde de la nécessité d'articuler commerce et normes du travail. À ce titre, c'est principalement au sein du GATT, puis de l'OMC que l'offensive fut menée en vue de parvenir à cette fin. Durant le début des négociations du cycle d'Uruguay (1986-1990), les négociateurs américains ne cessèrent de faire pression sur les parties au GATT afin d'établir un groupe de travail, mais en vain.

-
- 91 Dans cette perspective, Charlene Barshefsky, USTR, affirma que : «*For some countries, the link is obvious and apparent. For other countries, a linkage is to be avoided between WTO or trade agreements, on the one hand, and worker issues, on the other. That is the ideological debate, and the text attempts to reconcile the ideological debate by putting forward principles with which we can all agree. [...] We, therefore, must as a practical matter, ideology aside, recognize that issues of worker welfare and worker rights are absolutely a part of the trade agreements debate, whether ideologically one is happy about that or not.*» Charlene Barshefsky, «*Barshefsky on WTO Ministerial Conference*», conférence de presse, transcription non officielle, 16 décembre 1996, <<http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/wtominis.htm>>, consulté le 22 mars 2016.
- 92 En effet, comme l'analysait la CISL, «*our view is that the text is a small, but significant step forward. It is not the Havana Charter; but it is the first time in the fifty-year history of GATT that a commitment to core labour standards had been made. We haven't got a workers' rights clause yet. But we do have a sound basis for the next stage of the campaign, leading up to the WTO ministerial meeting from 18-20 May 1998 in Geneva*». ICFTU, *Fighting for Workers Human Rights in the Global Economy: Defending Fundamental Trade Union Rights*, 1998, cité par Hannah Murphy, *op. cit.*, p. 83.
- 93 L'Union of Industrial Employer Confederation of Europe et la Chambre internationale de commerce commençaient à s'inquiéter de la possibilité de voir naître une clause sociale multilatérale contraignante.

Devant l'échec de cette stratégie, les États-Unis décidèrent de se consacrer aux négociations régionales, dans le cadre de l'ALENA. Pour faire suite à une promesse électorale de Clinton, un accord parallèle portant sur les normes du travail - l'ANACT - vit le jour en 1993. L'exécutif américain, soutenu par les syndicats et les ONG progressistes, chercha à mettre en œuvre un mécanisme contraignant, dans le but de s'assurer que le Mexique applique des normes du travail décentes. La négociation fut fort difficile, mais aboutit à un compromis : les trois pays d'Amérique du Nord reconnaissaient une liste prioritaire de onze droits des travailleurs, mais seuls trois d'entre eux pouvaient être évoqués devant le panel arbitral. Malgré sa modicité, l'ANACT fut le premier accord parallèle à un traité commercial chargé de juger de la compatibilité entre libéralisation commerciale et respect des normes du travail⁹⁴.

Après cela, l'administration américaine ne ménagea pas ses efforts pour créer une coalition de pays favorables à la clause sociale. De leur côté, les ONG et les syndicats américains, à travers la CISL, entre autres, entamèrent une stratégie internationale pour convaincre leurs homologues du Sud de la pertinence de la mesure. Mais dans un cas comme dans l'autre, les acteurs américains frappèrent un mur. Les pays du Sud furent très actifs dans leur combat contre une régulation qui leur semblait protectionniste, voire impérialiste. De la même manière, les ONG du Sud demeurèrent très méfiantes à l'égard de la clause sociale, qui, parce qu'elle venait du Nord, était suspectée d'être contaminée par les rapports de domination propres aux déséquilibres économiques internationaux. Malgré tout, la Déclaration de Singapour fit une place aux normes fondamentales du travail, mais surtout pour rappeler qu'il était du devoir de l'OIT de s'en préoccuper. Cela ne revenait-il pas à retourner à la case départ? On pourrait le penser. Mais si l'OMC n'offrit aucun débouché sur la question du lien entre commerce et normes du travail, de nouveaux forums furent développés pour réfléchir à la question, forums auxquels seront consacrés les chapitres suivants.

94 Voir Jonathan Graubart, *Legalizing Transnational Activism: The Struggle to Gain Social Change from NAFTA's Citizen Petitions*, University Park: The Pennsylvania State University Press, 2008; Robert G. Finbow, *The Limits of Regionalism: NAFTA's Labour Accord*, Aldershot: Ashgate, 2006.

1997-2000

Clinton et la mondialisation à visage humain

Les trois dernières années de l'administration Clinton (1997-2000) constituèrent une charnière pour plusieurs raisons. La période à l'étude dans ce chapitre fut quant à elle marquée par deux tendances : celle de la stratégie du changement de forums (*forum shifting*) et celle du tournant bilatéral. Après la Déclaration de Singapour, le gouvernement de Clinton et les membres de la coalition travailleurs-libéraux poursuivirent leurs efforts pour favoriser l'émergence d'une clause sociale multilatérale. Pour ce faire, le gouvernement américain n'hésita pas à multiplier les initiatives internationales.

La mobilisation des ressources au sein de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) constitua le premier acte de cette période (5.1). Le rapport publié par cette organisation en 1996 permit de dégager un consensus sur la question, ce qui ramena à l'avant-scène la question d'une clause multilatérale. La deuxième initiative majeure fut celle du retour vers l'Organisation internationale du travail (OIT) (5.2) ainsi que le changement radical de stratégie du Bureau l'administrant. Nous verrons que la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail ou DDFT (1998) fut l'une des conséquences directes de la stratégie américaine. Ce nouvel outil raviva la flamme du combat pour une clause sociale. Outre de consacrer la naissance du mouvement altermondialiste, la Conférence ministérielle de Seattle (1999) se distingua par l'omniprésence de la question des normes du travail (5.3). Toutefois, le fiasco de Seattle compromit sérieusement l'adoption d'une clause sociale au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Cela dit, l'administration Clinton réussit à faire progresser le débat grâce à deux initiatives bilatérales : l'accord avec le Cambodge et l'accord de libre-échange avec la Jordanie (5.4).

5.1 / **Le changement de forums, acte I: le débat sur les normes fondamentales du travail à l'OCDE**

Et ainsi, ne pouvant faire que ce qui est juste fût fort, on a fait que ce qui est fort fût juste¹.

Dès 1994, les membres de l'OCDE se mirent d'accord pour créer un groupe de travail portant sur la question du lien entre commerce et normes du travail. Afin d'en faire ressortir les principales caractéristiques, nous procéderons en quatre temps. Dans un premier temps, nous évoquerons le contexte dans lequel ce rapport parut. Dans un deuxième temps, nous rappellerons les principales conclusions de l'étude, puis nous analyserons le poids respectif des acteurs (pays, acteurs sociaux, organisations) pour et contre l'émergence d'une clause sociale. Dans un troisième temps, nous délimiterons l'influence que purent avoir les États-Unis et la coalition travailleurs-libéraux sur le contenu du texte. Enfin, dans un dernier temps, nous présenterons un bilan pondéré de l'impact de cette étude sur le débat international.

5.1.1 / **Le choix de l'OCDE comme forum**

Devant l'impasse à laquelle avaient mené les négociations à l'OMC, les principaux pays défendant la clause sociale - dont les États-Unis - se tournèrent vers l'OCDE. Bien que surprenant², ce choix n'était pas le fruit du hasard. Trois explications justifiaient le choix de ce forum. Premièrement, l'OCDE est un « club de pays développés », soit des pays *a priori* moins réticents à ouvrir une discussion au sujet du lien entre commerce et normes du travail. Deuxièmement, l'OCDE est un espace de coopération qui réalise des études, émet des recommandations et propose des conventions non contraignantes. Le choix de ce forum offrait donc deux garanties: 1) une certaine expertise, gage de prestige; et 2) une inflexion incitative, garantissant aux plus réticents une liberté

1 Blaise Pascal, *Pensées*, 1669.

2 Le choix de l'OCDE peut apparaître étonnant, car, d'un point de vue idéologique, cette organisation, qui s'inscrivait résolument dans la pensée keynésienne dans les années 1960, devint rapidement dans les années 1980 l'un des chantres de l'offensive néolibérale. Ainsi, le fait d'y parler de droits sociaux semblait cadrer difficilement avec la position doctrinale qui dominait alors dans l'organisation. Toutefois, il faut reconnaître que, dans les années 1990, elle se vit obligée de modifier son orientation à la suite des différentes critiques auxquelles elle fut exposée.

de choix. Troisièmement, en instituant un groupe de travail chargé de dégager un consensus, les défenseurs de la clause sociale avaient trouvé un moyen d'élargir leur coalition et, donc, de gagner du terrain.

Voyons de plus près les fondements de la discussion qui eut lieu au sein de l'OCDE sur le lien entre commerce et travail. En juin 1994, lors de la Réunion du conseil de l'OCDE, les gouvernements approuvèrent unanimement la création d'un groupe de réflexion sur le lien entre les échanges internationaux et les normes du travail. La partie de la déclaration ministérielle concernant cette décision fut incluse dans le libellé consacré au multilatéralisme commercial³. Pour réaliser ce rapport, l'OCDE mit en branle une coopération inédite entre deux services : la Direction des échanges et la Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales. Trois types d'acteurs furent invités à participer au processus de révision du rapport⁴ : les États membres, les autres « organisations internationales compétentes » et les acteurs sociaux (entreprises et syndicats)⁵. Afin de concilier tout le monde, l'OCDE ne put produire qu'un rapport de compromis, ménageant les susceptibilités de chacun.

5.1.2/ **Les principaux développements du rapport de l'OCDE sur le commerce et les normes fondamentales du travail**

Malgré cet effort, le rapport final de l'OCDE était loin de fournir une pleine défense de la clause sociale. Du point de vue des défenseurs des droits des travailleurs, on pourrait même considérer le résultat comme étant décevant. Pourtant, cette étude leur offrait plusieurs raisons de se montrer satisfaits. Rappelons-en les principales conclusions.

-
- 3 La décision de créer ce groupe de travail se lisait comme suit dans la Déclaration : « L'OCDE soutiendra activement le comité préparatoire et l'OMC pour la mise en œuvre des accords issus des négociations d'Uruguay et pour la réalisation de leur programme de travail. En tirant parti de sa multidisciplinarité, l'Organisation continuera également de suivre et d'analyser les domaines où de nouveaux progrès dans le processus de libéralisation et de renforcement du système multilatéral pourraient être nécessaires. Le programme de travail de l'OCDE, qui implique une coopération avec l'ensemble des organisations internationales compétentes, portera en particulier sur : [...] Les échanges, l'emploi et les normes du travail internationalement reconnues y compris les concepts fondamentaux, les données empiriques au niveau des échanges et des investissements ainsi que les mécanismes actuels visant à promouvoir de meilleures normes de travail à l'échelle mondiale. » Secrétaire général de l'OCDE, *Rapport annuel de l'OCDE, 1994*, Paris : OCDE, 1995, annexe 1, « Réunion du conseil de l'OCDE au niveau des ministres », p. 210.
 - 4 Dans les trois cas, il fallait non seulement que les experts de deux sections différentes de l'OCDE coopèrent, mais en plus, qu'ils consultent ces différents intervenants, au sein desquels certaines parties étaient favorables et d'autres, hostiles à la problématique du lien entre commerce et normes du travail.
 - 5 Les acteurs sociaux furent représentés par le Comité consultatif des syndicats de l'OCDE (Trade Union Advisory Committee, TUAC) et le Comité consultatif du milieu des affaires et de l'industrie (Business and Industry Advisory Committee, BIAC).

Le rapport final contenait cinq conclusions majeures⁶, parmi lesquelles trois eurent une influence directe sur le débat concernant la pertinence d'une clause sociale: 1) il existe des normes fondamentales du travail qui relèvent des droits de la personne et qui sont universelles; 2) ces normes fondamentales sont une source d'efficacité économique, car elles améliorent la productivité; 3) le respect ou le non-respect de ces normes n'influence que marginalement les performances commerciales des pays; 4) l'effet du commerce sur les inégalités économiques à l'intérieur des États est faible comparativement à d'autres facteurs; et 5) les faibles normes du travail ne sont pas un facteur d'attractivité des investissements étrangers, bien que plusieurs États agissent comme si c'était le cas. Nous n'aborderons pas la quatrième ni la cinquième conclusion, car elles nous éloigneraient trop de notre sujet. Ainsi, nous mettrons en évidence le contenu des trois premières et en expliciterons les fondements.

La première conclusion majeure du rapport fut de reconnaître qu'il existe quatre normes fondamentales du travail: l'élimination de l'exploitation du travail des enfants, l'interdiction du travail forcé, la liberté syndicale et le droit à la négociation collective, ainsi que la non-discrimination au travail. Ces normes sont consacrées par cinq conventions fondamentales de l'OIT⁷. La reconnaissance de ces normes fondamentales fut loin de faire l'unanimité. Lors de la rédaction du rapport, des pays dirigés par des conservateurs (Royaume-Uni, Nouvelle-Zélande, etc.) et le milieu des affaires (Business and Industry Advisory Committee, BIAC)⁸ se montrèrent très réticents à l'idée d'entériner l'universalité de certaines normes du travail. Cette tension obligea l'OCDE à faire preuve de parcimonie dans le choix des normes jugées fondamentales, bien que, de l'autre côté, les partisans de la clause sociale, syndicats en tête, cherchaient à élargir cette liste⁹. Que l'OCDE

6 Organisation for Economic Co-operation and Development, *Trade, Employment and Labour Standards: A Study of Core Workers' Rights and International Trade*, Paris: OCDE, 1996.

7 La Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (C87), la Convention sur le droit d'organisation et de négociation collective (C98), la Convention sur le travail forcé (C29), la Convention sur l'abolition du travail forcé (C105) et la Convention concernant la discrimination (emploi et profession, C111). À cette époque, la question de l'exploitation du travail des enfants ne faisait pas encore l'objet d'une convention internationale. La Convention concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants et l'action immédiate en vue de leur élimination (C182) ne fut adoptée qu'en 1999 à l'OIT.

8 BIAC, *Linking Labour Standards with International Commerce*, Discussion Note, Paris: Business and Industry Advisory Committee to the OECD, 1994.

9 Notons que, dans les versions préliminaires du rapport, la question de la discrimination ne figurait pas parmi les normes dites fondamentales. C'est sous la pression des organisations syndicales que cette thématique fut intégrée. La Confédération des syndicats libres (CISL), puis le Trade Union Advisory Committee (TUAC) défendirent effectivement bec et ongles ce principe. Ils proposèrent d'intégrer deux conventions: la Convention 100 sur l'égalité de la rémunération et la convention 111 sur l'interdiction de toute forme de discrimination à l'emploi. Finalement, afin de concilier tous les points de vue, le secrétariat de l'OCDE

consacre des droits des travailleurs comme fondamentaux, même s'ils étaient peu nombreux, représentait une véritable victoire pour les partisans de la clause sociale, car l'organisation établissait ainsi que ces normes ne pouvaient être considérées comme «un bien de luxe», pour reprendre la formule des néolibéraux, constituant plutôt des droits essentiels que tout pays devrait garantir à ses travailleurs.

Selon la deuxième conclusion, l'application des droits fondamentaux des travailleurs améliore l'efficacité économique. En somme, l'absence des quatre normes fondamentales conduit à l'enracinement de pratiques qui diminuent la productivité des travailleurs, et ce, principalement pour deux raisons : un très faible niveau d'implication des travailleurs en raison des mauvais traitements qu'ils subissent, et une sous-utilisation du potentiel productif (déficit d'éducation, mauvaise santé). Sur cette question aussi, l'OCDE dut ménager les susceptibilités des deux coalitions¹⁰, en tranchant toutefois en faveur des acteurs qui étaient pour l'amélioration des normes du travail.

La troisième conclusion affirme qu'il n'existe pas de relation entre le respect des droits fondamentaux et les performances commerciales des différents pays du monde. Ce résultat proviendrait du fait que les avantages du non-respect des normes (baisse des coûts) seraient annulés par les coûts ainsi engendrés (perte de productivité, mauvaise utilisation des ressources productives). Cette conclusion de compromis venait contrecarrer deux arguments au sujet des clauses sociales. Si l'application des normes fondamentales n'a aucune incidence sur les performances commerciales, alors ces droits n'influent pas sur les avantages comparatifs des pays. Par conséquent, d'un côté, les pays en développement perdaient leur principal argument contre la clause sociale. En effet, si l'application des droits fondamentaux n'augmente pas le coût du travail, la compétitivité des pays à bas salaire demeure intacte. De l'autre côté, si le non-respect de ces droits ne procure pas un avantage comparatif, c'est tout l'argumentaire du nivellement par le bas (*race to the bottom*) qui perd aussi son fondement. De fait, en adoptant une position neutre sur le sujet, l'OCDE évita un conflit majeur entre partisans et opposants de la clause sociale, mais sans satisfaire personne¹¹. Cela dit,

conserva la C111 et rejeta la C100. ICFTU, *OECD Draft Paper on Trade and Labour Standards*, Bruxelles : International Confederation of Free Trade Union, 1995 ; TUAC, *TUAC Comment on the OECD Report on Trade and Labour Standards*, Paris : Trade Union Advisory Committee to the OECD, 1995.

10 Gerda van Roozendaal, *Trade Unions and Global Governance: The Debate on a Social Clause*, Londres : Routledge, 2002, p. 152-153.

11 *Ibid.*, p. 153-154.

deux éléments autorisent à penser que cette conclusion était plutôt favorable au camp pro-clause sociale. Premièrement, si l'application des normes est neutre sur le plan du commerce international et qu'elle a des répercussions positives d'un point de vue humain et économique (points 1 et 2), pourquoi alors s'en priver? Deuxièmement, même si l'argument de l'alignement vers le bas fut neutralisé, l'OCDE reconnut dans son rapport que les États agissaient comme si les droits fondamentaux nuisaient à la compétitivité, empêchant ainsi leur application effective. Ce faisant, l'Organisation admettait implicitement que cette façon de faire n'était ni légitime, ni efficiente, ni logique.

L'étude produite par l'OCDE ne fournit pas de recommandations au sujet de mécanismes qui permettraient d'assurer le respect des droits fondamentaux. Le rapport n'exclut pas *a priori* la mise en œuvre d'une clause sociale à l'OMC. Cela dit, il rappela que le système commercial multilatéral n'y était pas destiné et que la question reposait donc sur l'émergence d'un consensus des membres de l'OMC, ce qui était loin d'être acquis. Enfin, l'OCDE proposa d'élargir les prérogatives de l'OIT afin de mettre en œuvre les normes dites fondamentales, sans toutefois en préciser les modalités.

En somme, les trois conclusions analysées restent assez loin des revendications de la coalition travailleurs-libéraux. En effet, la liste des droits fondamentaux était très courte et les mécanismes de leur mise en œuvre étaient à peine ébauchés. Toutefois, ce rapport était encore plus loin des propositions du camp anti-clause sociale, car non seulement des normes fondamentales y furent consacrées comme étant universelles, mais de surcroît, on y soutenait que celles-ci amélioreraient l'efficacité économique et n'affectaient pas le succès commercial des pays. Dans un contexte où le compromis était de rigueur, il semblait difficile d'obtenir plus.

5.1.3 / **L'influence des États-Unis et de la coalition travailleurs-libéraux sur le contenu du rapport**

Les États-Unis et la coalition travailleurs-libéraux contribuèrent de cinq manières différentes aux conclusions du rapport de l'OCDE. Premièrement, c'est à la demande des pays favorables à la clause sociale que le conseil ministériel de l'OCDE commanda l'étude¹². Or les États-Unis faisaient partie de cette coalition et en étaient même le chef de file. D'ailleurs, au

12 *Ibid.*, p. 146.

moment où l'étude fut lancée, Clinton et son administration soutenaient les initiatives visant à renforcer le respect des droits sociaux dans le cadre de la mondialisation. À la suite du camouflet reçu lors de la Conférence de Marrakech, l'administration démocrate décida de multiplier les forums dans lesquels on discuterait du lien entre commerce et normes du travail. Ainsi, l'OCDE fut la première institution à être mobilisée en ce sens.

Deuxièmement, pour réaliser cette étude, l'OCDE dut se baser sur l'expertise existante. Or cette recherche puisa à de nombreuses sources américaines. Plus particulièrement, les rapports des associations membres de la coalition travailleurs-libéraux (dont l'International Labor Rights Forum, ILRERF) furent abondamment utilisés, comme en témoigne la bibliographie du rapport final.

Troisièmement, l'idée de se concentrer sur des normes fondamentales n'était pas une invention de l'OCDE. Depuis 1984, les États-Unis avaient décidé de concentrer leurs efforts sur un nombre restreint de droits. C'est pourquoi ils peuvent revendiquer la paternité de la stratégie visant à sélectionner certaines normes jugées fondamentales. Qui plus est, la comparaison entre les normes « américaines » et celles de l'OCDE permet d'attester une certaine ressemblance¹³. Cela cadre avec la stratégie du secrétaire au Travail américain alors en poste, Robert Reich, qui était un fervent partisan du recentrage sur un « noyau de normes¹⁴ ».

Quatrièmement, le gouvernement américain poussa clairement l'OCDE à produire un rapport favorable à sa position pro-clause sociale. À titre d'illustration, la question du lien entre normes fondamentales et efficacité économique fut l'objet d'un litige à la suite des premières versions préliminaires. En particulier, la question du droit d'association faisait débat, le BIAC refusant de voir les syndicats associés à une amélioration de l'efficacité économique. Afin de trancher, les États-Unis, sous l'impulsion

13 Si la liste des normes fondamentales de l'OCDE est différente de celle des États-Unis, ce n'est qu'au regard de deux éléments. D'un côté, la liste des normes de l'OCDE inclut la non-discrimination, contrairement à celle des États-Unis. De l'autre côté, les normes dites qualitatives (salaires, santé et sécurité, heures de travail) figurent dans la liste américaine, mais pas dans celle de l'OCDE, compromis oblige.

14 Kenneth A. Swinnerton et Gregory K. Schoepfle, « Labor standards in the context of a global economy », *Monthly Labor Review*, n° 117 (1994), p. 52. Par ailleurs, selon le successeur de Reich à la tête du Département du Travail, Alexis Herman : « *The [Clinton] administration has launched working group in both the ILO and the OECD to look at the issue of labor dimensions as parts of trade liberalization* », ce qui laisse entendre que l'administration américaine s'était directement impliquée dans le lancement de ces groupes de travail. United States Congress, Senate, Committee on Finance, « Statement of Hon. Alexis Herman, Secretary of Labor », *U.S. Trade Policy in the Era of Globalization*, auditions, 106^e Congrès, 1^{re} session, Washington, D.C. : U.S. Government Publishing Office, 26, 27 et 28 janvier 1999, p. 93.

du Département du Travail, proposèrent une formule de compromis, ménageant à la fois les syndicats et les employeurs, tout en renforçant l'idée du lien positif¹⁵.

Enfin, cinquièmement, l'American Federation of Labor - Congress for Industrial Organisation (AFL-CIO) et la Confédération internationale des syndicats libres (CISL) contribuèrent manifestement à l'élaboration du rapport par l'entremise du Trade Union Advisory Committee (TUAC). Si l'influence du TUAC fut limitée¹⁶, elle n'en fut pas moins réelle et « tira vers la gauche » les principales conclusions du rapport. Les syndicats s'impliquèrent également dans sa rédaction, faisant contrepoids au BIAC, qui cherchait par tous les moyens à amoindrir le plus possible la portée de ce document.

5.1.4 / **Les effets internationaux du rapport de l'OCDE**

Lorsqu'on se penche sur les effets qu'eut le rapport, on peut essentiellement dénombrer deux critiques et quatre points positifs. Ainsi, deux réserves majeures furent formulées à l'égard du rapport¹⁷. Premièrement, le choix des cinq conventions ne faisait pas l'unanimité¹⁸. Deuxièmement, l'approche de l'OCDE, fruit d'un compromis, semblait à la fois tiède et, selon certains¹⁹, se conformait plus souvent à une vision libérale (version laissez-faire) de la société.

Cela dit, l'étude de l'OCDE contribua à la promotion de la clause sociale de quatre façons. Premièrement, cette formule de consensus se concrétisa par un appui moral de la part d'une institution très respectée et reconnue²⁰. Deuxièmement, l'OCDE, en publiant cette étude, présentait un cadre d'analyse permettant de rendre le débat plus posé et plus rationnel, plutôt que passionné comme il l'avait été jusque-là, ce qui

15 La formulation définitive allait comme suit « *The efficiency effects of freedom of association and collective bargaining will depend on a variety of factors. First, freedom of association and policies that enhance product-market competition (such as trade liberalisation) can be regarded as complements. Second, freedom of association and collective bargaining can produce positive efficiency effects; for instance, they can counteract the market power of employers, while also improving worker-management co-operation and information sharing.* » OCDE, *op. cit.*, 1996, p. 82. Sur le rôle des États-Unis, voir U.S. Department of Labor, *Comment of the United States*, Paris: OCDE, *op. cit.*, 1996; Gerda van Roozendaal, *op. cit.*, p. 155-156.

16 Gerda van Roozendaal, *op. cit.*, p. 160-168.

17 Steve Charnovitz, « Book Review. Trade, employment and labour standards: The OECD study and recent developments in the trade and labor standards debate », *Temple International and Comparative Law Journal*, vol. 11, n° 1 (1997), p. 131-163.

18 On peut effectivement s'interroger, par exemple, sur l'exclusion de la Convention C138 sur l'âge minimum légal. Steve Charnovitz, *op. cit.*, 1997.

20 *Ibid.*

permet de sensibiliser certains membres réticents²¹. Troisièmement, l'OCDE ouvrit un chemin à l'OIT pour redéfinir le droit international du travail. Ce faisant, elle donna un nouveau souffle à cette institution en lui conférant une nouvelle légitimité, occasion que l'OIT ne manqua pas de saisir. Enfin, quatrièmement, cette étude permit d'arrondir les angles entre partisans et opposants à la clause, au-delà de la sphère de ses membres. L'OCDE organisa même une rencontre gouvernementale avec des représentants des gouvernements du Sud pour tenter de concilier les différentes parties. Mais, sur ce front, l'OCDE subit un échec, puisque ces pays persévérèrent dans leur déni, voyant en l'OCDE un « cheval de Troie » des pays riches. L'organisation dut d'ailleurs s'employer à s'en défendre²² lors de la Conférence ministérielle de Singapour. Mais, parallèlement, c'est lors de cette réunion ministérielle que l'OIT fut invitée à se pencher sur la question des normes fondamentales du travail. La table était donc mise pour une modification en profondeur du régime international du travail, ce à quoi s'attela le BIT, en vue de créer des « garde-fous », de plus en plus nécessaires dans un contexte de mondialisation²³.

5.2 / **Le changement de forums, acte II : la nouvelle orientation de l'OIT et la DDFT (1998)**

L'OIT commença la décennie 1990 dans une situation de crise organisationnelle et idéologique. Toutefois, la direction du bureau décida d'en faire une institution incontournable dans la gouvernance de la mondialisation. Cette stratégie s'est principalement incarnée dans la mise en place de la DDFT, qui lui permit de relancer son activité normative.

21 Gerda van Roozendaal, *op. cit.*, p. 168-171.

22 Voici dans quels termes elle le fit : « *The OECD enjoys a remarkable and perhaps unique capacity for tackling complex cross disciplinary issues from an objective and hence credible position. Armed with highly trained professional talent drawn from all corners of the OECD universe, it is the captive of no one. It has proved that time and again whether the task at hand relates to trade, the environment, the challenges of job creation, the appropriate allocation of tax revenues through transfer pricing guidelines or complicated and hotly debated issues such as the relationships, if any, between fair trade and labour practices. Any perception that the analytical work of the Secretariat is controlled or manipulated by a select group of rich countries is simply wrong. The credibility of the Secretariat's analytical scholarship speaks for itself!* » WTO, « Statement by Mr. Donald J. Johnston, Secretary-General, Organisation for Economic Co-operation and Development », Conférence ministérielle, Singapour, 9 décembre 1996.

23 C'est le titre de l'ouvrage qu'a rédigé Michel Hansenne, dans lequel il revient sur ses dix années passées à la direction du BIT. Voir Michel Hansenne, *Un garde-fou pour la mondialisation : le BIT dans l'après-guerre froide*, Gerpinnes et Genève : Quorum et Zoé, 1999.

5.2.1/ **Le retour sur la crise de l'OIT depuis les années 1980**

Nous avons volontairement omis de parler de l'évolution de l'OIT dans le chapitre précédent. Pour revenir à son évolution historique, il faut donc retourner en 1980. Nous avons vu que, de 1977 à 1980, les États-Unis s'étaient retirés de cette organisation. Par la suite, malgré le retour des États-Unis, l'OIT subit une triple crise, de 1980 à 1994. Premièrement, l'organisation passa par une crise idéologique. Dans le contexte du triomphe des idées néolibérales, la très réformiste OIT, avec ses accents sociaux-démocrates, s'en trouva discréditée, tant auprès des gouvernements de nombreux pays que des autres institutions onusiennes. Deuxièmement, l'OIT dut faire face à une crise institutionnelle et organisationnelle : incapacité de « faire le ménage » dans les conventions existantes (et parfois désuètes) ; stagnation du taux de ratification des principales conventions ; et discrédit relié aux moyens limités dont elle disposait pour faire respecter ses conventions. Troisièmement, le BIT parut désarmé devant les grandes mutations géopolitiques et économiques mondiales. Cette organisation, en partie pensée pour faire face au bolchévisme, perdait ainsi son principal opposant se retrouva donc devant un vide²⁴. En outre, l'accroissement des flux de commerce et d'investissements internationaux engendra une nouvelle dynamique pour laquelle elle n'était pas armée : la mondialisation.

5.2.2/ **La relance de l'OIT et la gouvernance de la mondialisation**

C'est au milieu des années 1990 que la situation de l'OIT commença à s'améliorer progressivement. Le débat sur la clause sociale, dont nous avons vu les premières étapes, contribua considérablement au renouveau institutionnel de l'OIT. Sous la gouverne de son directeur général, Michel Hansenne, et de son principal conseiller juridique, Francis Maupin, l'OIT parvint à retrouver une place et une légitimité dans l'arène internationale. Dès 1994, Michel Hansenne se donna pour ambition de redorer le blason de l'OIT. Lors de la Conférence internationale du travail (CIT) célébrant les soixante-quinze ans de l'organisation, il rappela aux États membres que la mondialisation ne pouvait pas se poursuivre sans le respect des droits des travailleurs. Ainsi, il fallait redonner de la vigueur au droit international du travail et, pour ce faire, attaquer de front la question du lien entre mondialisation, commerce et

24 Marieke Louis, *L'Organisation internationale du travail et le travail décent : un agenda social pour le multilatéralisme*, Paris : L'Harmattan, 2011.

droits des travailleurs. À la suite d'un débat houleux lors de la CIT de 1994, Hansenne réussit tout de même à obtenir la création d'un groupe de travail sur la dimension sociale de la libéralisation du commerce international. Celui-ci avait un large mandat : « débattre de tous les aspects pertinents de la dimension sociale de la libéralisation du commerce²⁵ ». Cela dit, dans le contexte tendu qui prévalait alors sur ce type de questions, le thème des droits des travailleurs allait soulever de fortes réticences de la part des pays qui appréhendaient une éventuelle dérive protectionniste. Toutefois, le directeur général semblait convaincu de la pertinence de sa mission :

Que devons-nous chercher au juste? En fait, trois choses: des règles communes ou, à tout le moins, des valeurs de référence communes marquant la volonté d'assurer partout la justice sociale par un dialogue tripartite; un engagement universel des États pour le respect de ces valeurs et la mise en œuvre de ces règles; enfin, un mécanisme de contrôle multilatéral et efficace du respect de ces engagements²⁶.

La stratégie de la direction du Bureau international du travail (BIT) à ce sujet consista à proposer l'alternative suivante: soit intégrer des droits fondamentaux dans le système commercial multilatéral, soit instaurer une nouvelle convention définissant les obligations des États membres au regard des droits fondamentaux, en limitant le lien avec le système commercial multilatéral (SCM) à une simple coopération interinstitutionnelle. La première étape consistait, bien sûr, à définir le contenu des droits fondamentaux et, sur ce point, le BIT joua un rôle important. L'organisation put aussi bénéficier d'un regain d'intérêt pour les questions sociales, comme l'attesta le sommet de Copenhague, en 1995, organisé sous l'égide de l'ONU²⁷. Elle en profita pour relancer son action.

25 Michel Hansenne, *op. cit.*, p. 115.

26 *Ibid.*, p. 114.

27 Ce sommet réunit la plupart des chefs d'État et l'on y reconnut que la mondialisation, si elle procurait des avantages, devait impérativement déboucher sur un partage plus équitable de ses fruits, à travers le « développement social ». Selon le rapport final :

« 14. La mondialisation, [...] ouvre de nouvelles possibilités pour une croissance économique soutenue et le développement de l'économie mondiale [...]. Par ailleurs, la rapidité des changements et la brutalité des ajustements s'accompagnent d'une aggravation de la pauvreté, du chômage et d'une désintégration sociale. [...] En outre, les transformations globales de l'économie mondiale modifient profondément les paramètres du développement social dans tous les pays. »

5.2.3 / En route vers la ratification de la DDFT

S'appuyant sur les conclusions du rapport de l'OCDE, l'OIT s'attela à son tour à la définition des droits fondamentaux des travailleurs. Au sein du Groupe de travail sur la dimension sociale de la libéralisation du commerce international, Hansenne fit d'abord une proposition « radicale », soit d'élargir la portée des mécanismes encadrant les libertés syndicales vers les autres conventions jugées fondamentales. Bien évidemment, cette proposition ne fit pas l'unanimité au sein du Groupe de travail²⁸. La lutte entre partisans et opposants à la clause sociale se poursuit donc implicitement, cette fois dans l'enceinte de l'OIT. Le directeur de l'OIT profita d'ailleurs du tollé soulevé par le retrait de son invitation à la Conférence ministérielle de Singapour pour faire une nouvelle offensive²⁹. Dès 1997, la direction du BIT utilisa le rapport annuel pour « saisir la balle au bond³⁰ » après la Déclaration de Singapour (voir le chapitre précédent). Selon elle, le mandat de protéger les droits fondamentaux des travailleurs revenait à l'OIT³¹, seule

Cette initiative, applaudie par les syndicats internationaux, versait dans des propositions sociales toutes plus généreuses les unes que les autres, les droits des travailleurs n'étant pas en reste. Entre autres, retenons l'engagement 3, qui allait comme suit :

« Engagement 3 : Nous nous engageons à [...] donner à tous, hommes et femmes, la possibilité de s'assurer des moyens de subsistance sûrs et durables grâce à un emploi librement choisi et à un travail productif. [...] 1) Nous nous efforcerons d'assurer des emplois de qualité et de défendre les droits et intérêts élémentaires des travailleurs et, à cet effet, de librement promouvoir le respect des conventions pertinentes de l'Organisation internationale du travail, dont celles ayant trait à l'interdiction du travail forcé et du travail des enfants, à la liberté d'association, au droit de s'organiser et au droit de négociation collective, et au principe de la non-discrimination. » Organisation des Nations Unies, *Rapport du Sommet mondial pour le développement social*, Copenhague : ONU, 6-12 mai 1995, <<http://www.un.org/documents/ga/conf166/aconf166-9fr.htm>>, consulté le 22 mars 2016.

28 Michel Hansenne, *op. cit.* ; Christophe Bezou, *La clause sociale : la négociation internationale menée par l'OIT*, Paris : Eska, 2008.

29 Alors que le directeur général de l'OMC avait convié Hansenne à venir participer à la Conférence ministérielle de Singapour, l'invitation fut annulée à la dernière minute en raison de l'opposition des pays à la clause sociale (alors que les invitations aux représentants du Fonds monétaire international (FMI), de la Banque mondiale, de la CNUCED ou encore de l'OCDE ne furent aucunement remises en cause). Cette absence desservit manifestement la cause des pays anti-clause sociale. En plus de l'attention médiatique que cette annulation suscita, cette décision controversée a fait du commerce-travail un thème omniprésent lors de la Conférence, comme nous avons pu le voir. Et Hansenne de conclure : « L'invitation retirée ne constituait pas pour nous un échec, mais une opportunité. Après tout, l'absence de l'OIT à Singapour a été soulignée par la presse internationale et attiré l'attention de l'opinion publique sur un sujet traditionnellement discuté entre initiés. » Michel Hansenne, *op. cit.*, p. 128.

30 *Ibid.*

31 Pour reprendre les termes utilisés alors par Hansenne : « La reconnaissance de la signification particulière des droits fondamentaux dans le contexte de la libéralisation des échanges a trouvé une dernière consécration importante dans la Déclaration ministérielle de Singapour où les ministres du Commerce, tout en affirmant la légitimité de l'avantage comparatif des pays en développement à bas salaires, ont expressément renouvelé "[leur] engagement d'observer les normes fondamentales du travail internationalement reconnues" et précisé que l'OIT "est l'organe compétent pour établir ces normes et s'en occuper". La question est dès lors de savoir si (et de quelle manière) l'OIT peut assurer le respect de ces droits fondamentaux par l'ensemble des partenaires du système commercial multilatéral comme ils en ont exprimé la volonté à Singapour. *Ma réponse est un oui sans équivoque*. Il suffirait après tout pour que ces droits soient universellement assurés que le petit nombre de partenaires du système commercial multilatéral qui ne l'ont pas encore fait ratifie les conventions

institution compétente en la matière. Hansenne prit la Déclaration au mot et prétendit que, pour ce faire, l'OIT devait revoir son architecture institutionnelle afin de pouvoir garantir la protection des droits fondamentaux dans le contexte de la mondialisation. Selon lui :

La différence des conditions et niveaux de protection est dans une certaine mesure liée à la différence des niveaux de développement. On ne peut refuser aux pays en développement les avantages (relatifs et transitoires) qui en découlent sous peine de leur refuser de participer aux bénéfices de la mondialisation et, par voie de conséquence, à la possibilité d'un développement social ultérieur. [...] Mais] pour être légitime, ce raisonnement suppose cependant une condition fondamentale : le respect de certaines règles du jeu communes. Il suppose que certains droits fondamentaux, sans lesquels les travailleurs ne peuvent être assurés d'obtenir leur juste part des fruits du progrès économique généré par la libéralisation des échanges, soient garantis par l'ensemble des partenaires du système commercial multilatéral. La liste de ces droits ne semble plus guère prêter à contestation : liberté syndicale et négociation collective, interdiction du travail forcé, y compris celui des enfants, non-discrimination (sous la forme notamment du principe « à travail égal, salaire égal » proclamé dans la Constitution)³².

Les pays du Sud (le G77) profitèrent de la Conférence internationale du travail (CIT) de 1997 pour s'opposer à l'idée selon laquelle la Conférence de Singapour aurait doté l'OIT d'un nouveau mandat³³. Il s'agissait pourtant des mêmes pays qui soutenaient que l'OIT était la seule institution compétente en la matière sept mois plus tôt... Cela accrédite aujourd'hui l'idée que la stratégie de ces pays était bien de bloquer toute tentative sérieuse visant à promouvoir des outils internationaux pour défendre les droits des travailleurs. Malgré cette vive opposition, la CIT mandata le BIT de préparer « l'inclusion éventuelle d'une déclaration solennelle sur les droits

internationales du travail relatives. Le succès assez encourageant de la campagne de ratifications que j'ai engagée depuis 1995 montre que l'objectif n'est peut-être pas hors de portée» [c'est nous qui soulignons]. Bureau international du travail, *L'action normative de l'OIT à l'heure de la mondialisation*, Rapport du Directeur général, 85^e session de la CIT, Genève: OIT, 1997, <<http://www.ilo.org/public/french/standards/relm/ilc/ilc85/dg-ex.htm>>, consulté le 22 mars 2016.

32 *Ibid.*

33 Les arguments alors exposés contre les droits fondamentaux et universels étaient toujours les mêmes : réduction des avantages comparatifs des PED et impérialisme juridique.

fondamentaux des travailleurs, à l'ordre du jour de la CIT de 1998³⁴», ce qu'il fit. Si la Déclaration était le fruit de multiples compromis, elle permit de consacrer l'universalité des normes fondamentales. Ce texte offrait la garantie que le commerce et le développement n'étaient pas des conditions suffisantes pour assurer le progrès social³⁵. Plus encore, comme ces droits fondamentaux sont universels, tout membre se voyait donc dans l'obligation de les mettre en œuvre et de veiller à ce qu'ils soient respectés sur son territoire. À ce sujet, il vaut la peine de reproduire ici le texte d'une partie de la Déclaration :

Attendu que l'OIT [...] bénéficie d'un appui et d'une reconnaissance universelle en matière de promotion des droits fondamentaux au travail, en tant qu'expression de ses principes constitutionnels;

Attendu que, dans une situation d'interdépendance économique croissante, il est urgent de réaffirmer la permanence des principes et droits fondamentaux inscrits dans la Constitution de l'Organisation ainsi que de promouvoir leur application universelle;

La Conférence Internationale du Travail [...]

2. Déclare que l'ensemble des Membres, même lorsqu'ils n'ont pas ratifié les conventions en question, ont l'obligation, du seul fait de leur appartenance à l'Organisation, de respecter, promouvoir et réaliser, de bonne foi et conformément à la Constitution, les principes concernant les droits fondamentaux qui sont l'objet desdites conventions, à savoir :

- a) la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective;
- b) l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire;
- c) l'abolition effective du travail des enfants;

34 CIT, *Compte rendu de la 85^e Conférence internationale du travail*, Genève: BIT, 1997.

35 En effet, la Déclaration était claire sur ce point: «Attendu que la croissance économique est essentielle, mais n'est pas suffisante pour assurer l'équité, le progrès social et l'éradication de la pauvreté, et que cela confirme la nécessité pour l'OIT de promouvoir des politiques sociales solides, la justice et des institutions démocratiques; Attendu que, dans le but d'assurer le lien entre progrès social et croissance économique, la garantie des principes et des droits fondamentaux au travail revêt une importance et une signification particulières en donnant aux intéressés eux-mêmes la possibilité de revendiquer librement et avec des chances égales leur juste participation aux richesses qu'ils ont contribué à créer, ainsi que de réaliser pleinement leur potentiel humain» [c'est nous qui soulignons]. Conférence internationale du travail - CIT, *Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail*, adoptée par la 86^e Conférence internationale du travail, Genève: OIT, 1998, <<http://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/lang--fr/index.htm>>, consulté le 22 mars 2016.

d) l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession³⁶.

Concrètement, par cet engagement, on consacrait huit conventions comme étant «fondamentales»: la Convention sur le travail forcé (C29, 1930); la Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (C87, 1948); la Convention sur le droit d'organisation et de négociation collective (C98, 1949); la Convention sur l'égalité de rémunération (C100, 1951); la Convention sur l'abolition du travail forcé (C105, 1957); la Convention concernant la discrimination (emploi et profession) (C111, 1958); la Convention sur l'âge minimum (C138, 1973); la Convention sur les pires formes de travail des enfants (C182, 1999)³⁷.

La *Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail* (DDFT, ci-après) fut donc le fruit d'un long travail de négociation visant à dégager un consensus³⁸. Malgré le caractère mesuré du texte, de farouches opposants au renforcement juridique des droits des travailleurs essayèrent d'en empêcher l'adoption³⁹, en vain. La Déclaration fut adoptée avec une écrasante majorité⁴⁰.

5.2.4/ La portée de la DDFT

La DDFT fit l'objet de nombreuses analyses quant à sa pertinence, son efficacité ou encore ses effets. Essentiellement, on la critiqua pour trois raisons. D'abord, certains voyaient en la consécration officielle de ces droits fondamentaux une mise à l'écart de tous les autres droits figurant dans les multiples conventions de l'OIT⁴¹. Ensuite, la deuxième critique formulée par des auteurs tiers-mondistes consistait à dénoncer la prétendue universalité de ces normes, qui relevait selon eux de la domination

36 *Ibid.*

37 Cette dernière convention fut adoptée après la Déclaration de 1998, mais fut immédiatement intégrée au sein de la DDFT.

38 Pour ménager les susceptibilités de ces États récalcitrants, la Déclaration « 5. Souligne que les normes du travail ne pourront servir à des fins commerciales protectionnistes et que rien dans la présente Déclaration et son suivi ne pourra être invoqué ni servir à pareilles fins; en outre, l'avantage comparatif d'un quelconque pays ne pourra, en aucune façon, être mis en cause du fait de la présente Déclaration et son suivi.» OIT, *op. cit.*, 1998.

39 Au dernier jour, alors que l'affaire semblait bouclée, le représentant gouvernemental de l'Égypte appela à un vote sur la Déclaration, espérant l'absence du quorum; l'objectif était de retarder sa consécration finale. Mais il échoua: le quorum fut atteint et la Déclaration faisait désormais partie du corpus juridique de l'OIT. Michel Hansenne, *op. cit.*, p. 130.

40 Le résultat du vote fut le suivant: 26 880 voix pour, 315 contre et 2 520 abstentions. *Ibid.*

41 Philip Alston, « "Core labour standards" and the transformation of the international labour rights regime », dans Virginia A. Leary et Daniel Warner (dir.), *Social Issues, Globalisation and International Institutions: Labour Rights and the EU, ILO, OECD and WTO*, Leiden: M. Nijhoff, 2006, p. 1-83.

de l'Occident sur le reste du monde⁴². Enfin, on craignait de voir cette déclaration se résumer à une annonce, à une déclaration de principes qui ne se traduirait jamais par des actions⁴³. À certains égards, cette critique semblait justifiée et la capacité de l'OIT de vérifier les pratiques des États membres fut d'ailleurs augmentée après la déclaration.

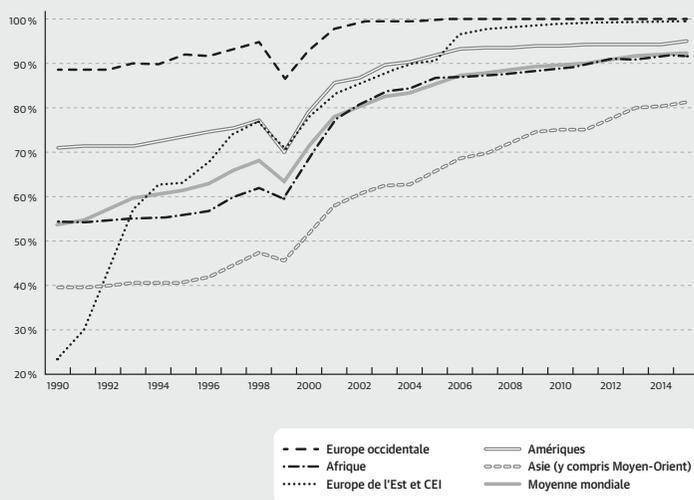
Ces critiques ne doivent toutefois pas faire oublier l'essentiel: de nombreux progrès furent accomplis grâce à cette déclaration. Le premier d'entre eux concerne le taux moyen de ratification des conventions fondamentales, passé de 62% en 1995 à plus de 90% en 2011 (figure 5). Or, en ratifiant ces conventions, un État se soumettait à une surveillance plus poussée de la part du BIT. De fait, après la Déclaration, les pays en développement augmentèrent sensiblement leur taux de ratification des conventions fondamentales. Enfin, la DDFT fut accompagnée de l'instauration d'un triple processus de contrôle, en vue de s'assurer de sa mise en œuvre. Premièrement, le BIT fut chargé d'instituer une procédure de suivi des pays n'ayant pas ratifié une ou plusieurs des huit conventions fondamentales afin de conforter leur valeur universelle⁴⁴. Deuxièmement, le BIT se mit dès lors à produire un rapport annuel dressant un portrait global de l'état de la mise en œuvre des huit conventions. Enfin, troisièmement, un plan de coopération technique fut établi pour assurer que la Déclaration se traduisait par une application concrète des huit DFT. En somme, la consécration universelle de ces droits permit d'en faire des références incontournables dans les autres forums, comme nous l'observerons ultérieurement.

42 Tadashi Hanami, « Deregulation and international regulation: An Asian perspective », dans Roger Blanpain et Marco Biagi (dir.), *Changing Industrial Relations & Modernisation of Labour Law: Liber Amicorum in Honour of Professor Marco Biagi*, La Haye: Kluwer Law International, 2003, p. 173-180.

43 Brian A. Langille, « Core labour rights. The true story », dans Virginia A. Leary et Daniel Warner (dir.), *Social Issues, Globalisation and International Institutions: Labour Rights and the EU, ILO, OECD and WTO*, Leiden: M. Nijhoff, 2006, p. 89-123

44 Anne Trebilcock, « The ILO declaration on fundamental principles and rights at work: A new tool », dans Roger Blanpain et Christian Engels (dir.), *The ILO and the Social Challenges of the 21st Century: the Geneva Lectures*, La Haye, Londres et Boston: Kluwer Law International, 2001, p. 105-116; Tomi Kohiyama et María 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 Valticos*, Genève: BIT, 2004, p. 121-158; Janelle M. Diller, « Globalization, values, and international law in the world of work », dans Jean-Claude Javillier et Bernard Gernigon (dir.), *Les normes internationales du travail: un patrimoine pour l'avenir - Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Genève: BIT, 2004, p. 645-657.

FIGURE 5 / Taux de ratification des huit conventions fondamentales de l'OIT, par continent (1931-2011)



Source : D'après la banque de données ILOLEX, <<http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:1:0::NO:::>>, consulté le 22 mars 2016.

5.2.5 / Le rôle des États-Unis dans l'émergence de la Déclaration

Quel rôle les États-Unis ont-ils joué dans ce renouveau ? Il serait exagéré d'accorder aux États-Unis tout le crédit pour l'adoption de cette déclaration. Mais il serait encore plus faux de prétendre qu'ils y furent étrangers. D'abord, ils furent les premiers à promouvoir la mise sur pied d'un groupe de travail à l'OIT sur la question du lien entre les normes du travail et le commerce⁴⁵. Ensuite, la DDFT faisait écho au vœu américain de voir l'OIT procéder à une réforme institutionnelle. De ce point de vue, les États-Unis applaudirent la décision de se concentrer sur les sept (puis huit) conventions fondamentales, que Reich appelait lui-même le cœur de la régulation du travail.

45 Selon Alexis Herman, deuxième secrétaire au Travail du président Clinton : « *The [Clinton] administration has launched working group in both the ILO and the OECD to look at the issue of labor dimensions as parts of trade liberalization* ». United States Congress, Senate, Committee on Finance, « Statement of Hon. Alexis Herman, Secretary of labor », *U.S. Trade Policy in the Era of Globalization*, auditions, 106^e Congrès, 1^{re} session, Washington, D.C. : U.S. Government Publishing Office, 26, 27 et 28 janvier, 1999, p. 93.

Enfin, il convient d'évaluer à quel point l'influence de la coalition travailleurs-libéraux pesa dans la balance dans le cadre de l'adoption de cette déclaration. À ce titre, il faut souligner la capacité de la Confédération internationale des syndicats libres (CISL) de susciter un consensus sur la Déclaration au sein du camp des travailleurs⁴⁶. Dans un esprit de compromis, les représentants des travailleurs s'accommodèrent du texte définitif, consacrant des droits fondamentaux, dont le droit d'association, jugés essentiels.

En plus de consacrer l'universalité des droits fondamentaux, la Déclaration de 1998 contribua à rendre le BIT plus offensif, légitimant ainsi son rôle dans le contexte de la mondialisation. Ainsi, d'organisation discréditée et jugée désuète qu'elle était, l'OIT fut revigorée par la DDFT et elle réintroduisit le thème de la justice sociale à l'ordre du jour international, dorénavant dominé par le contexte de la mondialisation. En dernier lieu, cette déclaration représentait une victoire pour les partisans de la clause sociale, qui purent par la suite défendre leur nouveau programme, centré sur la revendication d'une « mondialisation à visage humain ». Par conséquent, grâce à cette DDFT, les partisans de la clause sociale étaient en mesure d'aborder la Conférence ministérielle de l'OMC de Seattle (1999) avec un regain de confiance.

5.3 / **Le social prime-t-il sur le commerce? La montée des tensions: de l'absence de *fast track* à la Conférence de Seattle (1997-1999)**

Pour orienter la politique commerciale des États-Unis vers la promotion d'une mondialisation à visage humain, Clinton devait satisfaire à deux conditions: d'abord, convaincre son propre pays de la pertinence d'un tel programme, puis en persuader les autres États. Or le président essuya un affront des deux côtés. Concentrons-nous d'abord sur l'échiquier politique américain, pour revenir ensuite sur le jeu des négociations internationales.

46 Gerda van Roozendaal, *op. cit.*

5.3.1/ **La politique commerciale américaine au point mort en l'absence de consensus pour adopter une nouvelle loi commerciale**

Malgré sa réélection, Clinton se voyait incapable de concrétiser son programme progressiste, car il devait composer avec un Congrès majoritairement républicain et conservateur. Ce contexte particulier l'obligea à faire un certain nombre de compromis, dont de nombreuses coupes budgétaires, notamment dans les programmes sociaux. Évidemment, tout cela ne convenait pas vraiment aux démocrates et encore moins à leur aile progressiste. Dans ce contexte polarisé, le président démocrate tenta de renouveler la procédure de *fast track* avec trois objectifs en tête⁴⁷ : entamer un nouveau cycle de négociations à l'OMC ; instituer une « Zone » de libre-échange des Amériques ; et entamer des négociations bilatérales, entre autres avec le Chili. Le débat sur le *fast track* se déroula dans une ambiance politisée à outrance. Il existait bien un centre démocrate-républicain qui était prêt à appuyer toute loi relançant les perspectives de négociations commerciales, mais la gauche démocrate pro-syndicale et la droite républicaine n'étaient pas prêtes à faire n'importe quel compromis. Pour résumer le dilemme du président, trois options s'offraient à lui : soit il renforçait considérablement ses engagements en matière de normes du travail et d'environnement, auquel cas il renonçait au vote de la majorité républicaine ainsi qu'à l'approbation du milieu des affaires ; soit il renonçait à renforcer ces questions, ce qui signifiait se priver de l'appui de son propre parti, minoritaire à la Chambre (200 représentants) ; soit il ménageait la chèvre et le chou, s'aliénant ainsi des élus des deux côtés.

De l'étude des différentes audiences réalisées au Congrès sur le sujet⁴⁸, nous pouvons conclure que la coalition travailleurs-libéraux restait très mobilisée. Lors des audiences publiques tenues par la Commission des finances du Sénat sur la loi commerciale ayant eu lieu en 1997, le représentant de l'AFL-CIO expliquait que son soutien au *fast track* était conditionnel à l'inclusion d'une clause sociale dans les

47 Voir I. M. Destler, *American Trade Politics*, 4^e éd., Washington, D.C. : Institute for International Economics, 2005, p. 263.

48 United States Congress, Senate, Committee on Finance, *Need for Renewal of Fast-Track Trade Authority*, auditions, 105^e Congrès, 1^{re} session, Washington, D.C. : U.S. Government Publishing Office, 3 juin 1997 ; United States Congress, Senate, Committee on Finance, *Implementation of Fast Track Trade Authority*, auditions, 102^e Congrès, 1^{re} session, Washington, D.C. : U.S. Government Publishing Office, 30 septembre 1997 ; United States, House of Representatives, Committee on International Relations, Subcommittee on International Economic Policy and Trade, *Fast Track, NAFTA, Mercosur and Beyond: Does the Road Lead to a Free Trade Area of the Americas?*, auditions, 105^e Congrès, 1^{re} session, Washington, D.C. : U.S. Government Publishing Office, 9 juillet 1997.

différents accords⁴⁹. Commentant après le vote les raisons de l'opposition au *fast track*, Sander Levin, parlementaire de premier plan et membre important de la coalition pro-clause sociale, arrivait à la même conclusion. Celui-ci affirmait que, pour reconduire la procédure du *fast track*, les droits des travailleurs devraient être clairement précisés, tout comme le mandat de les défendre⁵⁰. Les clauses sociales et environnementales étaient donc au cœur de la polémique. Clinton lança une première proposition de loi assez substantielle en la matière. Celle-ci fut bien sûr remaniée par les comités du Congrès, dominés par les républicains, ce qui déplut aux progressistes et aux représentants syndicaux⁵¹. Malgré toutes ces critiques provenant de l'aile plus progressiste de son parti, Clinton soumit le texte au vote. Sans doute surestimait-il l'appui de son propre camp, car le vote se solda par une défaite : 243 non (172 démocrates et 71 républicains) contre 180 oui (29 démocrates et 151 républicains). Les divergences quant à l'approche à adopter en matière de politique commerciale étaient insolubles dans un contexte aussi politisé et aussi centré sur les questions sociales.

-
- 49 Selon Richard Trumka, représentant de l'AFL-CIO au cours de ces audiences : « *The international trading system can and should bring broadly shared benefits, but our current trade policy is lopsided. It protects copyrights but not labor rights. It takes care of international investors, but not environment. [...] The AFL-CIO will oppose fast-track legislation that does not require enforceable labor and environmental standards in the core of any new agreement. Limiting fast-track in this way will send the clearest possible message, both to our negotiators and to our trading partners, that we are ready and willing to chart a new path in the global economy and that no country should be able to gain a competitive advantage by sacrificing its environment and its workforce. [...] The AFL-CIO is open to expanding trade through bilateral and multilateral agreements, so long as those agreements reflect the legitimate concerns of workers and communities and not just those of business. [...] Mr. Chairman, we stand ready to work with you and members of the Committee to structure the legislation that will bring shared prosperity to all the workers of the world and in our hemisphere.* » United States Congress, Senate, Committee on Finance, « Statement of Richard L. Trumka, Secretary-Treasurer of AFL-CIO. », *op. cit.*, 3 juin 1997, p. 31-33. En annexe à son témoignage, il joint la déclaration des syndicats des Amériques, qui défendait avec vigueur un agenda pro-clause sociale (*Declaration of the Workers of the Americas. Democracy, Development and Social Justice in the Americas*), 12-13 mai 1997, publié en annexe dans *ibid.*, p. 75.
- 50 « *"We can't restart fast-track unless we rethink it" said Congressman Levin, who opposed the administrations' proposal for fast-track renewal. [...] he suggested that the argument is not between those who support globalization and those who oppose it — globalization is inevitable. [...] The new question posed by this change have to do with the rules of competition between industrial and developing countries, how workers are treated, and the extent to which those countries should be expected to share the burden of protecting the environment. The ones, Levin maintained is on those who have to put a straitjacket" on the scope of fast track legislation, by limiting or preventing inclusion of social and environmental issues associated with trade, to remove this constraint so that these questions can be addressed.* » Jeffrey J. Schott (dir.), *Restarting Fast Track*, Washington, D.C. : Institute for International Economics, 1998, p. 11.
- 51 Le représentant de l'AFL-CIO critiqua dans les termes suivants le texte tel que revu par les républicains : « *Rather than ensuring that future trade agreements contain enforceable protections for worker rights and the environment, the present fast-track proposal actually guarantees that agreements on worker rights and environmental standards will NOT be subject to fast-track treatment.* » United States Congress, Senate, Committee on Finance, « Statement of Richard L. Trumka, Secretary-Treasurer of AFL-CIO », *op. cit.*, 30 septembre 1997, p. 84. D'autres membres de la coalition ont vertement critiqué cette initiative de Clinton ; voir Pharis Harvey, *Clinton's Fast-Track Proposal Sells Out Labor and Environment*, Washington, D.C. : ILRF, 17 septembre 1997, <<http://www.laborrightrights.org/news/11502>>, consulté le 22 mars 2016.

Malgré cet échec, l'exécutif ne ménagera pas ses efforts pour promouvoir un programme commercial tablant sur l'arrimage de l'ouverture au progrès social. En tant que responsable des relations extérieures, Clinton profita de sa présidence pour modifier ce que les spécialistes appellent la diplomatie du travail⁵². Les « diplomates du travail » effectuèrent un travail de longue haleine pour convaincre le plus de pays possible d'accepter de discuter des droits des travailleurs à l'OMC⁵³. Par ailleurs, il faut mentionner que l'administration Clinton encouragea le renforcement des clauses sociales associées aux mécanismes de préférences commerciales unilatérales destinés à certains pays en développement⁵⁴. Ces initiatives provenaient aussi de deux représentants progressistes, devenus les nouvelles vedettes parlementaires de la coalition travailleurs-libéraux : Sander Levin et Charles Rangel. Revenons maintenant aux négociations commerciales multilatérales.

5.3.2 / **La coalition travailleurs-libéraux en action : les demandes de clause sociale multilatérale au sein des instances américaines**

Il fut entendu qu'un nouveau cycle de négociations serait lancé lors de la Conférence de Seattle, en 1999, sans qu'il y ait de consensus sur son contenu⁵⁵. L'absence d'une procédure de *fast track* obligeait l'exécutif américain à limiter le contenu du nouveau cycle et à l'arrimer le plus possible aux intérêts américains. La pression des syndicats, des ONG et des élus démocrates était très explicite pour faire avancer la clause sociale. Devant le Sous-comité au commerce de la Chambre des représentants, David Smith (AFL-CIO) prétendit qu'il fallait que la Conférence de Seattle garantisse aux travailleurs des droits équivalents à ceux que l'OMC

-
- 52 Un nouveau programme de la diplomatie du travail a vu le jour, et il était quant à lui axé sur le respect des droits fondamentaux au travail. La mise sur pied d'un comité consultatif portant sur la diplomatie du travail (Advisory Committee on Labor Diplomacy, aboli depuis) ainsi que l'entrée en fonction d'un représentant spécial sur les questions internationales relatives au travail (Special Representative for International Labor Affairs, poste toujours existant) attestent de ce nouvel activisme. Nicholas A. Stigliani, « Labor diplomacy: A revitalized aspect of US foreign policy in the era of globalization », *International Studies Perspectives*, vol. 1, n° 2 (2000), p. 177-194.
- 53 Si ces nouvelles initiatives ne furent pas toujours heureuses, il faut reconnaître que certains pays changèrent d'allégeance durant la Conférence de Seattle, comme nous allons le voir.
- 54 Citons la Loi sur le partenariat commercial avec le bassin des Caraïbes (*Caribbean Basin Trade Partnership Act*, CBPTA), adoptée en 2000, qui représenta un renforcement considérable de la CBERA (1983, puis 1990) (voir le chapitre 3 du présent ouvrage), et la Loi sur la croissance et les perspectives économiques de l'Afrique (*African Growth Opportunity Act*, AGOA), votée en 2000 par le Congrès et contenant une clause sociale.
- 55 Les États-Unis, le Japon et l'Europe avaient chacun leur propre programme, comme nous le verrons. Il faut ajouter que les pays en développement, particulièrement les pays émergents, étaient très réticents à l'idée de lancer un tel cycle.

avait concédés aux firmes transnationales auparavant⁵⁶. Soutenant le même point de vue, Pharis Harvey, de l'International Labor Rights Forum (ILRF), estimait qu'il était temps de relier le mandat de l'OMC à celui de l'OIT⁵⁷. Dans cette communication, Harvey signalait que, si l'OIT s'était acquittée du mandat que lui avait implicitement accordé la Déclaration de Singapour au sujet de la coopération interinstitutionnelle, l'OMC n'avait rien fait à ce chapitre. En effet, alors que l'OIT s'était penchée sur la dimension sociale de la mondialisation, l'OMC n'avait entrepris aucune action pour entamer une discussion avec les autres agences concernées par cette dimension sociale, OIT comprise. Il demandait donc aux dirigeants américains d'exiger que la Déclaration ministérielle impose aux membres de l'OMC: 1) de reconnaître l'universalité des DFT; 2) de rappeler que l'application des DFT avait des effets positifs sur la croissance économique et le commerce; et 3) de s'entendre sur la création d'un groupe de travail OMC-OIT qui aurait la tâche d'étudier le lien entre commerce et normes du travail. Clinton dut prendre acte de ce programme social. De leur côté, les partisans de la clause sociale cherchèrent à former une nouvelle coalition transnationale.

5.3.3 / **La constitution de coalitions transnationales pour et contre la clause sociale**

Afin de préserver une atmosphère favorable au consensus, la CISL organisa une série d'activités (ateliers, forums, publication de documents) en vue de promouvoir les normes fondamentales du travail et d'adopter une

56 Selon lui: « *Trade and investment rules have focused on guaranteeing the mobility of goods, services and capital across borders, without giving adequate attention to the social impact of liberalization. In doing so, they have strengthened the power of corporations bargaining with national and state government. But these trade and investment policy have done nothing to discipline illegal and anti-social behavior by corporations and governments competing in a fiercely competitive global economy. [...] When the world's trade ministers gather in Seattle later this year, the U.S. government should insist that the WTO take concrete steps to achieve the following goals: [...]*

- *Incorporate enforceable rules on core labor standards (including the freedom of association, the right to bargain collectively and prohibition of child labor, forced labor, and discrimination).*

- *Establish accession criteria requiring that new WTO members are in compliance with core workers' rights.»* United States Congress, House of Representatives, Committee on Ways and Means, Subcommittee on Trade, « *Statement of David Smith, Director, Public Policy Department, AFL-CIO* », *United States Negotiating Objectives for the WTO Seattle Ministerial Meeting*, auditions, 106^e Congrès, 1^{re} session, Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office, 5 août 1999, p. 157-158.

57 « *The United States should press for a new Ministerial Declaration on trade and labor standards, to be adopted in 1999, based on reconsideration of the 1996 Singapore declaration; request regular reports from WTO on its efforts to collaborate with the ILO; and strive for the adoption of a formal ILO role at the forthcoming WTO ministerial meeting.* » United States Congress, House of Representatives, Committee on Ways and Means, Subcommittee on Trade, « *Statement of Pharis J. Harvey, Executive Director, International Labor Rights Fund* », *op. cit.*, 5 août 1999, p. 298.

approche plus incitative que punitive. Ces activités visaient à convaincre les ONG et les syndicats du Sud qu'après la Déclaration de l'OIT de 1998, il fallait s'assurer que les gouvernements mettent en œuvre une protection effective des normes fondamentales. En outre, le lien entre commerce et normes du travail devait être abordé dans un contexte où les frontières économiques étaient de plus en plus poreuses.

La réponse, venant d'ONG et d'intellectuels du Sud, vint par l'entremise du TWIN/SAL⁵⁸ et fut cinglante. En effet, un manifeste intitulé *Enough is Enough*, signé par plusieurs intellectuels du Sud, rappelait que la promotion du lien commerce-travail relevait d'aspirations protectionnistes. Selon eux, une clause sociale ne pouvait déboucher que sur un unilatéralisme agressif de la part des pays plus riches et sur le détournement des fonctions du SCM⁵⁹. L'argumentaire de cette coalition se déclinait en deux points. Premièrement, les défenseurs de la clause étaient principalement les syndicats du Nord, qui, sous un masque humanitaire, défendaient en fait leurs propres intérêts économiques. Deuxièmement, on estimait qu'en défendant le principe de la clause sociale avec autant de conviction, certaines organisations et associations humanitaires avaient fini par nuire à leurs propres causes en entrant sur le terrain commercial. Il eût été plus pertinent, selon les membres du TWIN/SAL et avec une certaine mauvaise foi⁶⁰, de confier à l'OIT la charge du respect des normes fondamentales et de respecter la division des missions des différentes instances internationales.

Ce manifeste jeta donc de l'huile sur le feu et dévoila les tenants et aboutissants de la position des ONG du Sud contre la clause sociale. En réaction, la CISL fit paraître un contre-manifeste, par lequel elle cherchait à prouver la dimension internationaliste de la clause sociale. Dans ce contre-manifeste, intitulé *Enough Exploitation is Enough*, on pouvait lire :

58 Acronyme pour Third World Intellectuals and NGOs' Statement against Linkage.

59 Le manifeste de la coalition tiers-mondiste anti-clause sociale faisait part de ces craintes dans les termes suivants : « 7. *It is time to raise our voices and call a spade a spade. The WTO's design must reflect the principle of mutual-gain; it cannot be allowed to become the institution that becomes a prisoner of every developed-country lobby or group that seeks to advance its agenda at the expense of the developing countries. The game of lobbies in the developed countries seeking to advance their own interests through successive enlargement of the issues at the WTO by simply claiming, without any underlying and coherent rationale, that the issue is "trade-related", has gone too far already. It is time for us to say forcefully: Enough is enough.* » Third World Intellectuals and NGOs' Statement against Linkage (TWIN-SAL), *Enough is Enough*, 15 septembre 1999, <<https://www2.bc.edu/~anderson/twin-sal12.pdf>>, consulté le 22 mars 2016.

60 Si ce manifeste militait en faveur de l'accroissement des pouvoirs de l'OIT, il importe de souligner que cette coalition du Sud était en général constituée des mêmes acteurs qui avaient limité les perspectives du renforcement institutionnel de l'OIT au moment de la négociation entourant la DDTF en 1998. Rappelons aussi que certains des pays membres de cette coalition avaient tenté de mettre en échec cette déclaration lors de la CIT de 1998.

1. [... the TWIN-SAL recommendations] effect stands to be to perpetuate the present freedom for repressive governments and companies to continue to use repression of workers' rights as a tool for export maximisation, while continuing to leave the multilateral system powerless to take any effective measures to redress that exploitation⁶¹.

Sa contre-argumentation se déclinait en cinq points. 1) La CISL est une confédération internationale, dont les deux tiers des membres sont des organisations représentant les travailleurs des pays en développement, ce qui discrédite toute accusation de protectionnisme et d'impérialisme. 2) Contrairement à ce que le TWIN-SAL soutient, une libéralisation des échanges plus poussée n'est pas la solution au problème. La création d'une économie mondiale intégrée, mais sans règles à portée mondiale, avait créé un déficit de gouvernance qu'il fallait combler. 3) Si le commerce procure des gains, ceux-ci sont mal répartis. De fait, dans les PED, ces gains ne profitent qu'à une infime minorité, laquelle minorité (gouvernements souvent autocratiques, firmes nationales et transnationales) se sert du manque de règles sociales pour exploiter honteusement la population de ces pays. 4) L'OIT n'est pas en mesure de changer la donne, puisqu'elle ne peut imposer le respect des droits fondamentaux des travailleurs dans les pays qui ne reconnaissent pas ces droits. 5) L'exploitation accrue des travailleurs du Sud est le fruit de leur intégration à l'économie mondiale. Le secteur exportateur, les zones franches, les firmes transnationales (FTN) et leurs sous-traitants sont les premiers à tirer parti de ces conditions d'exploitation. Comme l'intégration commerciale est à l'origine du problème, il est normal que l'OMC représente le forum pertinent pour en discuter. Le texte de la CISL se terminait en proposant que les droits fondamentaux des travailleurs soient intégrés à l'ordre du jour des futures négociations qui auraient lieu à l'OMC⁶².

61 International Confederation of Free Trade Unions, *Enough Exploitation is Enough: A Response to the Third World Intellectuals and NGO's Statement against Linkage (TWIN-SAL)*, 29 septembre 1999, <<http://www.hartford-hwp.com/archives/25a/022.html>>, consulté le 22 mars 2016.

62 Ces recommandations se lisaient comme suit: «14. *The arguments above have demonstrated that, far from being a "non-trade" issue [...] core labour standards are actually intimately affected by and related to the present system of international trade and investment. The challenge today for the international community is to come up with an effective and enforceable way of getting the ILO's core labour standards respected by all the world's trading partners. In the light of all the above arguments, the ICFTU strongly considers that the governments meeting at Seattle need to:*

- *include core labour standards on the agenda of future WTO negotiations;*
- *start an examination of how to incorporate the issue of labour standards and trade into WTO mechanisms and processes. Such a work programme should enhance ILO-WTO collaboration, on an equal basis, in areas such as WTO trade policy reviews and disputes settlement procedures and oversee the incorporation into the WTO's existing mechanisms of core labour standards. It should examine the role which could be played by ILO technical assistance in helping countries to achieve implementation of all the core labour standards. It*

Ainsi, les termes du débat étaient établis et la Conférence de Seattle promettait un affrontement direct entre les protagonistes, dont les positions semblaient figées depuis plus de dix ans. Mais avant d'insister davantage sur le contenu de cette rencontre, revenons sur la stratégie américaine concernant le lien entre commerce et travail au sein de l'OMC.

5.3.4/ Le sujet commerce-travail à l'OMC avant la Conférence de Seattle

L'étude de l'ensemble des procès-verbaux des conseils généraux (CG) de l'OMC de l'année 1999 fait ressortir que les États-Unis procédèrent en trois étapes. Dans un premier texte publié en janvier 1999, les Américains avançaient que les négociateurs américains invitaient les membres de l'OMC à s'inspirer du contenu de la Déclaration de Singapour, du rapport de l'OCDE sur les droits fondamentaux au travail et de la DDFIT (OIT). Pour ce faire, ils suggéraient que l'OMC se dote d'un programme de travail axé sur la question du lien entre commerce international et droits fondamentaux au travail⁶³. Comme le document ne suscita aucun débat lors des CG de l'OMC suivants, les diplomates américains revinrent à la charge à l'occasion du Conseil général du 29 juillet 1999. Ils rappelèrent alors qu'ils envisageaient d'aborder la question dans le cadre de la Conférence de Seattle⁶⁴. Sans surprise, les pays du Sud se ligèrent contre cette

should consider issues such as the gender implications of trade liberalisation. A monitoring committee should meet at regular intervals to review the results of the process and make recommendations to ensure its success.» Ibid.

63 « Le Conseil devrait reconnaître que d'importantes questions liées au commerce qui découlent des efforts visant à promouvoir le respect des normes fondamentales du travail sont actuellement à l'étude à l'OIT, à l'OCDE et dans d'autres instances, mais n'ont pas jusqu'ici été examinées par les Membres de la principale organisation chargée du commerce mondial, l'OMC. Nous estimons qu'une recommandation devrait être transmise aux ministres en vue de l'établissement d'un programme de travail futur à l'OMC qui porterait sur les questions commerciales liées aux normes du travail (par exemple, le travail abusif des enfants, le fonctionnement des zones industrielles travaillant pour l'exportation, etc.), et dans le cadre duquel les Membres de l'OMC disposeraient de renseignements et d'analyses additionnels sur ces liens et les travaux effectués à l'OIT. Des dispositions devraient être prises pour que la Réunion de haut niveau sur le développement prévue pour mars examine ces liens importants en se fondant sur l'analyse disponible.» OMC, *Débat au Conseil général sur les questions relevant du programme de travail de Singapour et sur d'autres questions intéressant les Membres au titre du paragraphe 9 b) et d)*, Communication des États-Unis II. Examen des autres questions à convenir - paragraphe 9 D), B. commerce et normes du travail, préparation de la conférence ministérielle, WT/GC/W/139, 27 janvier 1999, p. 5.

64 L'ambassadeur américain avançait que : « Comme la délégation de l'intervenante l'avait indiqué en janvier, les États-Unis estimaient qu'il convenait d'adresser aux ministres une recommandation visant à établir au sein de l'OMC un programme de travail futur qui porte sur les questions commerciales liées aux normes du travail et grâce auquel les membres bénéficieraient d'un complément d'information et d'analyse sur cette relation et sur les faits nouveaux à l'OIT. Les États-Unis continuaient d'insister pour que l'OIT et l'OMC étudient la possibilité d'instituer des liens institutionnels réciproques exprimés pour faciliter l'examen en commun des questions qui préoccupent les deux organisations. » OMC, Conseil général, *Compte rendu de la réunion*, Session spéciale, WT/GC/M/47, 29 juillet 1999, p. 9.

initiative⁶⁵. Malgré cela, le 9 novembre 1999, les États-Unis soumièrent leur proposition définitive pour la Conférence de Seattle. Ce document définissait les modalités de fonctionnement qui encadreraient le groupe de travail souhaité par les États-Unis ainsi que les problématiques sur lesquelles ils seraient invités à se pencher⁶⁶. Les États-Unis proposaient la consultation régulière de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), des institutions financières internationales et de l'OIT, tout en considérant leur octroyer un statut de membres observateurs. Ce cahier des charges suscita une fois de plus l'hostilité des pays du Sud. Mais la possibilité d'en arriver à un compromis apparut au même moment, grâce à la proposition de l'Union européenne (UE). Ainsi, Pascal Lamy, alors Commissaire au commerce de l'UE, suggérait de créer un groupe de travail bicéphale permanent, codirigé par l'OIT et l'OMC⁶⁷.

Penchons-nous maintenant sur les options qui furent soumises à la table des négociations lors de la Conférence de Seattle. Comme nous l'avons vu, les États-Unis proposaient la mise sur pied d'un groupe de travail à l'OMC, doté d'un mandat très large, qui serait chargé de réfléchir sur les moyens d'arrimer libéralisation commerciale et amélioration

-
- 65 L'Inde avançait qu'il fallait avant tout consolider les résultats du cycle d'Uruguay avant d'élaborer un autre programme de négociations. Le Mexique arguait quant à lui que toute « question non commerciale » devait être exclue des débats ayant lieu à l'OMC. Enfin, l'Ouganda, au nom des pays les moins avancés (PMA), refusait toute discussion sur la question. Soulignons qu'aucune réaction positive ne se produit pour appuyer les États-Unis dans ce Conseil général. *Ibid.*, p. 20 et 26.
- 66 Ces problématiques étaient, selon les États-Unis, au nombre de six : a) l'examen des effets de la libéralisation internationale du commerce et des investissements sur le marché de l'emploi des pays membres ; b) l'examen de la relation entre ouverture accrue et programmes de protection sociale ; c) l'examen de la relation entre, d'un côté, développement économique, commerce international et libéralisation des investissements et, de l'autre côté, la mise en œuvre de normes du travail ; d) l'examen de la capacité des politiques d'ouverture commerciale à motiver la promotion et le respect des normes du travail ; e) l'examen de l'ampleur du recours au travail forcé ou au travail d'enfants dans le commerce international ; f) l'examen des effets des dérogations aux normes nationales du travail sur le développement économique, le commerce international et les investissements. Selon cette proposition, ce groupe de travail aurait la tâche de produire un rapport complet sur ces six questions, pour le soumettre aux membres lors de la conférence ministérielle suivante. WTO, *WTO's Forward Work Programme: Proposed Establishment of a Working Group on Trade and Labour*, Communication des États-Unis en préparation de la Conférence ministérielle, Genève : OMC, WT/GC/W/382, 30 octobre 1999, p. 1-2.
- 67 La proposition européenne à cet égard se lisait comme suit : « En juin 1998, la Conférence internationale du travail a adopté la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail qui oblige les 174 États membres de l'Organisation à respecter les principes propres à sept normes fondamentales du travail et promeut leur application universelle. [...] L'UE se félicite vivement de ce progrès important réalisé à l'OIT et reconnaît expressément que cette dernière est et doit demeurer l'organisation compétente dans ce domaine. [...] Aujourd'hui, l'UE aimerait [...] que l'OIT et l'OMC organisent un Forum de travail permanent conjoint OMC-OIT sur les questions relatives au commerce, à la mondialisation et au travail afin de favoriser une meilleure compréhension des problèmes en jeu grâce à un dialogue de fond entre toutes les parties intéressées, y compris les gouvernements, le patronat, les syndicats et autres organisations internationales. » OMC, *Proposition sur un Forum de travail permanent conjoint OMC-OIT sur les questions relatives au commerce, à la mondialisation et au travail*, Communication des communautés européennes, en préparation de la conférence ministérielle, Genève : OMC, 30 octobre 1999, p. 1-2.

des conditions du travail. L'UE proposait un forum de travail permanent OMC-OIT pour établir une coopération entre les deux organisations sur la question des normes fondamentales au travail. Enfin, les pays du Sud espéraient faire disparaître la question de la sphère du SCM.

5.3.5 / **La Conférence de Seattle: les recettes d'un fiasco**

Cinq éléments contribuèrent à faire de la Conférence de Seattle un fiasco. Premièrement, Mike Moore, le nouveau directeur général de l'OMC, ne put entrer en fonction que le 1^{er} septembre 1999, après six mois de délibérations⁶⁸. Deuxièmement, les membres furent incapables de produire une version préliminaire consensuelle de la Déclaration ministérielle avant la Conférence de Seattle⁶⁹. Troisièmement, la diplomatie commerciale américaine éprouva de la difficulté à assurer le rôle de meneur qui lui revenait en tant qu'hôte et principale puissance commerciale du monde, se montrant incapable d'assurer un sain déroulement et des résultats fructueux à la Conférence⁷⁰. Quatrièmement, la logistique entourant l'organisation de la Conférence de Seattle fut défailtante à de nombreuses reprises⁷¹. Enfin, cinquièmement, l'habituelle ambiance diplomatique et protocolaire de la Conférence fut bouleversée par les manifestations, qui n'empêchèrent pas les négociations de l'OMC, mais amplifièrent le malaise général résultant de l'absence de consensus⁷². Nombreux sont les analystes qui attribuent l'échec de Seattle uniquement à la discorde sur le lien entre commerce et normes du travail. S'il est incontestable que cette question sulfureuse suscita des oppositions substantielles, il semble néanmoins qu'on en soit arrivé à un accord sur la question. C'est plutôt la colère des pays en développement contre les méthodes de négociation et les divergences quant au contenu du « cycle du millénaire » qui eut raison de toute possibilité de consensus⁷³. En plus des vives discussions qui eurent lieu quant au

68 I. M. Destler, *op. cit.*, p. 271-273.

69 David A. Gantz, « Failed efforts to initiate the Millenium Round in Seattle: Lessons for future global trade negotiations », *Arizona Journal of International and Comparative Law*, vol. 17, n° 2 (2000), p. 349-369.

70 David A. Deese, *World Trade Politics: Power, Principles, and Leadership*, Londres et New York: Routledge, 2008.

71 Voir Jeffrey J. Schott, *The WTO after Seattle*, Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, 2000.

72 Margaret Levi et Gillian H. Murphy, « Coalitions of contention: The case of the WTO protests in Seattle », *Political Studies*, vol. 54, n° 4 (2006), p. 651-670; et David A. Gantz, *op. cit.*

73 L'obtention d'un consensus lors de cette conférence ministérielle aurait nécessité la confrontation, puis l'imbrication, d'au moins quatre différents programmes. Les États-Unis proposaient la mise en place d'un nouveau cycle de négociations basé sur trois axes: l'intégration du commerce électronique dans le programme, la diminution des protections du secteur agricole ainsi que la mise en place de groupes de travail sur l'environnement et les normes du travail. Si l'UE partageait cette dernière volonté, elle refusait catégoriquement tout compromis sur l'agriculture et voulait aller de l'avant sur les questions en matière de

contenu du futur cycle, une autre profonde discordance hanta les séances de négociations. En effet, les pays du Sud s'estimaient humiliés par les pays du Nord du fait qu'ils n'étaient jamais consultés lors de l'établissement du programme commercial. À cela s'ajoutaient les manifestations dans les rues, qui contribuèrent à aggraver le malaise qui émanait de ces multiples clivages⁷⁴.

5.3.6 / **La question du lien commerce-travail à la Conférence de Seattle: vers un (timide) consensus**

La question du lien entre commerce et normes du travail n'était pas de nature à apaiser l'atmosphère, mais elle était déjà inscrite au programme de la Conférence. Ainsi, selon Charlene Barshefsky, USTR :

Nous pouvons faire en sorte que le système commercial apporte sa contribution à la protection de l'environnement dont nous sommes les gardiens pour les générations futures, et nous pouvons contribuer à renforcer les garanties en ce qui concerne le respect des normes fondamentales du travail reconnues sur le plan international⁷⁵.

Malgré leur volonté d'assumer le leadership sur le dossier du lien commerce-travail, ce n'est pas sur la proposition des Américains que la discussion porta, mais plutôt sur celle de l'UE. L'approche américaine fut discréditée par une remarque de Clinton publiée dans un quotidien,

services, d'investissement et de concurrence. Le Japon voulait quant à lui que la Conférence ministérielle se concentre sur les droits antidumping et compensatoires, ainsi que sur les clauses de sauvegarde (en vue de les affaiblir). Enfin, l'Inde et le Brésil, au nom du G77, refusaient toute avancée des programmes de négociations supplémentaires, voulaient régler les problèmes d'interprétation sur les questions de propriété intellectuelle et repoussaient toute discussion autour des clauses sociales et environnementales.

74 Chakravarthi Raghavan, « After Seattle, world trade system faces uncertain future », *Review of International Political Economy*, vol. 7, n° 3 (2000), p. 495-504.

75 Organisation mondiale du commerce, Conférence ministérielle de Seattle, *Remarques liminaires de M^{me} Charlene Barshefsky, Ambassadrice, Représentante des États-Unis pour les questions commerciales internationales*, Seattle: OMC, 30 novembre 1999, <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/DDFDocuments/32702/R/WT/Min99/10.pdf>, consulté le 22 mars 2016; Madeleine Albright, secrétaire d'État américaine, en profita pour enfoncer le clou : « L'un des grands défis auxquels les Membres de l'OMC sont confrontés est de se mettre d'accord sur une approche commune des problèmes qui surgissent à la conjonction du commerce et du travail et du commerce et de l'environnement. Dans le monde réel, ces questions sont indissociables et elles ne peuvent être traitées séparément par nos institutions. Mais dans la recherche de cette approche commune, nous devons reconnaître nos différences. [...] C'est pourquoi aucun gouvernement ne doit avoir peur d'une décision de l'OMC d'étudier les liens entre les règles du commerce et les droits des travailleurs. Aucun gouvernement ne devrait se sentir menacé par l'envoi d'un observateur de l'OIT à l'OMC. Le but serait à chaque fois de mieux connaître les problèmes afin de pouvoir répondre aux préoccupations légitimes et de rejeter celles qui ne le sont pas - afin d'arriver, au sein de l'OMC, à un consensus qui nous aidera à conserver le soutien du monde extérieur. » Organisation mondiale du commerce, Conférence ministérielle de Seattle, *Allocution de bienvenue de M^{me} Albright, secrétaire d'État des États-Unis, à la Conférence ministérielle de l'OMC*, Seattle: OMC, 30 novembre 1999.

arguant que des mécanismes de sanction de l'OMC devraient pouvoir être mobilisés pour renforcer les droits fondamentaux au travail⁷⁶. Visant avant tout à rassurer les syndicats américains, cette déclaration attira surtout l'attention des gouvernements hostiles à la clause sociale, qui n'attendaient qu'un tel faux pas pour enterrer le dossier. Les pays du Sud instrumentalisèrent cette déclaration pour assimiler la clause sociale à un poison⁷⁷ visant à annihiler les chances de développement des pays les plus pauvres.

On traita donc de la question du lien entre commerce et normes du travail malgré tout, mais c'est plutôt la proposition européenne qui fut examinée⁷⁸. La séance consacrée à cette thématique se tint durant la dernière journée de la Conférence et fut présidée par le Costa Rica. Ce dernier remania la proposition européenne qui devait servir de base aux négociations⁷⁹, devenant du coup le « document costaricain ». Celui-ci proposait la mise en place d'un groupe interinstitutionnel de discussion, auquel l'OMC pourrait participer. Si cette proposition était très loin de préfigurer une quelconque clause sociale, elle faisait néanmoins office de compromis. Finalement, les 35 membres présents à la séance de négociation approuvèrent le contenu du « document costaricain ». Donc, contrairement à ce qui est souvent écrit sur l'échec de Seattle, ce n'est pas la question du lien entre commerce et travail qui empêcha la formulation d'une déclaration consensuelle, mais bien tous les autres sujets de dissension : l'agriculture, le renforcement des capacités, la propriété intellectuelle, le commerce des services, la concurrence, etc.

Il est en outre pertinent de se demander si le mouvement de protestation qui prit d'assaut les rues de Seattle sut, de son côté, dégager une plate-forme commune de revendications dans laquelle la clause sociale figurait. La réponse est négative. Ce mouvement de la société civile, qui s'est par la suite proclamé altermondialiste, réunissait quatre coalitions. La campagne pour un commerce équitable (*People for Fair Trade*) privilégiait

76 La déclaration du président se lisait comme suit : « *What we ought to do first of all is to adopt the United States' position on having a working group on labor within the WTO, and then that working group should develop these core labor standards, and then ought to be a part of every trade agreement, and ultimately I would favor a system in which sanctions would come for violating any provision of a trade agreement.* » Michael Paulson, « Clinton says he will support trade sanction for worker abuse », *Seattle Post-Intelligencer*, 1^{er} décembre 1999.

77 C'est l'expression qu'utilisa le représentant indien à la Conférence.

78 Kimberly Ann Elliott, « Getting beyond no...! Promoting worker rights and trade », dans Jeffrey J. Schott (dir.), *The WTO after Seattle*, Washington, D.C. : Peterson Institute for International Economics, 2000, p. 187-204.

79 Hannah Murphy, *op. cit.*, 2010, p. 89-90.

un programme de réforme de l'OMC, dont la clause sociale⁸⁰. Un deuxième camp, plus radical, appelait à l'abrogation de l'OMC, ou à tout le moins, invitait à une résistance générale et populaire à l'égard des politiques de cette organisation. Un troisième camp, libertaire, était favorable à l'action directe et misait sur la destruction de la propriété privée. Un dernier camp, tiers-mondiste, plaidait pour une meilleure prise en considération des pays en développement (PED) dans l'économie mondiale. On trouvait le Third World Network à la tête de cette dernière coalition.

Les trois derniers regroupements rejetaient à l'évidence toute compromission avec la clause sociale, «jouet des dominants» à leurs yeux. Si la première coalition, favorable à la clause sociale, était la plus vaste, il n'en demeure pas moins que les ONG, associations et syndicats étaient encore très divisés au sujet de la clause sociale. Et Seattle mit en évidence deux lignes de clivage au sein de cette «société civile»: une division entre Nord et Sud et une autre, entre réformistes et radicaux⁸¹. En général, la clause sociale était avant tout, en 1999, l'apanage de la société civile réformiste du Nord. Même si des formes de solidarité purent émerger en réaction à la répression imposée dans les rues de Seattle, les différentes factions engagées dans ce nouveau combat altermondialiste étaient tout de même profondément divisées quant au contenu de leurs revendications, clivages qui perdureraient par la suite. Aucun consensus ne se profila donc sur la question de la clause sociale au sein de la société civile.

5.3.7 / **Les progressistes renforcés par l'échec de Seattle**

La plupart des analystes considèrent que le chaos dans lequel s'est terminée la Conférence tenait au désaccord sur le lien entre commerce et travail, mais, à notre avis, il n'en est rien. Un consensus se fit à Seattle, pour peu substantiel qu'il fût, sur la mise en place d'un groupe de travail interinstitutionnel OMC-OIT. Donc, la question du lien commerce-travail demeurait au programme de l'OMC, mais officieusement seulement, puisque l'absence de déclaration ministérielle priva l'Organisation d'une feuille de route officielle. Plus encore, les mobilisations sociales qui accompagnèrent la Conférence incitèrent fortement les membres à inclure les thématiques sociales au sein de l'Organisation. Du côté de la rue, les manifestants, si divers fussent-ils, créèrent un précédent: la

80 Cette coalition comptait les membres de la coalition travailleurs-libéraux: les syndicats réformistes (dont l'AFL-CIO et les membres de la CSIL), l'ILRF, le CTC, Oxfam, etc.

81 Margaret Levi et Gillian H. Murphy, *op. cit.*, p. 652-656.

gouvernance mondiale devint dès lors l'affaire de tous. Un tel précédent offrait une occasion en or pour faire avancer le programme des organisations réformistes. Or la Coalition pour un commerce équitable en était consciente et sut en tirer parti par la bouche de l'AFL-CIO, qui rappela que la clause sociale, à la fois respectueuse des travailleurs du Sud comme du Nord et contraignante pour les États comme pour les firmes, était le moyen idéal pour rééquilibrer les règles du jeu de l'économie mondiale⁸². Par ailleurs, une autre organisation centrale de la coalition favorable à la clause sociale, l'ILRF, affirmait que le combat pour une clause sociale devait s'accompagner d'une solidarité concrète avec les travailleurs du Sud. Si l'association soutenait l'action des États-Unis pour intégrer une clause sociale, elle n'hésitait pas pour autant à critiquer le contenu des propositions de Clinton⁸³. Dans un esprit internationaliste, cette organisation appelait à un dialogue de longue haleine qui viserait à inclure les PED dans le processus et ainsi à les aider concrètement à s'ajuster aux impératifs de la régulation de l'économie mondiale. Elle insistait aussi sur l'importance de persévérer à faire avancer la clause sociale dans les accords libéraux, ce qui pourrait aider à trouver les mécanismes susceptibles d'être appliqués avec succès à l'échelle mondiale.

À ce moment-là, la coalition travailleurs-libéraux se sentait en position de force pour faire avancer son programme. L'élection de George W. Bush puis les attaques terroristes du 11 septembre 2001 vinrent par la suite refroidir les ardeurs de cette coalition. Mais avant d'analyser les effets de ces changements, revenons sur le programme bilatéral du président Clinton.

82 La déclaration de John Sweeney, président de l'AFL-CIO, auprès du Congrès en février 2000 témoigne de la conscience de cet alignement stratégique: «*The lesson of Seattle that we all must learn is that there can no be going back [to corporate led globalization, SZ]. The American people and the U.S. Congress have rejected new trade agreements that simply replicate the old ones. The member countries of the WTO have called for a time-out on further trade talks until we have a common understanding of the impact of past trade and financial liberalization on income inequality, on development and on financial market. Many diverse voices in Seattle called for institutional reforms to ensure WTO operate with more democratic accountability and transparency.*» United States Congress, House of Representatives, Committee on Ways and Means, Subcommittee on Trade, «*Statement of John Sweeney, President, AFL-CIO*», *Outcome of World Trade Organization Ministerial in Seattle*, auditions, 106^e Congrès, 2^e session, Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office, 8 février 2000, p. 83-84.

83 Pharis Harvey, Bama Athreya et Terry Collingsworth, *Developing Effective Mechanisms for Implementing Labor Rights in the Global Economy*, Washington, D.C.: ILRF, 2000, p. 48-49.

5.4 / **Un bilatéralisme progressiste? Les accords bilatéraux avec le Cambodge et la Jordanie**

Dans un contexte où l'exécutif disposait de marges de manœuvre limitées, Clinton tenta de maintenir la machine de la diplomatie commerciale en marche à travers des ententes bilatérales : un accord sectoriel avec le Cambodge et un accord de libre-échange avec la Jordanie.

5.4.1 / **L'accord avec le Cambodge : une nouvelle méthode pour améliorer les conditions de travail**

En 1994, après une terrible guerre civile, le Cambodge était dévasté, tant sur le plan des ressources que sur celui des institutions. Pour reconstruire son économie, ce pays d'Asie du Sud-Est appliqua un modèle d'industrialisation basé sur une filière textile compétitive à l'échelle mondiale⁸⁴. Du point de vue de la reconstruction institutionnelle, le Cambodge put compter sur l'appui des principales institutions internationales. Entre autres, le Code du travail fut rédigé par l'OIT, en conformité avec les conventions de cette organisation⁸⁵. La mise en œuvre et la surveillance du respect de ces nouvelles lois laissaient cependant à désirer. En effet, les deux piliers de cette reconstruction semblaient jouer l'un contre l'autre. D'un côté, les filières textiles, contrôlées par des firmes étrangères, semblaient faire fi des règles établies. De nombreux « ateliers de misère » (*sweatshops*) furent ouverts. D'un autre côté, les travailleurs cambodgiens qui avaient des emplois formels dénonçaient les conditions dans lesquelles ils travaillaient. Enfin, l'État se trouvait dans une situation ambiguë, ne pouvant se permettre de ruiner les efforts d'industrialisation qu'il avait consentis. En même temps, il ne parvenait pas à faire appliquer ses propres lois, ce qui limitait son autorité.

La situation était aussi préoccupante pour les États-Unis, car l'essentiel des exportations cambodgiennes atterrissait sur leur territoire. Mis au fait des pratiques prédatrices perpétrées à l'égard des syndicats au Cambodge, l'AFL-CIO déposa une pétition auprès de l'United States Trade Representative (USTR) pour que le statut de bénéficiaire du

84 Après la mise en place de mesures incitatives, l'industrie textile cambodgienne réussit à obtenir, dès 1998, un chiffre d'affaires de 500 millions de dollars. Voir Sandra Polaski, *Harnessing Global Forces to Create Decent Work in Cambodia*, Genève : International Labour Office, 2009.

85 Alisa DiCaprio, « Are labor provisions protectionist : Evidence from nine labor-augmented U.S. trade arrangements », *Comparative Labor Law & Policy Journal*, vol. 26, n° 1 (2004), p. 9-11.

Système généralisé des préférences (SGP) lui soit retiré⁸⁶. Le gouvernement américain ne donna pas suite à cette demande, mais le président Clinton prit l'initiative de négocier un accord bilatéral où figuraient les conditions de l'accord textile-vêtement qui courait jusqu'en 2004 à l'OMC et qui permettait l'établissement de quotas dans le secteur⁸⁷. Le président Clinton proposa une structure tout à fait originale: plutôt que de tendre le bâton de la sanction, l'offre s'arrimait à la promesse d'une «carotte»: un meilleur accès au marché américain. Ainsi, l'accord bilatéral prévoyait un déblocage annuel des quotas à l'importation des États-Unis en fonction des progrès effectués par le Cambodge dans l'application de son code du travail⁸⁸. L'accord exigeait le respect des lois du travail cambodgiennes et établissait des mécanismes de surveillance des progrès effectués. En outre, les États-Unis offrirent un soutien substantiel au Cambodge en ce qui concerne la coopération technique et financière⁸⁹. Enfin, les firmes étaient elles aussi mises à contribution puisqu'elles devaient non seulement prendre acte de l'accord et appliquer ses recommandations de bonne foi, mais aussi participer financièrement à l'élaboration d'un système de relations de travail basé sur des règles précises ainsi que sur la négociation collective.

86 Kevin Kolben, « Trade, monitoring, and the ILO: Working to improve conditions in Cambodia's garment factories », *Yale Human Rights & Development Law Journal*, vol. 7 (2004), p. 79-107.

87 Cela dit, les pays développés se sont engagés à abroger toutes les mesures non tarifaires pour 2005, et ce, sous l'étroite surveillance des grands pays d'Asie (Inde, Pakistan...).

88 Selon les termes de l'entente :

« 10. (A) *The Parties seek [...] to foster transparency in the administration of labor law, promote compliance with, and effective enforcement of, existing labor law, and promote the general labor rights embodied in the Cambodian labor code.*

(B) *The Royal Government of Cambodia shall support the implementation of a program to improve working conditions in the textile and apparel sector, including internationally recognized core labor standards, through the application of Cambodian labor law.*

(C) *The Government of the United States and the Royal Government of Cambodia shall conduct not less than two consultations during each Agreement Year to discuss labor standards, specific benchmarks, and the implementation of this program.*

(D) *Based on these consultations and other information regarding the implementation of this program and its results, the Government of the United States will make a determination by December 1 of each Agreement Period, beginning on December 1, 1999, whether working conditions in the Cambodia textile and apparel sector substantially comply with such labor law and standards. If the United States makes a positive determination, then the Specific Limits as set forth in paragraph 4 and Annex B shall be increased by 14 percent for the Agreement. [...] Moreover, if the United States Government determines that, subsequent to an affirmative determination, the Royal Government of Cambodia has taken or has failed to take major action resulting in a significant change in working conditions, then the Government of the United States may withdraw such an increase. » Agreement Relating to Trade in Cotton, Wool, Man-made Fiber, Non-Cotton Vegetable Fiber and Silk Blend Textiles and Textile Products between the Government of the United States of America and the Royal Government of Cambodia, 1999, <http://khmer.cambodia.usembassy.gov/media2/pdf/uskh_textile.pdf>, consulté le 22 mars 2016.*

89 Alisa DiCaprio, *op. cit.*, p. 11.

Concrètement, entre 1999 et 2002, le déblocage des quotas s'effectua au rythme prévu et l'accord fut prolongé jusqu'en 2004. Durant ces trois années supplémentaires, le Cambodge put encore bénéficier d'un meilleur accès au marché américain. Ce mécanisme constituait un précédent inédit dont tous les acteurs applaudirent les effets.

5.4.2 / **L'accord de libre-échange avec la Jordanie: nouvelle référence pour la clause sociale?**

L'accord de libre-échange entre les États-Unis et la Jordanie fut une autre initiative importante de l'administration Clinton, créant elle aussi un précédent. Étant donné que le gouvernement américain ne disposait pas de procédure de *fast track* pour cet accord, le président devait inclure une clause sociale significative afin de s'assurer que l'accord soit approuvé au Congrès. Contrairement à l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail (ANACT), l'accord de libre-échange avec la Jordanie inclut les normes du travail directement dans le corps du texte. Ainsi, l'article 6 de cet accord contient quatre clauses obligatoires:

1. The Parties reaffirm their obligations as members of the International Labor Organization ("ILO") and their commitments under the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up. The Parties shall strive to ensure that such labor principles and the internationally recognized labor rights set forth in paragraph 6 are recognized and protected by domestic law. [...]

2. The Parties recognize that it is inappropriate to encourage trade by relaxing domestic labor laws. Accordingly, each Party shall strive to ensure that it does not waive or otherwise derogate from, or offer to waive or otherwise derogate from, such laws as an encouragement for trade with the other Party.

3. Recognizing the right of each Party to establish its own domestic labor standards, and to adopt or modify accordingly its labor laws and regulations, each Party shall strive to ensure that its laws provide for labor standards consistent with the internationally recognized labor rights set forth in paragraph 6 and shall strive to improve those standards in that light.

4. (a) A Party shall not fail to effectively enforce its labor laws, through a sustained or recurring course of action or inaction, in a manner affecting trade between the Parties, after the date of entry into force of this Agreement.

(b) The Parties recognize that each Party retains the right to exercise discretion with respect to investigatory, prosecutorial, regulatory, and compliance matters and to make decisions regarding the allocation of resources to enforcement with respect to other labor matters determined to have higher priorities. Accordingly, the Parties understand that a Party is in compliance with subparagraph (a) where a course of action or inaction reflects a reasonable exercise of such discretion, or results from a bona fide decision regarding the allocation of resources⁹⁰.

Chaque partie à l'accord s'engageait donc à reconnaître ses engagements respectifs auprès de l'OIT, à intégrer au sein de leurs lois tant les DFT que les DTIR et à s'assurer que ces lois fussent respectées. En outre, chaque partie promettait de ne pas dégrader ses propres lois du travail dans le but de se procurer un avantage commercial ou d'attirer des investissements. Ces quatre engagements pouvaient être soumis au mécanisme de règlement des différends. Dans le cas d'un désaccord, un panel arbitral pouvait être formé. Le cas échéant, des sanctions commerciales, voire la suspension des bénéfices de l'accord, pouvaient être envisagées⁹¹. Enfin, un mécanisme de coopération, sous la gouverne d'un comité mixte, devait avant tout résoudre les problèmes concernant les normes du travail⁹². Ce comité était également mandaté de réaliser un ensemble d'activités coopératives (séminaires, échanges d'information, formations, etc.).

90 Le texte de l'accord précise: « 6. For purposes of this Article, "labor laws" means statutes and regulations, or provisions thereof, that are directly related to the following internationally recognized labor rights: (a) the right of association; (b) the right to organize and bargain collectively; (c) a prohibition on the use of any form of forced or compulsory labor; (d) a minimum age for the employment of children; and (e) acceptable conditions of work with respect to minimum wages, hours of work, and occupational safety and health. » Voir *Agreement between the United States of America and the Hashemite Kingdom of Jordan on the Establishment of a Free Trade Area*, article 6, p. 9-10, 17 décembre 2001, <<http://wits.worldbank.org/GPTAD/PDF/archive/UnitedStates-Jordan.pdf>>, consulté le 22 mars 2016. Cela dit, la liste des droits au travail est plus restrictive que dans l'ANACT. On ne retrouve plus le droit de grève, ni l'élimination de la discrimination dans l'emploi, ni l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes, ni la protection des travailleurs migrants. Voir aussi Marley S. Weiss, « Two steps forward, one step back-or vice versa: Labor rights under free trade agreements from NAFTA, through Jordan, via Chile, to Latin America, and Beyond », *University of San Francisco Law Review*, vol. 37, n° 3 (2002), p. 689-756.

91 Cela dit, une lettre d'entente fut signée en juillet 2001 pour signifier que les deux pays s'efforceraient de résoudre les différends sans toutefois recourir au mécanisme.

92 US-Jordan FTA, *op. cit.*, article 15, p. 16-17.

Cet accord représentait un précédent dont la coalition travailleurs-libéraux applaudit les résultats⁹³. De l'avis de tous les membres de la coalition travailleurs-libéraux (syndicats, ONG, élus progressistes, experts, etc.), ce nouvel accord de libre-échange établit une nouvelle «jauge» pour évaluer les différentes initiatives commerce-travail⁹⁴, et, de fait, il devint, pendant de nombreuses années, la référence à laquelle les autres clauses furent systématiquement comparées.

5.5 / **L'héritage de l'administration Clinton: un programme social international étouffé par ses critiques**

À la suite des difficultés éprouvées lors de la promotion d'une clause sociale multilatérale, l'administration Clinton entreprit de diversifier les voies à travers lesquelles elle pouvait améliorer la promotion des normes fondamentales du travail. La période 1996-2000 peut donc être divisée en trois temps forts. Il y eut d'abord la stratégie de changement de forums, qui se déroula en deux actes. L'OCDE fut la première institution à consacrer l'universalité de certains droits des travailleurs, sans égard aux différents niveaux de développement des pays. Après cette première victoire, la question fut redirigée vers une institution majeure: l'OIT. Grâce à l'activisme de son directeur général, l'organisation, jusque-là marginalisée dans les débats sur la mondialisation et la gouvernance, réussit un tour de force en adoptant une Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail (DDFT) en 1998. Cette déclaration, outre d'amener tous les membres de l'OIT à reconnaître l'universalité de ces droits, permettait à l'organisation de se repositionner avantageusement sur la scène internationale. Le mécanisme de surveillance mis en place ainsi que la consécration universelle des DFT firent résolument avancer la cause des défenseurs des droits des travailleurs à l'échelle mondiale.

93 En effet, par exemple, pour John Sweeney, président de l'AFL-CIO: «*The agreement signed by the United States and Jordan last October represents a significant first step towards incorporating enforceable workers' rights and environmental protections into a bilateral trade agreement, and I would like to commend Ambassador Charlene Barshefsky and her team for the hard work they did and for the progress represented by the agreement. [...] What exactly does the agreement do? The Jordan FTA reaffirms both countries' commitments to uphold the core workers' rights identified by the International Labor Organization's (ILO) Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and requires both countries to effectively enforce their own labor and environmental laws, with the possibility of invoking dispute resolution in the case of failure to do so.*» United States Congress, Senate, Committee on Finance, «Statement of John Sweeney, President of AFL-CIO», *Jordan Free Trade Agreement*, auditions, 102^e Congrès, 1^{re} session, Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office, 20 mars 2001, p. 64. Évidemment, cette déclaration se terminait par une condamnation de la lettre d'entente négociée par l'administration Bush visant à amoindrir les possibilités de recourir au mécanisme de règlement des différends.

94 Alisa DiCaprio, *op. cit.*, p. 13-14.

Ensuite, les défenseurs de la clause sociale, les États-Unis en tête, repartirent à l'offensive : le lien entre commerce et travail fut mis à l'ordre du jour de la Conférence ministérielle de l'OMC de Seattle. Résolu à promouvoir une «mondialisation à visage humain», Clinton ne ménagea pas ses efforts pour parvenir à ses fins. Dans un climat lourd, marqué par des clivages en apparence irréconciliables tant entre pays membres qu'entre acteurs de la société civile, les hôtes américains firent tout pour ranimer la discussion sur le lien entre commerce et travail au sein de l'OMC. Malgré l'esprit d'initiative qui animait l'exécutif démocrate, des maladresses lui firent perdre le leadership sur la question, au profit de l'Union européenne. Inspirée de la clause sociale proposée par l'UE, une solution semblait avoir été trouvée, mais la conférence se solda par un échec : aucun consensus ne fut atteint sur de nombreux autres thèmes, et la Conférence se termina sans déclaration ministérielle.

Enfin, le gouvernement américain fit le choix de l'inflexion bilatérale. Clinton tenta de retrouver son leadership commercial, émoussé sur le plan tant national qu'international, en négociant et en ratifiant deux accords : celui avec le Cambodge et celui avec la Jordanie. La promotion des DTIR et des DFT était une dimension essentielle de ces deux accords : des mécanismes de coopération et de sanction furent prévus pour faire respecter les droits des travailleurs. Cette initiative favorisa l'essor d'un consensus bipartisan aux États-Unis, promettant l'ajout d'une dimension sociale à la mondialisation.

Un bel avenir semblait promis pour l'avancement de clauses sociales toujours plus exigeantes, d'autant plus que le mouvement altermondialiste avait de nouvelles exigences en matière de régulation des échanges mondiaux. La situation changea toutefois brutalement avec l'élection de George W. Bush à la présidence et après les attentats du 11 septembre 2001. Le chapitre suivant sera ainsi consacré à l'examen des effets de ces changements sur les clauses sociales américaines.

2001-2015

L'ère de la polarisation. La politisation du lien entre commerce et travail

Dans ce chapitre, nous traiterons de la dernière séquence historique que nous avons étudiée, qui va de 2001 à 2008. Deux événements marquèrent le début de cette période : l'arrivée au pouvoir d'un exécutif républicain idéologiquement très campé à droite en 2001 et les attentats terroristes du 11 septembre 2001, qui déclenchèrent un virage sécuritaire. Ces changements semblaient signifier une diminution radicale des chances de survie des clauses sociales déjà existantes. Alors que Clinton croyait au bienfait des clauses sociales, l'administration républicaine, présidée par George W. Bush, était hostile à l'idée de lier normes du travail et commerce. Toutefois, en 2006, les élections de mi-mandat envoyèrent une majorité démocrate dans les deux chambres du Congrès. Cela obligea l'exécutif américain à concéder une clause sociale plus forte au sein de la Nouvelle politique commerciale pour l'Amérique (NPCA), modèle qui a aussi prévalu durant la présidence d'Obama. Ce chapitre retracera donc les huit années de la présidence de Bush et les sept premières années de celle d'Obama, au cours desquelles la clause sociale suscita un intense débat politique, reflétant plus que jamais un clivage de fond sur la politique commerciale à mener. Alors que les six premières années de l'administration de Bush furent caractérisées par un recul des clauses sociales (6.1), les deux dernières virent la majorité démocrate au Congrès imposer une nouvelle politique commerciale contenant une clause sociale renforcée (6.2), modèle qui sera consacré dans les accords commerciaux entérinés par l'administration Obama (6.3).

6.1 / **L'offensive républicaine: des clauses sociales amoindries**

A strong world economy enhances our national security by advancing prosperity and freedom in the rest of the world. Economic growth supported by free trade and free markets creates new jobs and higher incomes. It allows people to lift their lives out of poverty, spurs economic and legal reform, and the fight against corruption, and it reinforces the habits of liberty¹.

Cette section sera consacrée à l'évolution de la clause sociale sous l'ère Bush, de 2001 à 2006. Dans un premier temps, nous observerons que sur le plan national, les exigences sociales perdirent énormément de poids dans la loi commerciale votée en 2002. Dans un deuxième temps, nous montrerons que le cycle de négociations de Doha à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) débuta en 2001 sans que la question des normes du travail y fût inscrite. Enfin, dans un troisième temps, nous verrons que les accords commerciaux bilatéraux signés à partir de 2002 étaient caractérisés par un recul des clauses sociales par rapport à l'accord de libre-échange conclu avec la Jordanie. Malgré tout, la clause sociale subsista et fait désormais partie intégrante de l'architecture institutionnelle de la politique commerciale américaine.

6.1.1 / **De la recherche d'un consensus bipartisan à la croisade contre le terrorisme: le destin des normes du travail dans la loi commerciale américaine (2001-2002)**

L'arrivée de George W. Bush au pouvoir en 2001 signifia un tournant majeur dans la politique commerciale américaine. Très proche du milieu des affaires, influencée à la fois par des idées néoconservatrices et néolibérales, la nouvelle administration était hostile aux clauses sociales. En outre, l'exécutif entendait relancer la politique commerciale des États-Unis. Le choix de Robert Zoellick à la tête de la diplomatie commerciale américaine (United States Trade Representative, USTR) reflétait cette volonté².

1 President of the United States, *National Security Strategy of United States of America*, Washington, D.C.: Maison-Blanche, septembre 2002, <<http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>>, consulté le 28 avril 2016.

2 Dans un essai éditorial publié dans la revue *Foreign Policy*, Zoellick critiqua vertement Clinton et son incapacité à obtenir un consensus sur la question du *fast track*. Selon lui, le train de la mondialisation filait à toute allure et les États-Unis devaient y monter au plus vite. Le nouvel USTR défendait aussi l'idée que les normes du travail constituaient une entrave à l'avancée du programme commercial et il estimait que Clinton était le principal responsable de l'échec de Seattle, justement à cause de la question du lien commerce-travail. Voir Robert B. Zoellick, « A republican foreign policy », *Foreign Affairs*, vol. 79, n° 1 (2000), p. 63-78.

6.1.1.1/ Le lien commerce-travail : une vision républicaine

Le 10 mai 2001, le gouvernement Bush soumit un programme complet appelant au renouvellement de l'autorité de négociier³. L'administration républicaine y soutenait qu'il fallait conclure des négociations multilatérales, régionales (Zone de libre-échange des Amériques, ZLEA) et bilatérales dans le but de relancer le leadership et la compétitivité de l'économie américaine. Dans le texte-cadre de ce programme, les normes du travail n'étaient pas absentes, mais elles étaient reléguées à l'arrière-plan⁴. En résumé, la loi commerciale devait promouvoir les normes du travail, sans toutefois offrir de mécanismes concrets pour renforcer leur application. L'administration proposait en outre une boîte à outils portant sur le commerce, le travail et l'environnement⁵, à travers laquelle on proposait de renforcer l'Organisation internationale du travail (OIT), de promouvoir le « dialogue entre l'OMC et l'OIT » et d'encourager la coopération en matière de respect des DFT. Lorsque ce programme fut rédigé, on chercha à lancer une loi commerciale qu'on souhaitait « bipartisane ». Autant dire

3 Il s'agissait d'obtenir une nouvelle loi commerciale assortie d'une procédure de *fast track* autorisant le président à négocier des accords commerciaux. Hal Shapiro et Lael Brainard, « Trade Promotion Authority formerly known as fast track: Building common ground on trade demands more than a name change », *George Washington International Law Review*, vol. 35, n° 1 (2003), p. 1-53.

4 Selon la présidence des États-Unis, il fallait :

« I. U.S. Trade Promotion Authority; A Statement of Purposes :

1. To achieve: [...]

c. Mutually supportive trade and environment, and trade and labor, policies; [...]

B. Negotiating Objectives to Advance U.S. Priorities: Expand market opportunities for U.S. goods, services and intellectual property by: [...]

8. Encouraging the protection of children and adherence to core labor standards in connection with international trade in a manner consistent with U.S. sovereignty and trade expansion. » Présidence des États-Unis, Office of the Press Secretary, « The President's 2001 international trade agenda », Washington, D.C.: Maison-Blanche, 10 mai 2001, <<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/05/20010511.html>>, consulté le 22 mars 2016.

5 « Labor and Environment "Toolbox": "Use labor standards in existing and proposed preferential trade programs - e.g., the Generalized System of Preferences program and programs under the African Growth and Opportunity Act, the Andean Trade Preference Act, the Caribbean Basin Trade Partnership Act, and the Southeast Europe Trade Preference Act - to build respect for, adherence to, and enforcement of core labor standards.

Employ U.S. Agency for International Development (USAID) and other assistance programs to encourage acceptance of, adherence to, and national enforcement of core labor standards. [...]

Encourage the World Trade Organization (WTO) to cooperate with international financial institutions to examine the interrelationships between social issues and global economic integration, including between labor standards and trade.

Strengthen and raise the profile of the International Labor Organization (ILO) and provide strong support for ILO initiatives aimed at fostering member countries adherence to core labor standards, such as the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and the new Convention on the Worst Forms of Child Labor.

Strengthen and raise the profile of the ILO by improving the ILO's ability to fact-find, spotlight, and hold member countries accountable for violations of core labor standards by strengthening the ILO's existing mechanisms for enforcing member countries' adherence to the conventions they have ratified.

Encourage cooperative arrangements (joint work programs) between the WTO and the World Health Organization and the ILO". » Ibid.

que cette proposition était loin d'offrir une telle perspective. Aucun démocrate, même parmi les plus modérés, ne pouvait tolérer un tel recul de la clause sociale par rapport aux lois de 1974, de 1984, puis de 1988, qui avaient jusque-là assuré une protection plus élevée relativement aux droits des travailleurs.

Cela dit, deux éléments obligeaient l'administration républicaine à promouvoir un consensus bipartisan minimal. Premièrement, même si la Chambre des représentants était majoritairement républicaine, le résultat des élections sénatoriales de 2000 révéla une parité parfaite entre démocrates et républicains. Plus encore, du fait de cette parité, la Commission des finances du Sénat, chargée de préparer les projets de loi commerciale, était présidée par Max Baucus, un démocrate fort influent. Deuxièmement, depuis la ratification de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), une aile isolationniste s'était constituée au sein du parti républicain⁶. Par conséquent, il était fort probable qu'advenant une nouvelle loi commerciale, ce dernier ne pourrait compter sur la totalité des voix de son propre camp. Il fallait donc l'appui de certaines voix démocrates pour assurer un vote favorable à la loi commerciale.

6.1.1.2 / À la recherche du consensus bipartisan

Sans tenir compte des deux contraintes précédemment énumérées, l'administration républicaine alla de l'avant avec sa proposition, espérant forcer la main de l'opposition et ainsi diminuer la place accordée aux normes du travail dans la politique commerciale des États-Unis. C'est avec la complicité du président de la Commission des voies et moyens de la Chambre des représentants que cette stratégie fut mise en œuvre. Ainsi, sans même consulter la minorité démocrate du Congrès, Philip Crane présenta un projet de loi qui ne contenait aucune mention sur les droits fondamentaux au travail (DFT) ou les droits des travailleurs internationalement reconnus (DTIR), et autorisait le président des États-Unis à négocier des accords commerciaux⁷. Ce projet de loi eut l'effet d'une bombe au sein du caucus démocrate. En particulier,

6 Rappelons que, parmi les représentants républicains, 43 avaient voté contre l'ALENA, en 1993, 56 avaient voté contre la ratification du cycle d'Uruguay, en 1994, et 70 avaient voté contre le renouvellement du *fast track* en 1998. Dans le 107^e Congrès américain (2001-2003), la Chambre était composée de 212 démocrates (plus 2 indépendants prodémocrates) et de 221 républicains. Advenant un vote, il était clair que les républicains dissidents entraveraient l'adoption de la loi commerciale, des voix démocrates étaient donc nécessaires (voir le chapitre 5 du présent ouvrage).

7 H.R. 2149, *Trade Promotion Authority Act of 2001*.

Charles Rangel⁸ et Sander Levin⁹, éminents défenseurs des clauses sociales et membres de la Commission des voies et moyens, critiquèrent vertement l'initiative unilatérale du président de la Commission.

Afin de rétablir la place des droits des travailleurs dans la politique commerciale, Rangel et Levin entreprirent deux actions. La première fut d'écrire une proposition de loi commerciale alternative, dans laquelle une place centrale était accordée aux normes environnementales et à celles en matière de travail¹⁰. La deuxième consistait à mobiliser des sénateurs démocrates afin qu'ils refusent de lancer les procédures législatives du projet parrainé par Crane. C'est d'ailleurs à l'initiative de Max Baucus, président de la Commission des finances du Sénat, que se tinrent des audiences en vue de convaincre l'administration de changer sa stratégie¹¹. À la lecture du compte rendu de cette audition, il apparaît que les démocrates firent tout pour en convaincre l'exécutif¹² et l'enjeu fut établi clairement : le renforcement des clauses relatives aux normes

-
- 8 Élu du quinzième district de New York, fortement multiethnique, depuis 1970, Rangel a contribué à améliorer les dispositions portant sur les droits des travailleurs dans les programmes destinés aux pays des Caraïbes (*Caribbean Basin Trade Partnership Act*, CBTPA) et à l'Afrique (*African Growth and Opportunity Act*, AGOA). Alisa DiCaprio, « Are labor provisions protectionist: Evidence from nine labor-augmented U.S. trade arrangements », *Comparative Labor Law & Policy Journal*, vol. 26, n° 1 (2004), p. 22.
- 9 Élu dans le douzième district de l'État du Michigan, Sander Levin avait toujours porté une grande attention à la question du droit des travailleurs. Cela dit, il avait toujours refusé de suivre une ligne protectionniste. Selon lui, si le commerce est bon pour les Américains et pour les pays en développement, il faut toutefois que les accords commerciaux et les systèmes généralisés de préférences incluent des normes du travail afin d'éviter un nivellement vers le bas. *Ibid.*, p. 21-22.
- 10 Il s'agit du H.R. 3019, *Comprehensive Trade Negotiating Authority Act of 2001*. Cette très ambitieuse proposition visait à défendre et à faire appliquer à tous les niveaux de négociations à la fois les DTIR et les DFT. Bien évidemment, une telle proposition ne visait pas à obtenir une majorité de voix au sein du Congrès, mais visait plutôt à contrebalancer le projet de Crane, dépourvu de toute mention concernant les droits des travailleurs. Nous reviendrons sur ce projet.
- 11 J. F. Hornbeck et William H. Cooper, *Trade Promotion Authority (TPA) and the Role of Congress in Trade Policy*, CRS Report for Congress, n° RL33743, Washington, D.C.: Congressional Research Service, 4 novembre 2010.
- 12 Lors de l'ouverture de la séance, le président de la Commission mit clairement de l'avant les raisons de l'absence de compromis : « *While all of us gathered in this room represent different constituencies, I truly believe that everyone here shares a common goal. We want to promote a trade policy that advances our National interest. [...] Every single one of us shares these goals, and I am convinced that opening markets can advance these goals, provided, of course, that trade is fair and is consistent with international and U.S. trading rules. [...] What has changed? Why the controversy? Simply put, the topics of international trade negotiations have changed. [...] Now the issue is standards on labor and environment. [...] some developing countries opposed U.S. efforts to broaden that agenda. Some in this country would also prefer to ignore these issues or push them off to international organizations with a spotty track record. Equally troubling is the ongoing effort by some trading partners to undermine the U.S. trade laws. Unfortunately, I feel the gap on these issues is widening. I base this fear largely on three things. First, the administration's Statement of Trade Principles, which offered little beyond rhetoric on these issues; the efforts of some to move fast track legislation that completely ignores these issues; and the very troubling statements by President Bush Monday where he referred to labor and environmental arguments as "all kinds of excuses not to trade". We simply will not get where we want to be by trotting out trite partisan rhetoric. So, that is the bad news* » [c'est nous qui soulignons]. United States Congress, Senate, Committee on Finance, *Trade Promotion Authority*, « Opening statement of Hon. Max Baucus, Chairman, Sen. Mon. », auditions, 107^e Congrès, 1^{re} session, Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office, 20 et 21 juin 2001, p. 2.

du travail et environnementales serait le seul moyen d'obtenir un réel consensus bipartisan au Congrès. Or, selon Baucus, la présidence ne faisait que provoquer une politisation malsaine autour de cette loi commerciale :

Unfortunately, I feel the gap on these issues is widening. I base this fear largely on three things. First, the administration's Statement of Trade Principles, which offered little beyond rhetoric on these issues; the efforts of some to move fast track legislation that completely ignores these issues; and the very troubling statements by President Bush Monday where he referred to labor and environmental arguments as « all kinds of excuses not to trade ». We simply will not get where we want to be by trotting out trite partisan rhetoric. So, that is the bad news¹³.

Fait exceptionnel, des représentants furent appelés à témoigner devant le comité du Sénat pour dénoncer la stratégie républicaine. À ce titre, Charles Rangel rappela que, s'ils voulaient en arriver à un consensus bipartisan, les républicains étaient contraints de travailler avec les leaders de la minorité démocrate¹⁴. Il en profita aussi pour rappeler qu'un consensus serait impossible sans la réintroduction des normes du travail dans les lois commerciales américaines¹⁵. Le représentant Sander Levin critiqua lui aussi la stratégie républicaine. Selon lui, mettre en place une loi commerciale non consensuelle revenait à faire du commerce un enjeu politisé, ce qui nuirait à la cause de l'ouverture au commerce¹⁶.

13 *Ibid.*

14 « *Ways and Means Trade Subcommittee Chairman Phillip Crane, RIll., was part of an effort to jump-start consideration of the bill and secure a vote before the August recess. The hurtful thing about this is [...] that he has never discussed this subject matter with me since we've been in the Congress. [...] And yet this subject matter has not been discussed with any Democrats: not the Ranking Member of the Trade Subcommittee, not the Chairman of Finance, not with anyone. And unilaterally we find out about this in Congress Daily. What a way to start on bipartisanship?* » United States Congress, Senate, Committee on Finance, Trade Promotion Authority, « Statement of Hon. Charles Rangel, Rep. of NY », op. cit., 20 et 21 juin 2001, p. 135.

15 « *Because, as you said Mr. Chairman, there is no one that is more concerned about maintaining our competitive edge, expanding economic growth, and that realizing that in order to do this we have to find new markets, we have to break down the barriers to trade. And some of us believe that we can do these things and protect certain values that are not just American values which we're so proud of, but international humane values. And if we can do this, as we protect investors and intellectual property rights as we should, then we should also have on our agenda to make certain that our trading partners maintain core standards in protecting labor and protecting the environment which we inherited and which we would like to leave in better shape than we've had.* » *Ibid.*

16 L'intervention de Levin devant le comité était formulée dans les termes suivants : « *The fast track/trade promotion authority bill introduced by House leadership represents both a denial of the changing nature of trade and of the need for bi-partisanship [...] It moves us backward, not forward.*

1) *The President stated that he wanted "a trade promotion authority bill...that's not laden down with all kinds of excuses not to trade". Dealing effectively with the role of labor and environmental standards in trade is neither "an excuse not to trade" nor a new form of protectionism. We have to incorporate these issues because*

L'administration républicaine lui répondit de façon cinglante. Robert Zoellick se présenta lui-même devant le Comité pour défendre la position du gouvernement, soutenant, en phase avec la rhétorique néolibérale, que l'amélioration des normes du travail était le produit du développement, c'est-à-dire un bien de luxe qui n'arrivait que lorsqu'un pays s'enrichissait et atteignait un certain niveau de développement¹⁷. Les propos de Zoellick montraient très bien que le commerce était considéré par le gouvernement en place comme étant le premier d'entre tous les droits et qu'il était garant de progrès. Bloquer le commerce équivalait donc à empêcher l'amélioration concrète de la situation des travailleurs aux États-Unis et dans le monde. L'administration comptait donc s'en tenir à des activités de coopération non contraignantes pour améliorer la mise en œuvre des DFT.

Sans surprise, cette stratégie provoqua la furie des membres de la coalition travailleurs-libéraux. Par exemple, John Sweeney expliqua que l'inclusion des normes du travail dans tout nouvel accord commercial était une condition *sine qua non* de l'appui de l'AFL-CIO à une nouvelle loi commerciale¹⁸. Le plus surprenant demeure toutefois le fait que la

of their very relevance to international economic competition. Developing countries themselves recognize the connections, and see the need to address them. In a recent New York Times article, for example, the President of El Salvador states, "[t]he difficulty in this region is that there is labor that is more competitively priced than El Salvador" in explaining the difficulties El Salvador has in raising its labor standards.

2) President Bush goes on to state that "if you're a poor nation, it's going to be hard to treat your people well". When poor nations abide by core labor standards (to which most have agreed in the International Labor Organization), their people are helped, not hurt. And it means something to the workers in industrialized countries with whom they may be competing. It is mutually beneficial. It is misguided to argue that poor nations can't afford to allow their workers the right to associate and bargain.

[...] Globalization is here to stay. The question is whether we should blindly embrace it or seek to shape it to the benefit of U.S. workers, farmers and businesses. [...]

*In my judgment, in the year 2001, trade legislation with all of the issues now embedded in it cannot be railroaded through the U.S. Congress; if it were to happen on basically a partisan basis, it would be winning a battle, but losing a war. The answer is a genuine effort to place new trade policy on the right track.» United States Congress, Senate, Committee on Finance, Trade Promotion Authority, «Statement of Hon. Sander Levin, Rep. of Ill.», *op. cit.*, 20 et 21 juin 2001, p. 122-123.*

17 *La réponse de l'USTR allait comme suit : «As we have seen at home, the foundation for serious progress on labor standards and environmental protection is economic growth, openness, support for private sector development, and the related expansion of civil society. In the past few months, the Administration has demonstrated good faith on these issues through a series of steps. [...] We have engaged the International Labor Organization to help in particular countries and to consider additional ways to support core labor standards. [...] Please consider this reality: It really will not help working men and women at home or abroad or environmental causes to paralyze trade negotiations with cumbersome limits or sanctions or pressures. Together, we want to achieve results, not procedural breakdowns.» United States Congress, Senate, Committee on Finance, Trade Promotion Authority, «Statement of Hon. Robert B. Zoellick, USTR», *op. cit.*, 20 et 21 juin 2001, p. 150-154.*

18 *«The AFL-CIO believes that any trade negotiating authority must require the inclusion of enforceable workers' rights and environmental standards in the core of all new trade agreements. New trade agreements must ensure that all workers can freely exercise their fundamental rights and require governments to respect and promote the core labor standards laid out by the ILO. Workers' rights and environmental standards must be covered by the same dispute resolution and enforcement provisions as the rest of the agreement, and these*

question du lien commerce-travail se soit alors trouvé de nouveaux défenseurs : les entreprises. Jusque-là, le milieu des affaires avait montré, au pire, une molle opposition, au mieux, une indifférence totale à l'inclusion de normes du travail dans les traités commerciaux¹⁹. Dans une communication datant de février 2001, la Business Roundtable appela l'exécutif américain à s'engager à négocier des clauses sociales afin d'apaiser le climat entourant l'adoption de la loi commerciale. Évidemment, le monde des affaires préconisait une approche flexible et à géométrie variable, en fonction du partenaire de négociation²⁰. En résumé, le milieu des affaires reconnaissait que toute loi commerciale exigeait des concessions sur le plan des normes du travail. Dans ce contexte, il soutenait l'initiative la moins contraignante possible. Autre illustration, dans son témoignage en commission du congrès, la firme de vêtements Levi-Strauss se montra plus ouverte à la clause sociale que la majorité républicaine²¹.

Toutes ces prises de position obligèrent le gouvernement américain à revoir son jeu. Il dut donc renoncer à son aveuglement idéologique : il n'y avait pas de consensus possible sans références concrètes aux droits des travailleurs dans le texte de la loi commerciale. Le milieu des affaires l'avait compris, mais le gouvernement devait maintenant en prendre acte.

provisions must provide economically meaningful remedies for violations. Monetary fines modeled on the NAFTA labor side agreement or the Canada-Chile agreement are inadequate and have proven an ineffective means of enforcement. An agreement that does not meet these principles must not be considered under Fast Track procedures. » United States Congress, Senate, Committee on Finance, Trade Promotion Authority, «Statement of John Sweeney, President of AFL-CIO», *op. cit.*, 20 et 21 juin 2001, p. 140.

19 La Conférence de Singapour, en 1996, fut le seul moment où le milieu patronal s'opposa vivement à l'inclusion d'une clause sociale. Les pressions pour introduire un mécanisme réellement contraignant au sein de l'OMC qui étaient exercées à ce moment-là n'y furent pas étrangères.

20 Mary Jane Bolle, *Trade Promotion Authority (Fast-Track), Labor Issues* (incluant H.R. 3005 et H.R. 3019), CRS Report for Congress, n° RL31178, Washington, D.C. : Congressional Research Service, 7 décembre 2001, p. 4. Pour l'étude en question, voir Business Roundtable, *The Case for U.S. Trade Leadership: The United States is Falling Behind*, Washington, D.C. : BRT, 9 février 2001.

21 Comme en témoigne cette déclaration du représentant de la firme Levi-Strauss auprès du Sénat : «*Given our strong commitment to worker rights and workplace standards, we firmly believe that labor issues should be an integral part of any trade negotiations, whether they are multilateral, regional or bilateral. As a result, we would urge the Senate Finance Committee to pass legislation renewing TPA authority in a way that takes into account the important linkage between trade and international worker rights. [...] We urge you to take this important step and are confident that the trade and labor linkage we propose will result in a "win-win" situation for global companies like LS&CO., as well as for the workers who make our products.*» United States Congress, Senate, Committee on Finance, «Statement of Levi-Strauss & co.», *op. cit.*, 20 et 21 juin 2001, p. 171.

6.1.1.3 / **Le 11 septembre 2001: la «sécurisation²²» de la politique commerciale**

Les attentats terroristes perpétrés le 11 septembre 2001 permirent au gouvernement républicain, pour qui le commerce était le moyen privilégié d'assurer la paix, de précipiter le programme commercial. À la suite du choc que venait de subir la société américaine, l'administration Bush se hâta de la convaincre du lien unissant les thèmes du commerce et de la sécurité. Dès le 20 septembre 2001, soit neuf jours après les attaques, Robert Zoellick, le représentant au Commerce (USTR), appelait déjà à l'adoption de la loi commerciale pour assurer la lutte contre le terrorisme²³. Cette intervention de l'USTR, qui fut publiée dans le *Washington Post*, peut être qualifiée de «manifeste» tant elle contenait l'essentiel de l'argumentaire néoconservateur sur le vecteur de démocratie et de paix que représentait le commerce. L'équation allait comme suit (figure 6) :

FIGURE 6 / Structure de l'argumentation faisant du libre-échange un vecteur de paix et de progrès

$$\begin{aligned} \text{Liberté d'entreprise + libre-échange} &= \text{développement + démocratie + libertés individuelles} \\ &= \text{sécurité économique + paix} \end{aligned}$$

Détaillons les termes de l'équation. 1) Le libre-échange permettrait le développement économique des pays qui le pratiquent, lequel conduirait à son tour à une diminution de la pauvreté. Or celle-ci est un terreau fertile pour l'émergence de l'instabilité politique, de l'autoritarisme et du

22 Expression utilisée à cette fin dans Friederike Hoffmann, *Core Labor Standards and the WTO: Core Labor Standards on the US International Trade Agenda. A Frame Analysis of the AFL-CIOs Support of the Labor-Trade Linkage in WTO Agreements*, Sarrebrück: VDM Verlag Dr. Müller, 2008.

23 Zoellick soutenait, dans les termes suivants, que la loi commerciale permettrait de contribuer à vaincre le terrorisme: «*Earlier enemies learned that America is the arsenal of democracy; today's enemies will learn that America is the economic engine for freedom, opportunity and development. To that end, U.S. leadership in promoting the international economic and trading system is vital. Trade is about more than economic efficiency. It promotes the values at the heart of this protracted struggle. [...] America's trade leadership can build a coalition of countries that cherish liberty in all its aspects. Open markets are vital for developing nations, many of them fragile democracies that rely on the international economy to overcome poverty and create opportunity; we need answers for those who ask for economic hope to counter internal threats to our common values. To address the relationship between trade agreements and other international objectives, the President has proposed that we build on openness and growth in developing countries with a toolbox of cooperative policies. There is no "one size fits all" formula that can deal with environment, labor, health and other challenges. [...] We need to infuse our global leadership with a new sense of purpose and lasting resolve. Congress, working with the Bush administration, has an opportunity to shape history by raising the flag of American economic leadership. The terrorists deliberately chose the World Trade towers as their target. While their blow toppled the towers, it cannot and will not shake the foundation of world trade and freedom.*» Robert B. Zoellick, «*Countering terror with trade*», *Washington Post*, jeudi 20 septembre 2001, p. A35.

terrorisme. Ainsi, le développement assurerait la stabilité politique nécessaire à des relations pacifiques. 2) La signature d'accords de libre-échange inciterait les gouvernements des pays du Sud à appliquer des règles favorables à la libre entreprise grâce à des contraintes institutionnelles. 3) Les néoconservateurs expliquaient que, devant les menaces à la sécurité nationale (le terrorisme, la tyrannie, le trafic de drogue, l'instabilité politique), le commerce représentait le moyen de prédilection pour inculquer les valeurs libérales dans la classe politique et dans la société²⁴. Le développement du commerce international entraînerait des échanges, stimulerait l'émergence d'une société civile qui réclamerait ensuite des libertés politiques. 4) Comme le libre-échange permettrait l'essor du développement économique, de la règle de droit et des libertés politiques, il donnerait lieu *de facto* à des relations pacifiques, car les démocraties ne se font pas la guerre entre elles. Finalement, le libre-échange adoucirait les mœurs.

Conséquence logique: aucune contrainte ne serait nécessaire pour faire respecter les normes du travail, la coopération et le libre-échange étant suffisants pour améliorer le sort des travailleurs. La structure argumentaire était judicieuse, mais pas assez convaincante pour détourner l'attention du Congrès. Cela dit, le contexte sécuritaire post-11 septembre 2001 contribua largement à accélérer l'adoption du projet de loi commerciale, au détriment des droits des travailleurs. En effet, jusqu'au 11 septembre, les questions économiques internationales suscitaient l'attention des médias et de l'opinion publique. L'émergence du mouvement altermondialiste²⁵ avait soulevé des questions se rapportant aux institutions économiques internationales et les populations avaient été sensibilisées aux enjeux de la gouvernance économique mondiale. Dans ce contexte, un climat mettant de l'avant les problématiques sociales, dont celle des droits des travailleurs, primait. Mais le 11 septembre 2001 vint rompre cette dynamique. La question des clauses sociales, qui avait réussi jusque-là à capter l'attention des citoyens, fut éclipsée par les questions de sécurité, qui prirent désormais le pas sur tout le reste.

24 Pour reprendre les termes de D. T. Griswold du Cato Institute, le commerce est un levier pour les libertés politiques. Daniel T. Griswold, « Trading tyranny for freedom: How open markets till the soil for democracy », *Trade Policy Analysis*, Washington, D.C. : Cato Institute, 2004, p. 4.

25 La mobilisation contre la création d'un accord multilatéral sur l'investissement (OCDE, 1997) ainsi que la mobilisation à la Conférence ministérielle de l'OMC à Seattle (1999) (voir le chapitre précédent) sont généralement considérées comme les moments fondateurs du mouvement. Ainsi, les militants altermondialistes se mobilisèrent pour deux types d'événements: la création de forums sociaux mondiaux, puis régionaux; et l'organisation de manifestations lors de tous les sommets économiques internationaux (OMC, G8, ZLÉA, etc.).

6.1.1.4 / La loi commerciale de 2002 : un recul limité des droits des travailleurs

Malgré cette ambiance peu propice à la promotion des droits des travailleurs et en dépit des déclarations de l'administration, le Congrès continua de porter une attention aux clauses sociales. Deux options contradictoires étaient envisageables. La première consistait à renforcer minimalement les obligations imposées au président d'inclure des clauses sociales dans les accords commerciaux qu'il négociait, sans toutefois atteindre un degré d'engagement supérieur à celui qui figurait dans les lois antérieures (1974, 1984, 1988). La proposition de loi de William Thomas²⁶, datant du 3 octobre 2001, était à la base de ce projet. La deuxième option consistait à négocier à partir du texte de Rangel-Levin (H.R. 3019), déposé le 4 octobre 2001²⁷, et proposait de renforcer considérablement les engagements de l'exécutif en matière de droits des travailleurs. Un compromis entre ces deux solutions fut finalement dégagé. Le texte du H.R. 3005 servit de base, mais fut amendé à de multiples reprises. Ainsi, la loi commerciale de 2002 obligea l'exécutif à lier systématiquement les négociations commerciales à la question du respect des normes de travail. Quatre des neuf principaux objectifs de ce texte de loi enjoignaient au gouvernement de faire respecter les normes de travail et de promouvoir le plein emploi. Trois des principaux objectifs concernaient le respect des droits des travailleurs. Enfin, parmi les douze « autres priorités », six portaient sur le respect des droits des travailleurs. Cette situation signifie-t-elle que les républicains s'étaient convertis à l'idée d'utiliser la politique commerciale comme levier pour assurer le respect et la mise en œuvre des droits des travailleurs? La réponse est non. Une analyse de l'évolution du texte, du dépôt du projet à la ratification de la loi par le Congrès, montre que les normes du travail virent leur statut progresser durant plusieurs phases des négociations. Pour arriver à cette conclusion, nous avons attentivement étudié les clauses relatives au travail dans les huit versions successives du projet de loi, de novembre 2001 à août 2002²⁸.

26 R-Ca; H.R. 3005, *Bipartisan Trade Promotion Authority*.

27 Pour une étude comparative des deux textes: Mary Jane Bolle, *op. cit.*, 7 décembre 2001.

28 Le projet de loi commerciale prend la forme d'un texte législatif. À partir de la banque de données de la bibliothèque du Congrès, nous avons pu répertorier huit versions successives de ce texte, de novembre 2001 à août 2002. Nous avons donc comparé ces huit versions différentes pour retracer l'évolution des références aux droits des travailleurs. Les huit versions sont: 1) United States Congress, *Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2001 (H.R. 3005)*, Introduced in House (IH), 3 octobre 2001; 2) United States Congress, *Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2001 (H.R. 3005)*, Reported in House (RH), 16 octobre 2001; 3) United States Congress, *Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2001 (H.R. 3005)*, Engrossed in House (Passed House, EH), 5 décembre 2001; 4) United States Congress, *Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2001 (H.R. 3005)*, Referred in Senate (RFS), 6 décembre 2001; 5) United States Congress, *Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2001 (H.R. 3005)*, Reported in Senate (RS), 6 décembre 2001; 6) United States Congress, *Trade Act of 2002 (H.R. 3009)*, Engrossed Amendment Senate (EAS), 23 mai 2001;

Les clauses portant sur le travail furent modifiées substantiellement à trois occasions : lors de la première lecture du H.R. 3005 à la Chambre le 6 décembre 2001 ; au moment de la transmission, puis de la première lecture du H.R. 3009 devant le Sénat, ainsi que des amendements qui en découlèrent le 23 mai 2002 ; et au cours de la dernière lecture du texte (H.R. 3009) en Chambre et au Sénat (fruit de la résolution des différences entre la proposition du Sénat et celle de la Chambre), le 27 juillet et le 8 août 2002. Observons ces changements au regard de trois critères, soit ceux en affectant : 1) les objectifs globaux ; 2) les objectifs principaux ; et 3) les autres objectifs.

Le texte initial du représentant Thomas ne consacrait que deux des sept objectifs globaux (*Overall Trade Negotiating Objectives*) aux normes du travail, soit les objectifs 4 et 6 (encadré 1). Par ces objectifs, les États-Unis s'engageaient : 1) à promouvoir les droits fondamentaux des travailleurs ; et 2) à faire reconnaître le lien entre ceux-ci et la libéralisation du commerce, sans toutefois établir de mécanisme de sanctions. La stratégie était alors principalement basée sur la promotion et non sur les procédures pouvant garantir le respect des droits des travailleurs. C'est lors de la dernière lecture du projet de loi à la Chambre des représentants que les républicains acceptèrent d'intégrer l'objectif 7 dans la loi, obligeant le gouvernement américain à inclure dans les accords une clause mentionnant que les parties contractantes s'engageaient à veiller au respect de leurs propres législations en matière de travail. En dernier lieu, durant les négociations entre la Chambre et le Sénat, l'objectif 9 fut ajouté au texte définitif en juillet 2002. Celui-ci prescrivait à l'administration de promouvoir la ratification de la Convention n° 182 de l'OIT relative à l'élimination des pires formes du travail des enfants. Il faut y voir l'influence manifeste d'un Sénat paritaire, où les démocrates purent exiger plus d'engagements envers les droits des travailleurs.

Sur le plan des objectifs principaux (*Principal Trade Negotiating Objectives*), peu de changements furent apportés au texte initial. Le onzième objectif ne fut pas modifié. Cet objectif est constitué de quatre éléments concernant les droits des travailleurs : 1) la libéralisation du commerce doit s'accompagner d'une amélioration des conditions de travail ; 2) les ressources affectées à cette amélioration relèvent de la discrétion des gouvernements ; 3) les États-Unis s'engagent à contribuer

7) United States Congress, *Trade Act of 2002 (H.R. 3009)*, Engrossed Amendment House (EAH), 26 juin 2002 ; 8) United States Congress, *Trade Act of 2002 (H.R. 3009)*, Enrolled Bill, Final as Passed Both House and Senate (ENR), 8 août 2002, <<http://thomas.loc.gov>>, consulté le 22 mars 2016 ; et Mary Jane Bolle, *op. cit.*, 7 décembre 2001.

financièrement à la promotion des droits des travailleurs; et 4) les droits des travailleurs ne doivent pas constituer des barrières injustifiées au commerce. Cela dit, sous la pression démocrate, deux changements majeurs furent apportés. Premièrement, l'objectif 14²⁹ monta dans la hiérarchie des objectifs de négociations commerciales, passant de la catégorie des objectifs secondaires (*Promotion of Certain Priorities*) à la catégorie des principaux objectifs. Deuxièmement, l'objectif 17 fut ajouté lors des discussions entre le Sénat et la Chambre en vue de ratifier la loi commerciale. Le Sénat avait au départ amendé le texte et exigeait la mise en place d'un véritable arsenal juridique pour abolir les pires formes du travail des enfants³⁰. La version définitive, bien qu'édulcorée, exigeait tout de même que les parties aux négociations s'assurent que les lois nationales condamnant les pires formes du travail des enfants soient réellement mises en œuvre.

29 Rappelons que cet objectif impliquait que le président s'assure que les règles commerciales offrent des conditions de concurrence équitables pour les travailleurs américains.

30 Selon cette proposition:
 «(17) WORST FORMS OF CHILD LABOR - *The principal negotiating objectives of the United States regarding the trade-related aspects of the worst forms of child labor are - (A) to prevent distortions in the conduct of international trade caused by the use of the worst forms of child labor, in whole or in part, in the production of goods for export in international commerce; and (B) to redress unfair and illegitimate competition based upon the use of the worst forms of child labor, in whole or in part, in the production of goods for export in international commerce, including through:*
 (i) *promoting universal ratification and full compliance by all trading nations with ILO Convention No. 182 Concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labor, particularly with respect to meeting enforcement obligations under that Convention and related international agreements;*
 (ii) *pursuing action under Article XX of GATT 1994 to allow WTO members to restrict imports of goods found to be produced with the worst forms of child labor;*
 (iii) *seeking commitments by parties to any multilateral or bilateral trade agreement that is entered into by the United States to ensure that national laws reflect international standards regarding prevention of the use of the worst forms of child labor, especially in the conduct of international trade; and*
 (iv) *seeking commitments by trade agreement parties to vigorously enforce laws prohibiting the use of the worst forms of child labor, especially in the conduct of international trade, through accessible, expeditious, and effective civil, administrative, and criminal enforcement mechanisms.*» H.R. 3005, tel qu'amendé après le passage au Sénat le 1^{er} mai 2002, Congress of the United States, *Trade Act of 2002 (H.R. 3009)*, Engrossed Amendment Senate (EAS), 23 mai 2001, <<http://thomas.loc.gov>>, consulté le 22 mars 2016.

**ENCADRÉ 1 / Dispositions de la loi commerciale de 2002 associées
aux questions du travail et de l'emploi**

H.R. 3009. Trade Act of 2002

Division B. Bipartisan Trade Promotion Authority

Title XXI. Trade Promotion Authority

Sec. 2102. Trade negotiating objectives

(a) *OVERALL TRADE NEGOTIATING OBJECTIVES. The overall trade negotiating objectives of the United States for agreements subject to the provisions of section 2103 are*

- (4) *to foster economic growth, raise living standards, and promote full employment in the United States and to enhance the global economy;*
- (6) *to promote respect for worker rights and the rights of children consistent with core labor standards of the ILO (as defined in section 2113(6)) and an understanding of the relationship between trade and worker rights;*
- (7) *to seek provisions in trade agreements under which parties to those agreements strive to ensure that they do not weaken or reduce the protections afforded in domestic environmental and labor laws as an encouragement for trade;*
- (9) *to promote universal ratification and full compliance with ILO Convention No. 182 Concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labor.*

(b) *PRINCIPAL TRADE NEGOTIATING OBJECTIVES*

- (11) *LABOR AND THE ENVIRONMENT. The principal negotiating objectives of the United States with respect to labor and the environment are*
 - (A) *to ensure that a party to a trade agreement with the United States does not fail to effectively enforce its environmental or labor laws, through a sustained or recurring course of action or inaction, in a manner affecting trade between the United States and that party after entry into force of a trade agreement between those countries;*
 - (B) *to recognize that parties to a trade agreement retain the right to exercise discretion with respect to investigatory, prosecutorial, regulatory, and compliance*

- matters and to make decisions regarding the allocation of resources to enforcement with respect to other labor or environmental matters determined to have higher priorities, and to recognize that a country is effectively enforcing its laws if a course of action or inaction reflects a reasonable exercise of such discretion, or results from a bona fide decision regarding the allocation of resources, and no retaliation may be authorized based on the exercise of these rights or the right to establish domestic labor standards and levels of environmental protection;*
- (C) *to strengthen the capacity of United States trading partners to promote respect for core labor standards (as defined in section 2113(6));*

[...]

- (G) *to ensure that labor, environmental, health, or safety policies and practices of the parties to trade agreements with the United States do not arbitrarily or unjustifiably discriminate against United States exports or serve as disguised barriers to trade.*
- (14) **TRADE REMEDY LAWS.** *The principal negotiating objectives of the United States with respect to trade remedy laws are*
- (A) *to preserve the ability of the United States to enforce rigorously its trade laws, including the antidumping, countervailing duty, and safeguard laws, and avoid agreements that lessen the effectiveness of domestic and international disciplines on unfair trade, especially dumping and subsidies, or that lessen the effectiveness of domestic and international safeguard provisions, in order to ensure that United States workers, agricultural producers, and firms can compete fully on fair terms and enjoy the benefits of reciprocal trade concessions; and*
- (B) *to address and remedy market distortions that lead to dumping and subsidization, including overcapacity, cartelization, and market-access barriers.*
- (17) **WORST FORMS OF CHILD LABOR.** *The principal negotiating objective of the United States with respect to the trade-related aspects of the worst forms of child labor are to seek commitments by parties to trade agreements to vigorously enforce their own laws prohibiting the worst forms of child labor.*

(suite)

[...]

(c) *PROMOTION OF CERTAIN PRIORITIES. In order to address and maintain United States competitiveness in the global economy, the President shall*

- (1) *seek greater cooperation between the WTO and the ILO;*
- (2) *seek to establish consultative mechanisms among parties to trade agreements to strengthen the capacity of United States trading partners to promote respect for core labor standards (as defined in section 2113(6)) and to promote compliance with ILO Convention No. 182 Concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labor, and report to the Committee on Ways and Means of the House of Representatives and the Committee on Finance of the Senate on the content and operation of such mechanisms;*

[...]

- (5) *review the impact of future trade agreements on United States employment, including labor markets, modeled after Executive Order 13141 to the extent appropriate in establishing procedures and criteria, report to the Committee on Ways and Means of the House of Representatives and the Committee on Finance of the Senate on such review, and make that report available to the public;*

[...]

- (7) *direct the Secretary of Labor to consult with any country seeking a trade agreement with the United States concerning that country's labor laws and provide technical assistance to that country if needed;*
- (8) *in connection with any trade negotiations entered into under this Act, submit to the Committee on Ways and Means of the House of Representatives and the Committee on Finance of the Senate a meaningful labor rights report of the country, or countries, with respect to which the President is negotiating, on a time frame determined in accordance with section 2107(b)(2)(E);*

- 9) *with respect to any trade agreement which the President seeks to implement under trade authorities procedures, submit to the Congress a report describing the extent to which the country or countries that are parties to the agreement have in effect laws governing exploitative child labor;*

Sec. 2113. Definitions.

In this title:

- (6) *CORE LABOR STANDARDS - The term "core labor standards" means -*
- (A) the right of association;*
 - (B) the right to organize and bargain collectively;*
 - (C) a prohibition on the use of any form of forced or compulsory labor;*
 - (D) a minimum age for the employment of children; and*
 - (E) acceptable conditions of work with respect to minimum wages, hours of work, and occupational safety and health.*

Source: United States, *Trade Act of 2002*, 19 U.S.C., § 2102 et 2113, 6 août 2002, Pub. L. n° 107-210, 107^e Congrès, H.R. 3009, <<https://www.congress.gov/bill/107th-congress/house-bill/3009/text>>, consulté le 22 mars 2016.

Six des douze « autres » priorités (*Promotion of Certain Priorities*) étaient consacrées aux droits des travailleurs. Quatre ne furent jamais modifiées durant les négociations du projet de loi. Il s'agit des objectifs 1, 2, 7 et 9 qui proposaient: 1) de promouvoir une plus grande coopération entre l'OIT et l'OMC; 2) d'établir des mécanismes consultatifs visant à renforcer l'application des droits fondamentaux, et particulièrement l'abolition des pires formes du travail des enfants; 3) d'inviter le secrétaire américain au Travail à offrir son assistance aux pays négociant des accords commerciaux avec les États-Unis; et 4) de produire des rapports sur la question du travail des enfants dans les pays avec qui les États-Unis négocient. L'objectif 5 fut modifié à l'initiative du Sénat, pour que les rapports répertorient les effets des accords commerciaux sur l'emploi soient rendus disponibles au public. Enfin, en raison des pressions du Sénat, l'objectif 8 fut concédé: le Département du Travail devait dès lors rédiger un rapport faisant état du degré d'intégration et de mise en œuvre des droits des travailleurs des pays avec lesquels les États-Unis entamaient des négociations en vue de conclure un accord de commerce.

Malgré les vellétés républicaines, la référence aux normes du travail dans la loi commerciale américaine survécut. La loi commerciale prescrit donc que les accords commerciaux disposent d'un chapitre sur le travail et que celui-ci soit soumis au mécanisme de règlement des différends. Malgré toutes ces concessions, il est difficile de parler de consensus bipartisan. En effet, si la moitié des sénateurs démocrates approuvèrent finalement la loi, seulement 10 % des représentants démocrates à la Chambre approuvèrent le texte définitif (tableau 7), ne faisant ainsi que couvrir les défaillances du camp républicain. Le texte fut approuvé par la Chambre des représentants par trois voix de majorité. Autre fait à souligner : tous les démocrates progressistes votèrent contre la loi de 2002.

TABLEAU 7 / **Distribution des votes sur la loi commerciale de 2002 au Congrès**

Loi	N° Date	Oui			Non		
		Démocrates	Républicains	Total	Démocrates	Républicains	Total
Chambre des représentants							
<i>Bipartisan Trade Promotion Authority Act</i>	H.R. 3005 06/12/2001	21	194	215	189	23	214
<i>Trade Act of 2002</i>	H.R. 3009 27/7/2002	25	190	215	183	27	212
Sénat							
<i>Trade Act of 2002</i>	H.R. 3009 01/08/2002	24	43	64	29	5	34

Source : D'après la banque de données Thomas, <<http://thomas.loc.gov>>, consulté le 22 mars 2016.

Le processus de rédaction de la loi commerciale de 2002 ne se conclut donc pas par l'obtention d'un consensus bipartisan. La loi de 2002 eut plutôt pour effet de diviser le camp démocrate. Pour certains de ses membres, cette loi surpassait les lois précédentes en matière de normes du travail³¹. Pour les autres, tels que Rangel et Levin, la loi n'était pas à la hauteur des attentes des travailleurs américains. Non seulement elle était en deçà de l'ALE avec la Jordanie, mais de surcroît, elle était nettement

31 C'est du moins l'interprétation de Max Baucus, le président de la Commission des finances du Sénat. Voir United States Congress, Senate, Committee on Finance, «Statement of Senator Max Baucus», *Markup of Fast Track Legislation*, auditions, 107^e Congrès, 1^{re} session, Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office, 12 décembre 2001.

inférieure aux lois commerciales précédentes (1974, 1984 et 1988). Pour eux, la proposition de loi de Thomas aurait dû, au moins, respecter le plancher établi dans le cadre de l'accord avec la Jordanie, mais ne réussissait pas à le faire, trop centrée qu'elle était sur une rhétorique de promotion plutôt que sur une rhétorique de conditions³².

De nombreux reproches furent adressés à la loi. Notamment, on déplorait qu'à l'échelle multilatérale, aucun engagement n'obligeât le président à défendre la mise en place d'un groupe de travail à l'OMC sur les normes du travail. Sur les plans régional et bilatéral, on critiquait l'absence de procédures pouvant être soumises à un mécanisme de règlement des différends, qui dénuait de toute force obligatoire les engagements en matière de mise en œuvre et de respect des DFT de l'OIT. En plus de ces remarques de fond, la méthode était reprochée aux républicains³³.

En somme, les dispositions de la loi étaient inférieures à celles qu'avait offertes l'accord avec la Jordanie. Une seule clause de la loi de 2002 était soumise au règlement des différends, contre quatre du côté de l'ALE avec la Jordanie³⁴. Rien n'empêchait le gouvernement de négocier des clauses sociales plus conséquentes que ce qui était exigé dans la loi. Toutefois, compte tenu de l'hostilité connue de l'administration Bush envers la clause sociale, cette hypothèse semblait exclue. L'analyse des ALE signés durant les six premières années de l'ère Bush confirme d'ailleurs cette intuition. Mais d'abord, étudions le sort que connurent les normes du travail à l'OMC après 2001.

32 « On labor, [...] There is only rhetoric and no requirement that a country's law include any of the five core labor standards - bans on child labor, discrimination, and slave labor, and the rights to associate and to bargain collectively. » Charles B. Rangel, Michael R. McNulty, Robert T. Matsui, Sander Levin, William J. Coyne et Xavier Becerra, « vii. Additional and dissenting views dissenting views on H.R. 3005 », dans United States Congress, House of Representatives, *Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2001, Report Together with Additional and Dissenting Views*, auditions, 107^e Congrès, 1^{re} session, Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office, rept. 107-249, p. 54-78.

33 À ce sujet, selon Levin : « They started on a partisan foot; and they think because they have a few Democratic hands that that makes it a bipartisan product. It does not. [...] A trade policy built on partisanship is built on sand and will sink. [...] They built up this facade that Congress is going to be involved. It is consultation at the whim of the administration. They say there is a sense of Congress, that that can be expressed. It undoes the only protection we now have that something can come through the Committee on Ways and Means or the Committee on Finance. We need, in this Congress, to be a partner, not a second-class citizen. If we remain that way, the citizens of the United States are going to be undermined by the executive of this country. » United States Congress, House of Representatives, « Statement of Sander Levin, Dem. Mich. », *Conference Report on H.R. 3009, Trade act of 2002*, CR, 7/26/2002, H5969-5986, 26 juillet 2002, p. H5976.

34 Carol Pier, « Workers' rights provisions in fast track authority, 1974-2007: An historical perspective and current analysis », *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 13, n° 1 (2006), p. 77-103.

6.1.2 / **Le programme de Doha pour le développement: la clause sociale multilatérale morte et enterrée? (2001-...)**

La Conférence de l'OMC à Doha (Qatar) fut l'objet d'un compromis entre pays développés et pays en développement (PED) et découlait d'un contexte favorable à cette issue. Le fiasco de Seattle était encore présent à l'esprit de tous et personne ne voulait que cette conférence débouche sur une nouvelle impasse. Par ailleurs, la volonté de coopérer et de renforcer les relations pacifiques grâce au commerce s'imposait, la Conférence se déroulant deux mois après les attentats du 11 septembre 2001. De plus, les PED fournirent des efforts considérables pour préparer la réunion de Doha, pour en analyser les enjeux et pour formuler leurs propositions. Avec la menace désormais omniprésente du terrorisme et la révolte des pays du Sud depuis la Conférence de Seattle, il importait de considérer davantage les pays moins nantis, ce qui mena à l'adoption du programme de Doha pour le développement³⁵. Fruit d'un compromis, le programme de négociations multilatérales lancé à Doha disposait de cinq volets³⁶, dont le premier portait sur la poursuite de la libéralisation dans tous les secteurs d'activité³⁷. Le deuxième volet traitait de l'évolution des règles du système commercial multilatéral³⁸. Un troisième volet s'intéressait aux aspects institutionnels du système commercial global³⁹. Le quatrième volet était consacré aux questions de Singapour⁴⁰. Enfin, le cinquième volet portait sur la question des droits de propriété intellectuelle⁴¹. Sans donner totale satisfaction aux PED, le programme de Doha intégra nombre

35 Organisation mondiale du commerce - OMC, *Rapport sur le commerce mondial. Soixante ans de coopération commerciale multilatérale: qu'avons-nous appris?*, Genève: OMC, 2007.

36 Mehdi Abbas, « Quel multilatéralisme à l'aune de l'Agenda de Doha pour le développement de l'OMC? », dans *François Perroux et la gouvernance des nations*, Contribution aux Journées d'étude François Perroux, 2004, <<http://conte.u-bordeaux4.fr/Perroux/Com/Abbas.pdf>>, consulté le 22 mars 2016.

37 Chaque pays devait s'engager à entamer le processus de négociations et de concessions mutuelles dans le secteur des services. Dans le secteur industriel, les tractations portèrent sur la continuation des réductions des barrières au commerce. Enfin, dans le secteur agricole, la question des subventions restait la plus sensible et les négociations concernèrent leur possible élimination.

38 Parmi les questions évoquées : réforme des procédures en cas de dumping ; modification de l'accord sur les subventions ; changements opérés dans l'Organe de règlement des différends (ORD) ; et enfin, évolution de la position de l'OMC sur le régionalisme.

39 Les pays en développement demandèrent la rédaction d'un rapport faisant le bilan des accords d'Uruguay. En parallèle, d'autres pays exprimèrent le souhait que des études soient menées sur les conséquences de la libéralisation commerciale multilatérale sur les normes sociales, la localisation industrielle et les normes fiscales des pays membres. Enfin, des discussions furent entamées en vue de reconduire le traitement spécial et différencié accordé aux pays en développement.

40 Il s'agissait de discuter de la facilitation des échanges, de l'accord sur les marchés publics et d'un accord sur les investissements.

41 Concernant les accords sur les aspects des droits de propriété intellectuelle liés au commerce (ADPIC), les membres établirent que les pays pouvaient ne pas respecter un brevet en cas de grave problème de santé publique ou bien en cas « d'urgence » : « Il y est reconnu "qu'aucun pays ne devrait être empêché de prendre des mesures pour assurer la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux, la préservation

de leurs priorités. Toutefois, comme le prouveraient toutes les conférences ministérielles suivantes⁴², ce consensus fut de courte durée. Le programme de Doha se prêtait à de multiples interprétations et lorsque vint le temps d'en préciser le contenu, les différentes parties restèrent sur leurs positions respectives, empêchant ainsi de concrétiser les efforts qui avaient été consentis à Doha.

Dans ce contexte, quel sort réserva-t-on aux normes du travail? L'ordre du jour étant centrée sur le développement, elles furent de fait écartées. Les clauses sociales constituèrent, encore une fois, l'un des principaux sujets de discordance entre les PED et les pays développés. Toutefois, la Déclaration de Doha leur consacre un paragraphe visant à clore le débat :

8. Nous réitérons la déclaration que nous avons faite à la Conférence ministérielle de Singapour concernant les normes fondamentales du travail internationalement reconnues. Nous prenons note des travaux en cours à l'Organisation internationale du travail (OIT) sur la dimension sociale de la mondialisation⁴³.

Il reste qu'après analyse de l'ensemble des documents préparatoires de la conférence ainsi que des procès-verbaux des différents Conseils généraux qui eurent lieu en 2001, il apparaît que, pour la première fois depuis 1986, l'exécutif américain, par l'entremise de ses représentants à l'OMC, ne fit rien pour chercher à inclure la question à l'ordre du jour de la conférence. Le paragraphe 8 de la Déclaration ministérielle doit son existence aux négociateurs canadiens et européens, tandis que la plupart des pays du Sud militaient en faveur de son élimination. Ce manque d'engagement de la part des Américains est attribuable à deux raisons. D'une part, Zoellick considérait que l'entêtement de Clinton au sujet des normes du travail avait été responsable de l'échec de Seattle. D'autre part, l'administration républicaine cherchait à éliminer les normes du travail de sa politique commerciale pour des raisons idéologiques. En conséquence, l'exécutif américain abandonna littéralement

des végétaux, ou la protection de l'environnement au niveau qu'il considère approprié".» Christian Deblock, « Introduction. L'OMC après Doha », dans Christian Deblock (dir.), *L'organisation mondiale du commerce. Où s'en va la mondialisation?*, Montréal: Fides, 2002, p. 19.

42 Il s'agit des conférences de: Cancún (2003); Hong Kong, (2005); Genève (2009); et Genève (2011). Aucune ne parvint à relancer les pourparlers multilatéraux.

43 OMC, « Déclaration ministérielle », *Quatrième Conférence ministérielle de l'OMC*, Doha, 20 novembre 2001, <https://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min01_f/mindecl_f.htm>, consulté le 27 avril 2016.

le dossier commerce-travail à l'OMC⁴⁴. Depuis lors, la question du lien entre commerce et normes du travail n'a plus été étudiée à l'OMC. Malgré cette impasse multilatérale et en dépit des intentions républicaines, l'activisme américain pour les clauses sociales s'est poursuivi. Toutefois, c'est sur le plan bilatéral que ce type d'initiatives fut observé.

6.1.3 / **Les clauses sociales dans les accords bilatéraux américains de 2002 à 2006: les droits des travailleurs de retour au statut de biens de luxe?**

L'ambition de l'administration Bush était de relancer la politique commerciale américaine, qui, selon elle, avait été négligée par l'administration Clinton. Pour ce faire, une fois le SCM remis en marche, il fallait accélérer les négociations bilatérales et plurilatérales. Sur le plan régional, les États-Unis tentèrent de poursuivre le processus d'intégration économique des Amériques en consacrant plus d'efforts sur les pourparlers entourant la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA), qu'ils désiraient voir aboutir, mais en vain. De même, les États-Unis furent incapables de conclure un quelconque accord majeur avec l'Asie et l'Europe, ce qui explique pourquoi ils choisirent de se recentrer sur les négociations bilatérales.

Les objectifs de la signature d'accords de libre-échange étaient de quatre ordres: 1) renforcer les relations diplomatiques avec des alliés stratégiques en pariant sur une plus grande sécurité (Moyen-Orient, pays andins); 2) renforcer la règle de droit et promouvoir des mécanismes de règlement pour les différends; 3) faire progresser ce système de droit et arriver à l'imposer à l'échelle multilatérale, fut-ce de manière détournée, les accords faisant œuvre de laboratoires institutionnels⁴⁵; et 4) à travers la création d'un réseau d'alliés et la négociation d'accords, encourager l'adoption des mêmes normes dans des forums régionaux, voire mondiaux. Durant les six premières années des deux mandats de l'administration Bush, le Congrès américain ratifia sept accords de libre-échange. Il s'agit des traités conclus avec le Chili (2003), Singapour

44 L'USTR semble contredire cette conclusion. Dans son rapport sur la politique commerciale de 2002, il émettait que: «*At the 2001 Doha WTO Ministerial, we supported a proposal [to examine the interrelationships between trade and core labor standards] which was put forth by the EU. Unfortunately, at Doha as at earlier meetings, a vocal group of developing countries adamantly opposed this proposal.*» USTR, 2002 Trade Policy Agenda and 2001 Annual Report, Washington, D.C.: USTR, 6 mars 2002, p. 190-191. Aucune preuve ne vient appuyer cette assertion faite par le gouvernement américain. Le mutisme de l'administration sur le sujet était de mise.

45 Christian Deblock, «Le libre-échange et les accords de commerce dans la politique commerciale des États-Unis», *Continentalisation*, Cahier de recherche du GRIC, Montréal: CEIM, 2004.

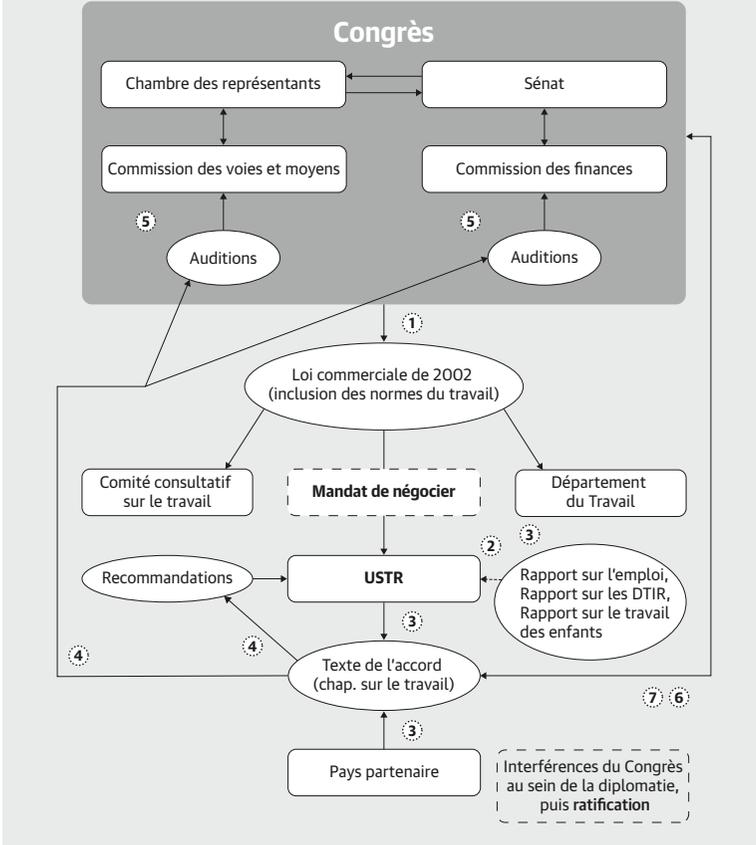
(2003), le Maroc (2004), l'Australie (2004), l'Amérique centrale⁴⁶ et la République dominicaine (2005), Bahreïn (2005) et Oman (2005)⁴⁷. À la suite de l'obtention de la *Trade Promotion Authority* de 2002, les accords devaient suivre une procédure toute tracée afin d'en faire la ratification. La figure 7 résume les différentes étapes de ce processus.

Tout commence avec la loi de promotion du commerce de 2002, qui donne à l'exécutif l'autorité de négocier avec des pays partenaires, et ce, avec une interférence minimale avec le Congrès (point 1). Une fois ce pouvoir accordé, l'USTR peut entamer des pourparlers avec les pays avec lesquels il a l'autorisation de négocier (point 2). C'est alors que les deux parties forment des comités de négociation en vue d'aboutir à une version préliminaire de l'accord (point 3). Le Comité consultatif sur le travail (Labor Advisory Committee, LAC) fournit ensuite ses recommandations directement à l'USTR. Lors des audiences devant le Congrès, les membres de l'exécutif sont soumis aux questions des parlementaires et, une fois ces échanges terminés, chaque pays dépose la version préliminaire du texte auprès de ses instances nationales compétentes. Dans le cas des États-Unis, le Comité consultatif sur le travail et les auditions du Congrès sont chargés d'évaluer les termes de l'accord (point 4), en particulier les clauses sociales proposées. L'accord est alors commenté par différents acteurs invités (entreprises, ONG, syndicats). Une fois ces consultations terminées, les parlementaires soumettent des commentaires, suggestions, voire des conditions à l'approbation de l'accord. C'est à cette étape du processus que les membres du Congrès participent eux-mêmes à la modification des règles suscitant des craintes (point 6). En dernier lieu, le Congrès approuve l'accord, acte qui implique sa ratification (point 7). Présentons désormais le contenu des chapitres des ALE consacrés au travail au sein des accords signés entre 2002 et 2006.

46 À savoir : le Costa Rica, le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua et le Salvador.

47 À noter que certains pourparlers furent menés, mais ne débouchèrent jamais, dont ceux avec les États suivants : l'Union douanière d'Afrique du Sud, l'Indonésie, la Thaïlande et l'Égypte. L'initiative visant l'ensemble des pays andins (sauf le Venezuela) fut amputée par la décision de la Bolivie, puis de l'Équateur, de se retirer des négociations. Finalement, seuls le Pérou et la Colombie conclurent un accord avec les États-Unis, mais ils ne purent être validés par le Congrès avant les élections de mi-mandat de 2006. Nous traiterons du premier dans la section suivante. Les accords avec la Colombie, le Panama et la Corée du Sud furent tous lancés par l'administration Bush, mais furent ratifiés sous la présidence d'Obama. Ils ne seront pas abordés dans cet ouvrage.

FIGURE 7 / Cheminement d'un accord de libre-échange et des clauses relatives aux normes du travail selon le protocole établi à partir de la loi de promotion du commerce (2002)



6.1.3.1 / Le contenu des accords de libre-échange négociés entre 2002 et 2006 : une étude comparative

La structure du chapitre consacré au travail est similaire dans tous les accords de libre-échange signés entre 2002 et 2006⁴⁸. Les deux premières sections, qui sont les plus importantes, sont identiques dans tous les

48 Pour cette section, nous avons étudié les textes suivants: *Free Trade Agreement between the United States of America and Singapore*, 1^{er} janvier 2004, chapitre 17, «Labor», p. 207-213, <<https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/singapore-fta>>, consulté le 22 mars 2016; *Free Trade Agreement between the United States of America and Chile*, 1^{er} janvier 2004, chapitre 18, «Labor», p. 18-1 à 18-8, <<https://ustr.gov>>

accords. Celles-ci établissent le contenu des engagements en matière des droits des travailleurs consentis par chacune des parties. Dans la déclaration commune d'engagements (section 1 des chapitres sur le travail), les parties contractantes : 1) rappellent leur engagement à l'égard des DFT de l'OIT et assurent d'intégrer les droits fondamentaux qui y sont reconnus dans leurs législations (paragraphe 1.1.); et 2) s'engagent à modifier leurs lois du travail en s'assurant qu'elles sont compatibles avec les DTIR (paragraphe 1.2.). La deuxième section des chapitres, consacrée à « l'application et la mise en œuvre des lois du travail », est subdivisée en deux parties. Premièrement, chaque partie s'engage à respecter ses propres lois du travail (principe du « *enforce your own law* », paragraphe 2.1.a.). Il est toutefois reconnu que les gouvernements disposent d'un pouvoir de discrétion financière et administrative quant aux modalités pour y parvenir (paragraphe 2.1.b.). Deuxièmement, chaque partie reconnaît l'interdiction de miser sur une diminution des normes du travail pour se procurer un avantage commercial ou compétitif en vue d'attirer les investissements (paragraphe 2.2.)⁴⁹. De ces quatre clauses principales, seul le paragraphe 2.1.a. peut être soumis au mécanisme de règlement des différends de l'accord, ce qui suscita son lot de critiques, puisqu'aucun seuil minimal n'était défini (voir la section 6.1.3.2 du présent chapitre).

Pour ce qui est des autres dispositions, leur contenu varie davantage d'un accord à l'autre, bien que leur structure générale soit commune. Le contenu de ces dispositions peut être divisé en quatre grands axes : les modalités de transparence ; la coopération ; l'arrangement institutionnel ; et les procédures de règlement des différends. Sur le plan de la transparence, les accords exigent que les procédures judiciaires en matière de droit du travail propres à chaque pays soient équitables et ouvertes au public. De même, il faut que les droits des travailleurs soient

trade-agreements/free-trade-agreements/chile-fta>, consulté le 22 mars 2016; *Free Trade Agreement between the United States of America and the Kingdom of Morocco*, 1^{er} janvier 2006, chapitre 16, « Labor », p. 16-1 à 16-8, <<https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/morocco-fta>>, consulté le 22 mars 2016; *Free Trade Agreement between the United States of America and Australia*, 1^{er} janvier 2005, chapitre 18, « Labor », p. 18-1 à 18-5, <<https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/australian-fta>>, consulté le 22 mars 2016; *Free Trade Agreement between the United States of America, Central America and the Dominican Republic*, 2006 à 2009, chapitre 16, « Labor », p. 16-1 à 16-10, <<https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/cafta-dr-dominican-republic-central-america-fta>>, consulté le 22 mars 2016; *Free Trade Agreement between the United States of America and the Kingdom of Bahrain*, 11 janvier 2006, chapitre 15, « Labor », p. 15-1 à 15-4, et 15-A-1 à 15-A-2, <<https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/bahrain-fta>>, consulté le 22 mars 2016; *Free Trade Agreement between the United States of America and Oman*, 1^{er} janvier 2009, chapitre 16, « Labor », p. 16-1 à 16-4, et 16-A-1 à 16-A-2, <<https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/oman-fta>>, consulté le 22 mars 2016.

49 Une clause supplémentaire fut intégrée dans les accords du Chili et de l'Amérique centrale afin de préciser que le chapitre sur le travail ne peut en aucun cas être utilisé comme un mécanisme d'ingérence dans les affaires intérieures des États signataires.

connus des citoyens. Par ailleurs, certains accords (Maroc, Bahreïn, Oman) rappellent que les systèmes juridiques nationaux doivent disposer de mécanismes de sanction en cas de violation de ces droits. D'autres accords (Chili, Australie, ALEAC-RD et Oman) précisent que les décisions juridiques nationales ne peuvent être contestées par les clauses de l'accord.

Les dispositions qui varient le plus d'un accord à l'autre sont celles concernant les mécanismes de coopération. L'accord avec l'Australie est le seul à ne contenir aucune disposition à ce sujet. Dans tous les autres accords, un ensemble d'activités coopératives est suggéré, dont la coopération ministérielle, technique, universitaire, statistique, etc. Cette coopération porte sur un ensemble de thèmes (programmes sociaux, modalités juridiques d'application des DFT, etc.) et prend la forme d'événements ponctuels (conférences, séminaires) ou de contacts permanents au sein des ministères du Travail. Trois groupes de pays peuvent être identifiés en fonction du nombre d'obligations ministérielles en matière de travail et de la quantité d'activités coopératives prévues au sein du traité. Un premier groupe rassemble les accords dans lesquels les prescriptions en matière de coopération sont réduites au minimum: les accords avec Singapour et Oman. Un deuxième groupe est composé de pays pour lesquels les mécanismes de coopération sont plus substantiels: le Maroc et Bahreïn. Enfin, les accords avec le Chili et l'Accord de libre-échange entre l'Amérique centrale, les États-Unis et la République dominicaine (ALEAC-RD) sont ceux où la coopération est la plus développée. Plusieurs facteurs expliquent cette gradation, notamment le degré d'application des normes du travail dans les pays partenaires et l'intérêt porté par les partenaires à son sujet. Des pays réputés pour avoir des difficultés à appliquer des normes du travail minimales, comme Bahreïn, le Maroc ou les pays d'Amérique centrale, ont pu bénéficier de soutien grâce à la coopération. C'était aussi un moyen pour l'administration Bush de faire passer des accords impopulaires au Congrès américain; nous y reviendrons. Dans d'autres cas, comme avec le Chili, l'inclusion de mécanismes substantiels de coopération fut le fruit d'un intérêt plus poussé pour ces questions de la part du pays sud-américain, ce qui permit de conclure un accord plus ambitieux.

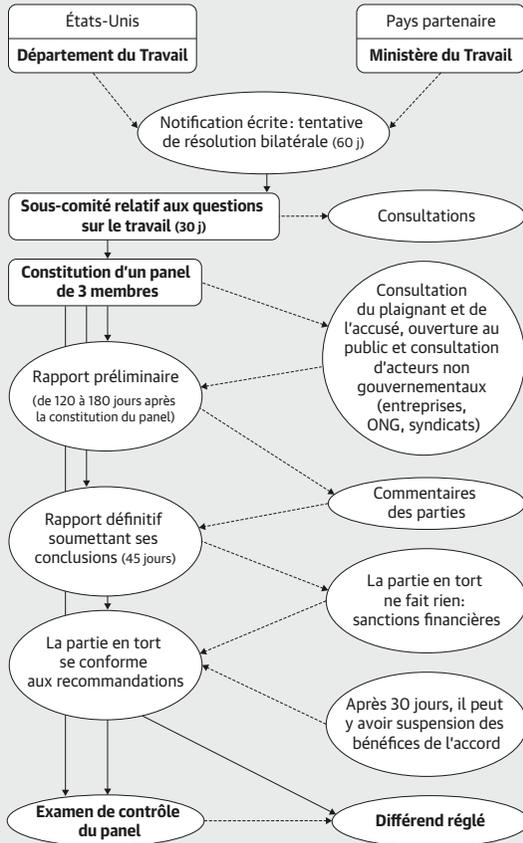
Les formules institutionnelles retenues sont de deux types: le modèle standard et le modèle latino-américain. Dans le modèle standard (Singapour, Maroc, Australie, Bahreïn, Oman), le mécanisme de coopération en matière de travail (*labor cooperation mechanism*) est administré par un Sous-comité des questions reliées au travail (Subcommittee

on Labor Affairs) répondant au comité paritaire (Joint Committee), une instance chargée de l'administration de l'ensemble de l'accord, une fois celui-ci ratifié. Dans le modèle latino-américain (Chili, Amérique centrale et République dominicaine), le chapitre sur le travail est régi par un Conseil des affaires relatives au travail (Labor Affairs Council), indépendant des autres mécanismes institutionnels de l'accord. Dans un cas comme dans l'autre, l'organe responsable des questions relatives au travail est doté de trois mandats : administrer le chapitre sur le travail, administrer les relations de coopération précédemment décrites et s'occuper des dossiers conflictuels, en ayant pour objectif de régler de façon pacifique les différends.

Le mécanisme de règlement des différends est rigoureusement identique dans chacun des accords. Il ne peut être déclenché qu'au motif de la clause 2.1.a, selon laquelle chaque partie est tenue de faire appliquer ses propres lois du travail. Si une partie juge que l'autre ne respecte pas cet engagement, elle doit la consulter en vue de régler pacifiquement la mésentente (figure 8). Pour ce faire, le plaignant doit d'abord signifier par écrit ses intentions, puis a lieu une discussion bilatérale afin de tenter de résoudre pacifiquement le différend. Dans le cas où cela ne suffit pas, après soixante jours, la question est renvoyée au comité chargé d'administrer le chapitre sur le travail (Sous-comité des questions reliées au travail ou Conseil des affaires relatives au travail selon l'accord). Si, après trente jours, cette instance n'arrive toujours pas à dégager une solution négociée, la partie plaignante peut intenter un recours devant le mécanisme de règlement des différends (MRD). Les parties établissent alors un panel de trois membres ; chaque partie nomme un membre et le troisième, choisi conjointement, assure la présidence de ce panel⁵⁰. Le plaignant et l'accusé doivent présenter leurs versions respectives des faits lors de séances publiques organisées par le panel. Des parties privées (entreprises, syndicats, ONG) peuvent en outre déposer des mémoires visant à prouver ou à contredire les faits concernés. Après avoir recueilli tous les témoignages, le panel collecte les mémoires écrits des deux parties. Ensuite, il s'attèle à rédiger un rapport préliminaire exposant les faits et suggérant un verdict. Ce rapport doit être mis à la disposition des parties dans une période de 120 à 180 jours après la constitution du panel, selon l'accord conclu.

50 Dans le cas de l'accord avec le Chili et de celui avec l'Amérique centrale et la République dominicaine, les membres du panel doivent être choisis au sein d'une liste de spécialistes désignés dès la signature de l'accord. Cette liste comporte 12 membres, dont 4 non nationaux, dans le cas de l'ALE avec le Chili, et 28 membres, dont 7 non nationaux, dans le cas de l'ALEAC-RD.

FIGURE 8 / Mécanisme de règlement des différends liés au travail dans les ALE de la période Bush (2002-2006)



Source: D'après les textes des accords.

Les parties ont quinze jours pour commenter et exprimer leurs commentaires au sujet des résultats du rapport préliminaire. Après ce délai, le panel est chargé de rédiger un rapport définitif dans lequel il émet un avis définitif. Le rapport définitif, par lequel le panel établit son verdict, doit être déposé au plus tard 45 jours après la parution du rapport préliminaire. Lorsqu'il est question de normes du travail, le rapport est tenu de trancher: 1) si la mesure mise en cause est incompatible avec les engagements issus de l'accord; et 2) si une des parties

contractantes n'a pas respecté ses engagements après la signature du traité. Si tel est le cas, il y a alors deux possibilités. Si le pays fautif révoque la mesure contestée, le différend est réglé. Dans le cas contraire, le panel convient de la pénalité financière à appliquer, celle-ci ne pouvant dépasser 15 millions de dollars⁵¹. La somme réclamée est ensuite versée à un fonds géré par le Sous-comité relatif aux questions sur le travail et servira à financer le renforcement des outils juridiques et administratifs permettant d'assurer le respect du Code du travail dans le pays fautif (inspection, tribunaux, etc.). Toutefois, si le pays incriminé persiste à maintenir la mesure jugée incompatible avec l'accord tout en refusant de payer l'amende sur une période de 30 jours suivant la publication du rapport définitif, la partie plaignante peut choisir de suspendre les termes de l'ALE, en proportion du dommage causé. Une fois le tort réparé, toutes les mesures de rétorsion doivent être levées. Enfin, après le règlement des différends, le pays jugé fautif doit se soumettre à une procédure de révision tous les cinq ans.

6.1.3.2/ Les débats américains autour de la portée des clauses sociales négociées

Comme nous l'avons vu précédemment, la clause sociale a survécu à l'offensive conservatrice. Elle fut toutefois réduite au minimum⁵². Afin d'évaluer la force et la pertinence des clauses négociées, revenons sur les positions des acteurs ayant conclu des accords de libre-échange. Nous insisterons, d'une part, sur les positions de l'administration américaine, qui défendait les clauses négociées et, d'autre part, sur les critiques présentées par les membres de la coalition travailleurs-libéraux. Cette synthèse du discours de chaque acteur fut réalisée à partir de l'étude d'une base documentaire composée : 1) des déclarations publiques des membres de l'administration Bush (USTR, principalement); 2) des rapports réalisés par le Comité consultatif sur le travail; et 3) des auditions de la Commission des voies et moyens de la Chambre des représentants et de la Commission des finances du Sénat.

51 Afin de rendre sa décision, le panel doit tenir compte : 1) de l'effet commercial du manquement à l'engagement; 2) de la persévérance et de la durée de l'échec quant aux engagements pris dans les dispositions de l'Accord; 3) des raisons expliquant l'échec; 4) du degré de mise en application des engagements exigible, compte tenu des contraintes de ressources du pays fautif; 5) des efforts faits pour remédier à la situation; et 6) de tout autre facteur pertinent.

52 Christopher Candland, « Les normes fondamentales du travail sous l'administration de George W. Bush », *Revue internationale du travail*, vol. 148, n^{os} 1-2 (2009), p. 183-196.

Les membres de la coalition travailleurs-libéraux (syndicats, ONG et membres du Congrès) se sont toujours montrés critiques à l'égard de la méthode de négociation du gouvernement ainsi que du contenu des clauses négociées. Nous avons recensé neuf critiques distinctes qui concernent directement les clauses sociales. Nous les avons divisées en trois groupes: les critiques de fond, les critiques portant sur la formulation et les critiques sur la méthode utilisée par les républicains.

D'abord, il est possible de mettre en exergue trois critiques de fond. La première avançait que les ALE négociés par Bush se caractérisaient par un biais systématique en faveur du milieu des affaires, plus particulièrement des firmes transnationales (FTN). On jugeait que les questions de libéralisation commerciale, de propriété intellectuelle, d'investissement, pour ne citer que celles-ci, étaient traitées avec rigueur, contrairement aux clauses sociales et environnementales. Les accords de libre-échange conclus par l'administration Bush servaient donc, semble-t-il, les intérêts des entreprises, au détriment du bien public et des travailleurs⁵³.

Le deuxième reproche adressé aux accords conclus durant l'ère Bush concernait le fait qu'ils ne constituaient pas un moyen adéquat pour susciter le développement des partenaires les plus pauvres. En instaurant un cadre légal proaffaires, on empêchait les travailleurs des pays en développement de se munir d'outils pour réclamer une meilleure répartition des fruits du commerce, ce qui entravait la constitution d'un marché substantiel dans ces pays⁵⁴.

Enfin, selon la troisième critique de fond, la clause sociale négociée constituait en fait un déni des droits des travailleurs. Selon les membres de la coalition travailleurs-libéraux, la clause sociale négociée était inférieure non seulement au précédent de l'accord avec la Jordanie, mais aussi aux

53 À titre d'illustration, selon le LAC: «*CAFTA would reward companies that destroy American jobs by providing them with greater access for their goods and services back into the U.S. market, more freedom to violate workers' rights with impunity, and the extraordinary ability to directly challenge government regulations enacted in the public interest. CAFTA creates new rights for American companies that ship jobs overseas, but creates no effective protections for the rights of workers either here or in Central America*» [c'est nous qui soulignons]. Labor Advisory Committee, *The U.S.-Central America Free Trade Agreement*, Report, Washington, D.C.: Labor Advisory Committee for Trade Negotiations and Trade Policy (LAC), 19 mars 2004, p. 5.

54 À ce sujet, reprenons les propos de l'influent membre pro-clause sociale du Congrès, Sander Levin: «*I recently went to Central America to experience the situation there first hand. The Administration's tabling in the CAFTA negotiations of the "enforce your own law" standard is counterproductive in those countries. It would reward countries with the worst standards and will miss an opportunity to allow workers to participate actively in their workplace in these countries, which historically in every nation, including our own, has been necessary for the development of a broad middle class*». United States. U.S. House of Representatives. Hearing before the Subcommittee on Trade of the Committee on Ways and Means, «Opening Statement of the Honorable Sander M. Levin, a Representative in Congress from the State of Michigan», *Implementation of U.S. Bilateral Free Trade Agreements with Chile and Singapore*, auditions, 108^e Congrès, 1^{re} session, 10 juin 2003, Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office, p. 9.

exigences de la loi commerciale américaine encadrant le Système généralisé des préférences (SGP). Or le Chili, le Maroc, les membres de l’ALEAC-RD, Bahreïn et Oman étaient soumis à ce SGP. C’est pourquoi, selon le Comité consultatif sur le travail, la conclusion des ALE représentait un recul par rapport au SGP en place⁵⁵. Les membres de la coalition jugeaient donc que les nouvelles initiatives commerciales américaines constituaient une régression par rapport aux mécanismes institutionnels précédents.

Un deuxième bloc de critiques, constitué de quatre arguments distincts, déplorait la faiblesse du contenu des clauses sociales négociées par l’exécutif dirigé par les républicains. Premièrement, les syndicats, appuyés en cela par les parlementaires «libéraux», rappelaient que seule une clause était recevable par l’organe de règlement des différends, soit celle exigeant que chaque pays applique ses propres lois («*enforce your own laws*»). Or, selon eux, il s’agissait d’une réplique de la clause de l’ALENA, une clause qui avait montré son inefficacité. Une clause sociale plus forte aurait donc été nécessaire⁵⁶.

Deuxièmement, une telle clause aurait dû établir clairement un plancher de normes, selon la coalition travailleurs-libéraux. Or, si les DFT et les DTIR étaient évoqués dans tous les accords, les engagements à leur égard n’étaient que moraux et dénués de toute force obligatoire. Ainsi, les clauses portant sur les normes fondamentales n’avaient pas de «dents», ce qui les rendait, du coup, inefficaces⁵⁷. Ce type de clause sociale constituait donc un recul eu égard au précédent de l’accord conclu

-
- 55 Cette critique fut formulée dans les termes suivants devant le Labor Advisory Committee: «*While USTR claims that CAFTA is ground-breaking, it actually backtracks from [...] our unilateral trade preference programs [...] Our unilateral trade preference programs provide for the withdrawal of trade benefits if steps are not taken to meet international labor standards, including steps to reform weak domestic laws. [...] Under CAFTA, employers and governments will actually enjoy more freedom to deny workers their fundamental human rights than they currently have under our trade preference programs.*» Labor Advisory Committee, *op. cit.*, 19 mars 2004, p. 10.
- 56 Voyons la façon dont Charles Rangel, représentant influent du Congrès, émit cette critique: «*The reason why we do not find opposition on our side to this bill is because when you use the language that you use as boilerplate language in all of these trade agreements, enforce your own laws, we have a major problem with countries that do not have their own laws or do not enforce their own laws. We have met with the trade representatives and heads of State that allow us to believe that they have been willing to accept the language of the ILO, but that it has been the USTR that has resisted it.*» United States Congress, House of Representatives, Committee on Ways and Means, Subcommittee on Trade, «*Intervention of Charles Rangel, Representative in Congress from the State of New York*», *Implementation of U.S. Bilateral Free Trade Agreements with Chile and Singapore*, auditions, 108^e Congrès, 1^{re} session, Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office, 10 juin 2003, p. 8.
- 57 Selon le témoignage de Thea Lee, présenté devant la Commission des finances du Sénat: «*While the labor chapter also contains a commitment to uphold the ILO core workers’ rights and not to weaken labor laws, these provisions are explicitly excluded from coverage under the dispute settlement chapter, rendering them essentially useless from a practical standpoint.*» United States Congress, Senate, Hearing before the Committee on Finance, «*Statement of Thea M. Lee, Chief International Economist, American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations*», *Implementation of U.S. Bilateral Free Trade Agreements with Chile and Singapore*, auditions, 108^e Congrès, 1^{re} session, Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office, 17 juin 2003, p. 90-91.

avec la Jordanie, où trois droits fondamentaux du travailleur pouvaient être examinés par le mécanisme de règlement des différends et où un plancher était explicitement fixé⁵⁸.

Troisièmement, en plus de ne pas s'appliquer à l'ensemble des clauses sociales, le mécanisme de règlement des différends était considéré comme défaillant. Selon la coalition, les accords négociés contrevenaient à la loi commerciale de 2002, en vertu de laquelle le mécanisme de règlement des différends devait s'appliquer de façon identique à tous les chapitres des ALE négociés⁵⁹. Si la question du règlement des différends était bien traitée dans le même chapitre que l'ensemble des dispositions de l'accord, les clauses sociales et environnementales étaient considérées à part⁶⁰.

Quatrièmement, concernant les normes du travail, on trouvait le mécanisme de règlement des différends trop peu dissuasif. Quatre critiques étaient récurrentes à ce sujet: 1) la pénalité financière maximale était établie à un trop faible niveau et n'était pas proportionnelle au préjudice causé; 2) le mécanisme de surveillance était trop faible; 3) la sanction commerciale ne pouvait dépasser la valeur de l'amende en cas de non-paiement; 4) l'amende était versée à un fonds pour améliorer le respect des normes du travail dans le pays fautif, sans qu'aucun protocole de fonctionnement ne soit prévu, ce qui pouvait aboutir à une utilisation arbitraire et incontrôlée⁶¹.

58 Ces clauses consacraient les DTR comme plancher inconditionnel, exigeaient le respect des lois nationales et rappelaient qu'il est inapproprié de tirer un avantage commercial ou compétitif pour attirer les investissements en ignorant ses propres lois du travail (voir chapitre 5).

59 Selon les termes de la loi: «2102(b) *United States principal negotiating objectives (12) DISPUTE SETTLEMENT AND ENFORCEMENT - The principal negotiating objectives of the United States with respect to dispute settlement and enforcement of trade agreements are - [...] (g) (G) to seek provisions that treat United States principal negotiating objectives equally with respect to - (i) the ability to resort to dispute settlement under the applicable agreement; (ii) the availability of equivalent dispute settlement procedures; and (iii) the availability of equivalent remedies.*» United States, *Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002*, 19 U.S.C. §§ 3801-3813, 6 août 2002, P.L. 107-210, 107^e Congrès, H.R. 3009.

60 Comme le rappelait Richard L. Trumka de l'AFL-CIO devant la Commission des finances du Sénat: «*Even for the one labor obligation in the FTA that is subject to dispute resolution - the requirement to effectively enforce domestic laws - the procedures and remedies for addressing violations are significantly weaker than those available for commercial disputes in the agreement. This directly violates TPA, which instructs our negotiators to seek provisions in trade agreements that treat all negotiating objectives equally and provide equivalent dispute settlement procedures and equivalent remedies for all disputes.*» United States Congress, Senate, Hearing before the Subcommittee on International Trade of the Committee on Finance, *United States-Oman Free Trade Agreements*, auditions, 109^e Congrès, 2^e session, Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office, 6 mars 2006, p. 50.

61 Selon Thea Lee de l'AFL-CIO: «*Unlike the commercial dispute resolution process, the first binding step in resolving labor and environment disputes is a "monetary assessment", a fine which is essentially paid back to the offending government, with the vague direction that it be used for "appropriate labor or environmental initiatives". Also unlike the commercial dispute resolution process, the monetary fine for labor and environment disputes is capped at a fairly low level - \$15 million. It is unlikely that these low fines, paid back to the offending government, will constitute a meaningful deterrent in the case of determined or egregious violations.*» United

Ainsi, pour reprendre l'ensemble de ces quatre critiques portant sur la formulation des dispositions des accords de libre-échange conclus par l'administration Bush : 1) les pays sont censés respecter leurs propres lois du travail ; et ce, 2) sans fixer de plancher concret pour les normes exigées ; 3) en cas de défaillance, le mécanisme de règlement des différends est largement inférieur à celui mobilisé en cas de mésentente commerciale ; 4) ce qui se traduit par une procédure pouvant aboutir à de faibles sanctions, rendant illusoire toute possibilité de faire appliquer efficacement les exigences relatives aux normes du travail.

Enfin, trois critiques concernaient particulièrement la méthode utilisée par l'exécutif pour imposer ses accords commerciaux. Premièrement, les syndicats et les ONG considéraient comme rétrograde le fait que seuls les gouvernements puissent entamer une procédure de contrôle et de règlement des différends dans le cas des normes du travail. Au contraire, par exemple, dans le cas du SGP, les citoyens pouvaient déposer une pétition contre un pays qui n'aurait pas respecté ses engagements. Les critiques avançaient que ce « vide » laissait trop de marge de manœuvre aux gouvernements et empêchait l'instauration d'une surveillance citoyenne des pratiques des États⁶².

Deuxièmement, les membres démocrates du Congrès rappellèrent à maintes reprises que l'administration et la majorité républicaine avaient agi de façon partisane, voire autocratique. Le refus de rendre les DFT obligatoires faisait partie de cette stratégie partisane et motivée avant tout par un positionnement idéologique⁶³.

States Congress, Senate, Hearing before the Committee on Finance, « Statement of Thea M. Lee, Chief International Economist, The American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations », *op. cit.*, 17 juin 2003, p. 94.

62 D'après le témoignage de Trina Tocco de l'ILRF devant la Commission des voies et moyens de la Chambre : « *Civil society actors, in particular workers and their representative organizations have no means by which to affect this process. The process can only be triggered by a national government, and there is no mechanism created by which a civil society organization can petition its government to initiate such a review. [...] Thus there is no way that the general public in any of the CAFTA countries can ever know whether or not the review process, if ever invoked, actually resulted in any meaningful dialogue on the issues identified.* » United States Congress, House of Representatives, Committee on Ways and Means, « Statement of Trina Tocco, International Labor Rights Fund », *Implementation of the Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement (DR-CAFTA)*, auditions, 109^e Congrès, 1^{re} session, 21 avril 2005, Washington, D.C. : U.S. Government Publishing Office, p. 232.

63 Charles Rangel, exaspéré par cette situation, expliquait cet entêtement partisan de la façon suivante : « *We do believe that when we are talking about child labor, the right to organize, the right to vote, we know we have never, never, never would have reached a point that we are today if we had to depend on management. [...] The resistance of putting these things into agreement when many times the ambassadors and representatives of these countries have said they had no problem with it, it is our side that really did not want that language in the agreement, well, that is - you diplomats can talk in language that even politicians do not understand. The truth of the matter is that you have a wonderful opportunity to bring many, many more Democrats on board for bipartisan agreements if you try to work out these differences in getting basic International Labor Organization (ILO) language in these agreements.* ». United States Congress, House of Representatives, Committee on Ways

Enfin, les membres progressistes du Congrès et les syndicats demandèrent à l'exécutif d'appliquer le principe « *one size does not fit all* » quant au sort réservé aux normes du travail dans les différents accords de libre-échange. Concrètement, le Chili et l'Australie ne posaient pas les mêmes défis que les pays d'Amérique centrale, dont les pratiques en matière de droits du travail figuraient parmi les pires au monde. Les membres de la coalition travailleurs-libéraux ne manquèrent pas de relever que l'exécutif avait donc failli, en n'adaptant pas les clauses sociales en fonction des partenaires⁶⁴.

Évidemment, le gouvernement américain réagit à ces multiples attaques en invoquant essentiellement trois arguments. Premièrement, il soutenait que les clauses sociales respectaient à la lettre le cahier des charges fourni par la loi commerciale⁶⁵. Deuxièmement, l'USTR soulignait que les chapitres sur le travail représentaient le maximum qui pouvait être obtenu des partenaires qui, durant les négociations, s'étaient montrés réticents aux clauses sociales. Enfin, contredisant la critique selon laquelle tous les accords étaient identiques, l'USTR rappelait qu'il avait établi des procédures de coopération au cas par cas. Ainsi, l'équipe du président Bush fit valoir que, grâce aux mécanismes de coopération institués par ces

and Means, « Intervention of Charles Rangel, a Representative in Congress from the State of New York », *Implementation of the United States-Morocco Free Trade Agreement*, auditions, 108^e Congrès, 2^e session, 7 juillet 2004, Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office, p. 6.

64 Comme le rappelait Thea Lee de l'AFL-CIO, « *early on in the negotiation process, USTR, Ambassador Allgeier said that the Central American context was different, would require stronger labor provisions. And then they went ahead to negotiate the exact same, essentially, labor provisions. [...] And I guess what I would argue to you is the very weak and inadequate labor rights provisions in CAFTA show that this administration simply doesn't care* ». United States Congress, House of Representatives, Subcommittee on Commerce, Trade, and Consumer Protection of the Committee on Energy and Commerce, « Reply of Thea Lee, AFL-CIO to a question of Representative Charles Gonzales, Representative in Congress from the State of Texas », *Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement (DR-CAFTA)*, auditions, 109^e Congrès, 1^{re} session, Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office, 28 avril 2005, p. 88.

65 Cet argument était formulé dans les termes suivants : « *The FTA's labor and environment provisions fully meet the negotiating objectives set out in the Trade Act of 2002. These provisions are included in the core text of the agreement. The Agreement requires that each Party not fail to effectively enforce its labor and environmental laws. [...] Moreover, each country commits to ensure that its laws and policies provide for and encourage high levels of environmental protection, to strive to ensure that its labor laws provide for labor standards consistent with internationally recognized labor principles, and to strive not weaken or reduce labor and environmental laws to attract trade and investment* » [c'est nous qui soulignons]. United States Congress, House of Representatives, Committee on Ways and Means, « Statement of the Honorable Susan C. Schwab, Deputy United States Trade Representative, Office of the United States Trade Representative », *Implementation of United States - Oman Free Trade Agreements*, auditions, 109^e Congrès, 2^e session, 5 avril 2006, Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office, p. 11.

accords, de nombreuses missions purent être organisées pour modifier les codes du travail nationaux ou pour renforcer les mécanismes d'inspection des conditions de travail⁶⁶.

6.1.3.3 / Les ALE de 2002 à 2006 : analyse de la dynamique des négociations

Bien que la politique commerciale de l'ère Bush, tout particulièrement ses clauses sociales, ait suscité la division et la partisanerie, il ne faut pas pour autant oublier que, dans un premier temps, Bush avait proposé des accords qui faisaient consensus. En effet, le gouvernement commença par négocier avec le Chili et Singapour, lesquels ne faisaient pas office de mauvais élèves. Par conséquent, personne ne voyait l'intérêt de s'opposer à l'adoption d'accords dont seul l'engagement des parties de faire respecter leurs législations nationales était doté de force contraignante⁶⁷. Certes, les syndicats et les ONG rappelèrent que cette méthode constituait une régression par rapport au précédent de la Jordanie, mais, au sein du Congrès, les membres les plus influents de la coalition travailleurs-libéraux, Rangel et Levin, acceptèrent cette approche pour les cas particuliers du Chili et de Singapour. On s'attendait toutefois à ce qu'elle fût modifiée en fonction des partenaires de négociations. Ainsi, ces deux premiers accords obtinrent des majorités confortables au Congrès (tableau 8); Rangel et Levin votèrent d'ailleurs pour leur ratification. En revanche, leur discours, marqué d'un «oui» hésitant, sonnait comme un avertissement pour l'avenir⁶⁸.

66 Selon les termes utilisés par l'USTR lui-même: «*Finally, we see the need to provide assistance to these countries to build the capacity to enforce their laws more effectively and to strengthen their enforcement infrastructure and institutions.*» United States Congress, House of Representatives, Committee on Ways and Means, «Statement of the Honorable Peter F. Allgeier, Acting U.S. Trade Representative», *op. cit.*, 21 avril 2005, p. 16.

67 Mary Jane Bolle, *Free Trade Agreements with Singapore and Chile: Labor Issues*, CRS Report for Congress, Washington, D.C.: Congressional Research Service, n° RS21560, 21 juillet 2003.

68 Levin expliqua ainsi la nécessité de modifier cette approche lorsque viendrait le temps de négocier avec des États dont la feuille de route en matière de respect des droits des travailleurs était moins reluisante: «*That is doubly true of any attempt to use in such future FTAs the "enforce your own law" standard used in Chile and Singapore. The context in Chile and Singapore here is important, as it was in the case of Jordan. The laws of Chile and Singapore essentially reflect core internationally recognized labor rights. How they are applied does vary in the two countries, reflecting the different general characteristics of the two nations. At the same time, there is little practical concern that these countries will back track. These situations in any event are very different from many other FTA negotiating partners, including certainly most Central American countries [...] Use of the "enforce your own law" standard is invalid as a precedent.*» United States Congress, House of Representatives, Committee on Ways and Means, Subcommittee on Trade, «Opening Statement of the Honorable Sander M. Levin, Representative in Congress from the State of Michigan», *op. cit.*, 10 juin 2003, p. 9.

TABLEAU 8 / Distribution des votes au Congrès lors des votes portant sur les accords de libre-échange de l'ère Bush (2002-2006)

ALE		Oui			Non		
		Démocrates	Républicains	Total	Démocrates	Républicains	Total
Chili	CR	75	195	270	129	26	156
	S	22	43	65	25	7	32
Singapour	CR	75	197	272	128	27	155
	S	23	43	66	26	6	32
Maroc	CR	203	120	323	81	18	99
	S	Unanimité					
Australie	CR	116	198	314	85	24	109
	S	31	49	80	14	2	16
AC-RD	CR	15	202	217	187	15	215
	S	11	44	55	34	11	45
Bahreïn	CR	115	212	327	82	13	95
	S	Unanimité					
Oman	CR	22	199	221	178	28	205
	S	13	49	62	27	5	32

CR: Chambre des représentants; S: Sénat

Source: D'après la banque de données Thomas, <<http://thomas.loc.gov>>, consulté le 22 mars 2016.

La deuxième étape de l'approche de l'administration Bush était plus périlleuse, mais elle fut un succès: les négociations avec le Maroc, pays où la liberté d'association était presque inexistante et où l'on recourait encore au travail des enfants, préoccupaient beaucoup les progressistes. On remarque que, sous les pressions américaines, le parlement marocain remania en grande partie son Code du travail pour le rendre plus conforme aux exigences des DFT et des DTIR. Si cela ne suffit pas pour acheter la paix avec les syndicats, les procédures de réformes, le suivi dans la mise en œuvre et, surtout, le renforcement du programme de coopération en matière de travail permirent d'obtenir le soutien des parlementaires progressistes (Rangel, Levin, etc.) malgré les réserves traditionnelles de la coalition travailleurs-libéraux. La troisième étape de l'administration Bush permettait de consolider la stratégie. En effet, l'accord avec l'Australie, un pays développé, n'inquiétait pas les partisans des clauses sociales. Malgré les critiques de routine, un ALE signé avec un pays développé lointain n'éveilla pas les passions et son passage au Congrès fut une simple formalité.

Mais tout changea au moment de la conclusion de l'accord avec l'Amérique centrale. Cette région était la bête noire des syndicats américains parce qu'y sévissaient toujours des assassinats répétés de syndicalistes, le recours fréquent au travail des enfants et au travail forcé ainsi que de nombreuses pratiques de discriminations ethniques. De ce fait, les membres de la coalition travailleurs-libéraux s'attendaient à voir le gouvernement changer de stratégie et rendre obligatoires les DFT et les DTIR, mais il n'en fut rien. L'accord fut donc l'objet d'une campagne houleuse, suscitant la division de la population et des élus. En effet, les campagnes publiques menées par des syndicats et des ONG contre l'ALEAC-RD furent assez agressives. Au Congrès, les élus progressistes comme Rangel et Levin s'indignèrent devant l'approche du gouvernement, rappelant que les DFT constituaient un seuil minimal non négociable, particulièrement avec des pays aussi peu respectueux des normes du travail.

Malgré le cri du cœur de Levin⁶⁹, le gouvernement se contenta de changements superficiels, renforçant les mécanismes de coopération financière et technique. L'administration américaine exigea aussi que des modifications fussent apportées aux législations relatives aux droits du travail pour chaque pays prenant part aux négociations⁷⁰. L'administration Bush finit par choisir de forcer la ratification de l'accord et le texte fut approuvé par la Chambre des représentants avec seulement deux voix de majorité. La bataille était donc gagnée pour Bush, au détriment du consensus bipartisan. Faisant office de déclaration de guerre, cette ratification contribua grandement au climat antagoniste, débouchant ultimement sur la défaite des républicains aux élections de mi-mandat.

69 Levin dénonçait l'approche de l'exécutif dans les termes suivants : « *The truth of the fact is that the GSP and the CBI standard incorporate the five ILO core labor standards, not enforce your own law. That is a fact. The fact is, in terms of enforcement, under CBI and GSP the United States can take unilateral action if that isn't occurring. I favor an agreement where there is no longer unilateral action possible, where it becomes a part of a dispute settlement system, but there should be no denial that the standard, enforce your own laws and they can go backward, is a weaker standard than CBI or GSP and the enforcement mechanism is more restricted. That is a fact. The Jordan agreement - Mr. Allgeier is just wrong, in terms of the provisions there. Another argument that was used today earlier, [...] that we can't force other countries to change their domestic laws. That is - trade agreements force countries to change their laws. [...] What is true of intellectual property rights is true of tariff by definition. They are changing their laws. The question is why a double standard when it comes to core labor standards and environmental standards. It is the only areas where enforce your laws is used as the standard.* » United States Congress, House of Representatives, Committee on Ways and Means, « Intervention of Sander Levin, a Representative in Congress from the State of Michigan », *op. cit.*, 21 avril 2005, p. 110.

70 Pour agir ainsi, elle interprétait généralement un rapport de l'OIT qui démontrait, selon elle, l'adéquation des lois nationales avec les huit DFT. Cela dit, la lecture du même rapport par les syndicats relevait vingt-sept cas où les lois n'étaient pas conformes aux DFT dans les six pays visés par l'ALEAC-RD. Voir Mary Jane Bolle, *DR-CAFTA Labor Rights Issues*, CRS Report for Congress, Washington, D.C.: Congressional Research Service, n° RS22159, 8 juillet 2005.

L'atmosphère ne s'est guère améliorée lors des discussions entourant les accords avec Bahreïn et Oman. Même si ces deux pays avaient procédé à des réformes de leurs législations en matière de travail, les membres de la coalition les jugeaient toujours insuffisantes. Plusieurs situations critiques suscitaient la crainte des progressistes, notamment les conditions de vie et de travail des étrangers, des travailleurs domestiques et des enfants dans ces deux pays. Ces questions firent l'objet d'engagements concrets de la part du gouvernement bahreïni, mais pas de celui d'Oman, ce qui explique l'étroite marge avec laquelle ce dernier accord fut approuvé.

En définitive, si l'activisme commercial des années Bush s'est traduit par une prolifération d'accords bilatéraux, elle provoqua par ailleurs une certaine défiance à l'égard de cette administration. Aux élections de mi-mandat de 2006, les démocrates arrachèrent une majorité confortable dans les deux chambres législatives. Certains accords de libre-échange signés par l'administration Bush attendaient l'approbation du Congrès, mais sa méthode dut faire place à la «Nouvelle politique commerciale pour l'Amérique».

6.2 / **La revanche des libéraux: la Nouvelle politique commerciale pour l'Amérique (2007-2008)**

Avec l'élection d'une majorité démocrate dans les deux chambres du Congrès en 2006, il n'était plus question de maintenir le modèle d'accords commerciaux mis en place depuis 2002. La nouvelle majorité décida d'instaurer une «Nouvelle politique commerciale pour l'Amérique» (NPCA), grâce à laquelle des clauses sociales renforcées virent le jour, en particulier dans l'accord commercial signé avec le Pérou.

6.2.1 / **La Nouvelle politique commerciale pour l'Amérique: partager les bienfaits de la mondialisation**

By working to shape globalization, to spread its benefits, and to level playing field for American workers, businesses, and farmers, I, along with other trade policy makers, hope to restore the confidence of the public and to put a human face to globalization. A hands-off approach to the international economy will work no better than the hands-off approach to domestic economy before the financial crisis and the New Deal. [...] Without a doubt, we still have much more to do in

*shaping and expanding the benefits of globalization [...] The New Trade policy for America is not a finished work, but it is a historic and critical first step in a new better direction*⁷¹.

6.2.1.1/ Le contexte des négociations avec les pays andins

Souhaitant à tout prix faire avancer son programme commercial, mais dorénavant face à deux chambres du Congrès contrôlées par des démocrates refusant de suivre le modèle et la méthode appliqués entre 2002 et 2006, l'administration républicaine se trouvait devant la nécessité de dégager un nouveau consensus⁷². Avant le changement de majorité au Congrès américain, les États-Unis avaient conclu des accords avec le Pérou ainsi que la Colombie, et ils poursuivaient des négociations avec le Panama, de même qu'avec la Corée du Sud, partenaire commercial important. Comme mentionné précédemment (voir le chapitre 3 du présent ouvrage), depuis 1990, un accord préférentiel liait les États-Unis à quatre pays andins⁷³ : la Bolivie, la Colombie, l'Équateur et le Pérou. Cette politique de soutien devait être l'objet d'un grand remaniement dans le cadre de la stratégie commerciale de l'administration Bush. En Amérique du Sud, les pays andins restaient parmi les plus fidèles partenaires des États-Unis. Prenant acte de cette situation, dès novembre 2003, l'USTR notifiait au Congrès son intention de négocier un ALE global avec quatre pays andins (le Venezuela étant *de facto* exclu). Mais, rapidement, les plans de l'administration républicaine furent compromis par l'élection d'Evo Morales à la tête de la Bolivie en 2005, puis de celle de Raphael Correa en Équateur en décembre 2006. La perspective d'un accord plurilatéral laissa plutôt place à deux accords bilatéraux, l'un avec le Pérou, l'autre avec la Colombie, et, déjà en décembre et novembre 2006 respectivement, deux accords étaient signés avec ces pays. Dans la première

71 Charles Rangel, « A new trade policy for America », dans Terrence P. Stewart (dir.), *Opportunities and Obligations: New Perspectives on Global and U.S. Trade Policy*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2009, p. 307-308.

72 Nous avons déjà écrit une note informative sur l'accord entre les États-Unis et le Pérou. Voir Christian Deblock et Sylvain Zini « L'accord de libre-échange États-Unis/Pérou et les normes du travail », *Note d'information*, Montréal: CEIM, 2007.

73 « La loi, dite de promotion du commerce andin (*Andean Trade Promotion Act*, ATPA) est entrée en vigueur en décembre 1991, pour une période de dix ans. Elle a été renouvelée en 2002, en même temps que la loi sur l'autorité de négocier (*Trade Promotion Authority Act of 2002*, TPAA), mais avec quelques changements. La nouvelle loi (*Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act*, ATPDEA), en vigueur jusqu'en décembre 2006, sera reconduite une première fois jusqu'au 30 juin 2007, avec une extension possible de six mois, puis une seconde fois, en décembre 2007, pour un autre six mois avec, encore une fois, la possibilité de reconduction pour six mois, soit jusqu'en février 2008. » Cité dans Christian Deblock et Sylvain Zini, *op. cit.*, p. 1.

version de ces accords de « promotion du commerce⁷⁴ », les clauses sociales négociées étaient des copies conformes de celles négociées précédemment, faisant de ces accords des cas de figure de l'application du modèle post-2002.

Cela augurait une campagne de ratification aussi houleuse que celle qui avait accompagné la ratification de l'accord commercial avec l'Amérique centrale. En effet, les pays andins, plus particulièrement la Colombie, étaient reconnus pour leur incapacité à faire respecter les droits des travailleurs⁷⁵. Dans ce contexte, on se doutait bien que, même si l'accord initial imposait à la Colombie l'obligation de respecter ses propres lois, il n'allait satisfaire ni les démocrates, ni les travailleurs américains, ni les ONG. Or, le 7 novembre 2006, un changement substantiel se produisit : la conquête des deux chambres du Congrès par le Parti démocrate⁷⁶. Ce changement obligea l'administration républicaine à accommoder la nouvelle majorité parlementaire.

6.2.1.2 / La Nouvelle politique commerciale pour l'Amérique

Le premier réflexe de l'exécutif fut de tenter de convaincre une fraction des démocrates de la pertinence stratégique de conclure rapidement des accords avec les pays andins. C'était toutefois sans compter sur les nouveaux titulaires des postes importants au sein du nouveau Congrès. En effet, Nancy Pelosi, progressiste notoire, avait reçu la charge de présidente de la Chambre des représentants ; Charles Rangel, dont nous avons abondamment parlé, venait d'être nommé président de la Commission des voies et moyens ; Sander Levin, autre figure de proue de la coalition travailleurs-libéraux, présidait désormais le Sous-comité au commerce ; et, enfin, Max Baucus retrouvait ses fonctions de président de la Commission des finances. Tous ces acteurs clés obligèrent l'administration Bush à renégocier les accords. L'affrontement avec l'exécutif fut long et ardu, mais le président américain et l'USTR durent se rendre à l'évidence qu'aucun de ces accords ne serait avalisé par le Congrès sans un minimum de concessions.

74 Consciente du changement de rapport de force aux États-Unis, l'administration renonça même à l'expression *accord de libre-échange* pour la transformer en *accord de promotion du commerce*, sans que ce changement de nom se traduise par des changements substantiels, dans un premier temps.

75 Entre autres problèmes, l'OIT, comme le Département d'État américain, soulignait chaque année dans ses rapports que la Colombie conservait le triste record mondial du plus grand nombre d'assassinats visant des syndicalistes.

76 La Chambre des représentants voyait le rapport de force s'inverser : de 232 républicains, 202 démocrates et 1 indépendant, on passait à 203 républicains et 232 démocrates. Au Sénat, l'assemblée précédente était composée de 55 républicains, 44 démocrates et 1 indépendant. En 2006, 49 sénateurs représentaient les démocrates, pour 49 républicains et 2 indépendants, proches des démocrates.

De fait, comme l'autorité de négociier (accordée par la Trade Promotion Authority) expirait en 2007, il était essentiel de trouver un terrain d'entente⁷⁷. Dès le 27 mars 2007, la Commission des voies et moyens fit parvenir à l'exécutif une feuille de route à respecter pour espérer un consensus bipartisan. Après de longs pourparlers, l'exécutif et la majorité parlementaire arrivèrent à une entente dont les résultats furent présentés au public le 10 mai 2007. La Nouvelle politique commerciale pour l'Amérique entendait ancrer les nouvelles pratiques dans des considérations d'équité et de justice, à la fois pour les entreprises, les agriculteurs et les travailleurs⁷⁸. D'ailleurs, au sujet de ces derniers, le document appelait explicitement à modifier substantiellement le chapitre sur le travail⁷⁹. Pour respecter cette nouvelle ligne directrice, il convenait de renégocier les accords existants qui étaient en attente de ratification et de modifier les exigences des négociations qui étaient en cours. La première occasion de mettre à l'essai cette nouvelle approche se présenta dans le cadre de l'accord conclu avec le Pérou, avec qui une nouvelle entente fut vite trouvée.

6.2.2/ **L'Accord de promotion du commerce (APC) entre le Pérou et les États-Unis: des avancées considérables**

6.2.2.1/ **La stratégie démocrate pour faire ratifier l'APC avec le Pérou**

La Nouvelle politique commerciale pour l'Amérique pouvait s'appliquer à trois accords commerciaux, soit ceux avec le Pérou, la Colombie et le Panama. Le cas de la Colombie posait de graves problèmes. En effet, la perspective d'un accord, même accompagné d'une clause sociale

77 Mary Jane Bolle, *Trade Promotion Authority (TPA) Renewal: Core Labor Standards Issues*, CRS Report for Congress, Washington, D.C.: Congressional Research Service, n° RL33864, 13 juin 2007; M. Angeles Villarreal, *U.S.-Peru Trade Promotion Agreement*, CRS Report for Congress, Washington, D.C.: Congressional Research Service, n° R22391, 7 mars 2007.

78 Notons qu'au-delà de la question des normes du travail, des clauses sur l'environnement, l'accès aux médicaments génériques, les contrats publics, la sécurité des ports, l'investissement et l'aide à la reconversion des travailleurs furent aussi intégrés dans le document. Remarquons en outre qu'en cas d'appel d'offres publié par les gouvernements des parties prenantes, il est exigé que les cinq normes du travail fondamentales soient incluses dans les critères de sélection des entreprises candidates.

79 Sur le plan des droits des travailleurs, ce document prévoyait: «[1] A fully enforceable commitment that FTA countries will adopt, maintain and enforce in their laws and practices the five basic international labor standards, as stated in the 1998 International Labor Organization Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work. [2] A new, fully enforceable binding commitment prohibiting FTA countries from lowering labor standards. [3] New limitation on "prosecutorial" and "enforcement" discretion - FTA countries cannot defend the failure to enforce laws related to the five basic standards due to resource limitations or decision to prioritize other enforcement issues. [4] Same dispute settlement mechanism/penalties as other FTA obligations.» United States Congress, House of Representatives, Committee on Ways and Means, *A New Trade Policy for America*, Washington, D.C., <<http://waysandmeans.house.gov/media/newsletter/5-11-07/07%2005%2010%20New%20Trade%20Policy%20Outline.pdf>>, lien périmé.

généreuse, risquait de diviser la nouvelle majorité démocrate. Pour des raisons fiscales, le Panama n'était pas non plus une bonne option à court terme. Restait donc le Pérou, pays lointain, moins associé au trafic des stupéfiants que son voisin et surtout moins enclin à tolérer des pratiques criminelles à l'égard des travailleurs. Évidemment, si la partie contre l'exécutif était gagnée une fois que celui-ci avait cédé sur la clause sociale, il fallait réussir à convaincre le gouvernement péruvien de la nécessité de renégocier les modalités de l'accord, ce qui ne fut pas très difficile. Le Pérou accepta d'emblée toutes les demandes américaines et le Parlement péruvien approuva la nouvelle version de l'accord commercial le 27 juin 2007 (70 pour et 38 contre)⁸⁰. Dans ces circonstances, si Bush voulait à tout prix que l'accord soit paraphé avant la trêve parlementaire de l'été 2007, les responsables démocrates l'obligèrent à prolonger le délai afin de s'assurer que l'accord passe avec l'appui d'une plus grande majorité.

Avant cette renégociation, les principaux dirigeants démocrates effectuèrent une visite officielle au Pérou dans le but d'aller y faire avancer la cause des travailleurs de façon concrète. Ainsi, Sander Levin, Charles Rangel et Nancy Pelosi firent le voyage jusqu'à Lima. Lors d'une rencontre avec le président Alan Garcia, les démocrates obtinrent la garantie que les dirigeants du pays andin s'engageraient à inclure les DFT dans les dispositions légales du pays⁸¹. Ainsi, cette rencontre permit de pousser le gouvernement péruvien à réformer son code du travail pour respecter ces droits. C'est au mois de septembre 2007 que les engagements péruviens se traduisirent par des actes, soit des modifications légales et constitutionnelles.

La suite des choses se déroula fort rapidement du côté du Congrès : grâce à l'appui unanime qu'il reçut au sein des différentes commissions du Congrès, le texte de l'accord fut soumis au vote des Chambres

80 Il faut cependant noter que la principale centrale syndicale organisa une grande manifestation ce jour-là, et de nombreux mouvements de peuples autochtones firent des sorties médiatiques pour dénoncer les dangers qu'ils voyaient dans l'accord.

81 «*During our meetings, it became clear that Americans and Peruvians share the same principle - that expanded trade must not be a race to the bottom where the basic rights of workers are ignored so that large multi-national corporations may profit. [...] The US-Peru FTA gives us an opportunity to make history so that international trade can truly reflect the views and needs of workers to raise standards of living worldwide. I was extremely pleased to hear President Garcia express such overwhelming support for the recent changes to the agreement and I look forward to making the US-Peru FTA a top priority for the Committee and the Congress when we return in September.*» Charles Rangel, cité dans House Committee on Ways and Means Wednesday, «*Chairman Rangel, President Garcia Usher in historic new era in Trade Congress will consider US-Peru FTA upon return in the fall*», 8 août 2007 ; voir aussi «*Perú promete cambiar disposiciones laborales y ambientales para TLC con EEUU*», *Terra Actualidad*, Lima, 9 août 2007, <http://www.legiscomex.com/BancoConocimiento/N/not_10ago07/not_10ago07.asp?CodSeccion=>, consulté le 22 mars 2016.

parlementaires. Si les démocrates ne réussirent pas à mobiliser la majorité de leurs représentants (tableau 9), la voie du consensus bipartisan semblait toutefois s'entrouvrir, puisque l'accord avait été approuvé par une quantité importante de membres des deux partis dans les deux chambres⁸². Grâce à ce nouvel accord, le chemin d'une politique commerciale équitable, du moins du point de vue des droits des travailleurs, était ouvert, grâce aux modifications apportées dans le chapitre consacré au travail.

TABLEAU 9 / **Distribution des votes au Congrès au sujet de l'Accord de promotion du commerce avec le Pérou (8 novembre et 4 décembre 2007)**

	Oui			Non		
	Démocrates	Républicains	Total	Démocrates	Républicains	Total
Chambre des représentants	109	176	285	116	16	132
Sénat	30	47	77	17	1	18

Source: D'après la banque de données Thomas, <<http://thomas.loc.gov>>, consulté le 22 mars 2016.

6.2.2.2 / **Le contenu de la clause sociale dans l'APC avec le Pérou**

Le premier changement majeur qui fut effectué dans le chapitre 17 consacré au travail fut de rendre trois clauses recevables par l'organe de règlement des différends, alors qu'il n'y en avait qu'une seule sous le modèle Bush⁸³. Premièrement, les parties s'engagèrent à adopter, à respecter et à mettre en œuvre les DFT sur leur territoire. Non seulement le contenu de la clause fut substantiellement renforcé, mais en plus, elle pouvait désormais être soumise au mécanisme de règlement des différends, ce qui n'était pas le cas sous le modèle Bush. Un deuxième engagement, fondamental, consistait à interdire toute possibilité de renoncement au premier engagement visant à attirer des investissements en se procurant un avantage commercial ou compétitif. Le recours à des pratiques de travail inhumaines pour améliorer sa compétitivité était donc formellement condamné par l'accord et pouvait aussi être soumis au mécanisme de règlement des différends. Troisièmement, chaque partie s'engageait à veiller au respect de ses propres lois, comme dans les accords précédents. Toutefois, au devoir impératif

82 Selon Charles Rangel: «*However, this more bipartisan atmosphere should not be confused with a new, bipartisan consensus on trade policy. We are still a long way away from achieving that goal - and the list of challenges continue to grow.*» Charles Rangel, «A new trade policy for America», dans Terrence P. Stewart (dir.), *Opportunities and Obligations: New Perspectives on Global and U.S. Trade Policy*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2009, p. 308.

83 Mary Jane Bolle et M. Angeles Villarreal «Peru Trade Promotion Agreement: Labor issues», *CRS Report for Congress*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, n° RS22521, 3 novembre 2007.

d'intégrer les DFT dans leurs législations nationales, en vertu des deux clauses précédentes, on ajouta la reconnaissance des DTIR⁸⁴. Qui plus est, cette clause stipulait que le manque de ressources ne constituait plus une excuse suffisante pour justifier le non-respect de ces DTIR et DFT.

Quant à elle, la section consacrée aux garanties procédurales et légales n'apporta que très peu de nouveauté par rapport aux accords des premières années de l'administration Bush. Elle fut clarifiée, mais la plupart des engagements y figurant préexistaient au nouvel accord. Les procédures institutionnelles restèrent conformes au modèle des accords latino-américains précédemment étudié. Un conseil des affaires relatives au travail fut instauré, complété comme d'habitude par des points de contact entre les ministères du Travail nationaux. Ces deux instances sont, entre autres, chargées d'organiser et d'administrer les programmes de coopération entre les deux pays en matière de travail. Enfin, on retient que les domaines de coopération sont plus nombreux dans cet accord commercial que dans tous les autres qui l'ont précédé. En effet, la liste des engagements dans le chapitre portant sur la coopération consiste en fait en une combinaison des dispositions figurant dans les accords avec le Chili et l'Amérique centrale.

En cas de différend, la procédure suit le même chemin que celle qui existait auparavant (voir section 6.1), des consultations initiales jusqu'au rapport définitif rédigé par le panel (figure 9). Deux changements substantiels y furent toutefois apportés. En premier lieu, on choisit d'instituer une seule procédure de règlement des différends couvrant l'ensemble des dispositions de l'accord commercial plutôt que les deux mécanismes parallèles (un pour le commerce et les investissements, l'autre pour les questions reliées au travail) qui prévalaient dans les accords précédents⁸⁵. De cette façon, les droits sociaux et environnementaux furent juridiquement placés sur le même pied que les droits commerciaux ainsi que ceux portant sur l'investissement et la propriété intellectuelle.

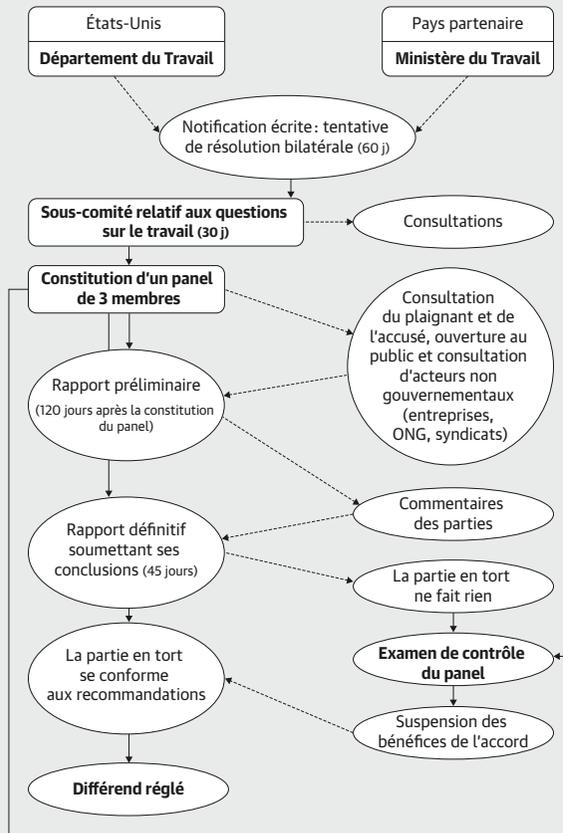
Deuxièmement, du fait du changement précédent, en cas de non-règlement à la suite du rapport définitif du panel, le pays jugé coupable s'exposait dorénavant à des mesures de rétorsion lourdes et immédiates. Si le pays se conforme aux recommandations, le conflit est alors considéré comme réglé et aucune pénalité n'est envisagée.

84 Pour rappel, les DTIR comprennent, en plus des DFT, une clause exigeant la mise en place de conditions de travail acceptables, comprenant un salaire minimum, des lois sur les heures de travail ainsi que des normes de santé et sécurité.

85 Il convient de préciser ici que les panélistes sélectionnés le sont en fonction de la question concernée par le litige. Par exemple, si le conflit est de nature commerciale, les panélistes seront des experts en droit commercial. De même, pour un cas relevant de la clause sociale, des experts en droit du travail seront mobilisés.

Dans le cas contraire, le panel doit se réunir à nouveau afin de déterminer des pénalités proportionnelles au préjudice subi, ce qui peut se traduire par une suspension des dispositions de l'accord commercial et non plus simplement par une pénalité financière. Si le pays fautif met un terme aux pratiques ayant suscité le litige, il pourra à nouveau faire appel au panel pour lui demander d'annuler la pénalité imposée.

FIGURE 9 / Mécanisme de règlement des différends en matière de travail dans l'Accord de promotion du commerce entre les États-Unis et le Pérou (2007)



Source: D'après M. Angeles Villarreal, *U.S.-Peru Trade Promotion Agreement*, CRS Report for Congress, Washington, D.C.: Congressional Research Service, n° R22391, 7 mars 2007.

La signature de cet accord ne marque pas pour autant la fin de la stratégie bilatérale des États-Unis, mais l'administration Bush ne fut plus jamais capable d'aller de l'avant avec les deux autres accords qu'elle projetait (Panama et Colombie), malgré de nombreux recours à tous les alliés possibles (les milieux d'affaires, en particulier). Avant de conclure sur cet accord, prenons le temps de présenter le point de vue des différents membres de la coalition travailleurs-libéraux au sujet de l'ALE entre les États-Unis et le Pérou.

6.2.3 / **Entre soutien critique et rejet : la coalition libéraux-travailleurs face au nouvel accord**

L'étude des réactions des membres de la coalition à l'accord paraphé avec le Pérou permet de les diviser en trois groupes : ceux qui se montrèrent satisfaits, ceux qui restèrent vigilants tout en se réjouissant des efforts consentis et ceux qui jugèrent la Nouvelle politique commerciale pour l'Amérique insuffisante. Cette classification est basée sur l'étude des audiences publiques des comités du Congrès, des lettres, des pétitions, ainsi que sur des communiqués de presse des différents ONG et syndicats impliqués dans la défense de la clause sociale.

Étant les concepteurs mêmes de ces nouvelles clauses sociales, les parlementaires les plus influents et les plus engagés dans la cause des droits des travailleurs semblaient, bien entendu, satisfaits du nouveau résultat. C'est donc avec fierté que Charles Rangel, alors président de la Commission des voies et moyens, applaudit la ratification de ce nouvel accord⁸⁶. De même, Sander Levin rappela que l'accord avec le Pérou mettait fin au modèle de l'ALENA et ouvrait une nouvelle ère, qui se caractériserait par une égalité entre droits économiques, sociaux et environnementaux⁸⁷.

86 « We have an opportunity to do this with consideration of the US-Peru FTA. As President Garcia said, this agreement represents a "New Deal" for international trade and it helps to strengthen America's friendship and partnership with our Latin American neighbor. *For the first time we have - in the text of the agreement a commitment to implement and enforce minimum labor standards to promote fairness and decency for workers, uphold strong international commitments on the environment and expand access to life-saving medicines in developing countries* » [C'est nous qui soulignons]. United States Congress, House of Representatives, Committee on Ways and Means, « US-Peru FTA represents a "New Deal" for International Trade Committee schedules informal mark-up of FTA for Tuesday », 25 septembre 2007.

87 « *The Peru FTA signals a dramatic step in a new trade policy - one that takes on the essential need to expand the sharing of the benefits of expanded trade and addressing its downsides - by including for the first time enforceable worker rights and environmental standards. We have broken once and for all the failed NAFTA and CAFTA model and are charting a very different course for U.S. trade policy.* » United States Congress, House of Representatives, Committee on Ways and Means, « Members Support US-Peru FTA », 25 septembre 2007.

Bien sûr, la position des syndicats détonnait dans ce contexte d'optimisme sans limites. La posture adoptée par l'AFL-CIO à l'égard de l'accord avec le Pérou correspondait tout à fait au deuxième type de réaction des membres de la coalition, soit ceux se disant satisfaits, mais non rassasiés. Ainsi, l'organisation syndicale applaudit dans un premier temps les progrès substantiels apportés par la nouvelle clause sociale, nouvelle mouture⁸⁸. Cela dit, la représentante de cette importante centrale syndicale considérait que ce renouveau des clauses sociales ne répondait pas à toutes les attentes des travailleurs. Non seulement les autres dispositions de l'accord portant sur le commerce, les droits de propriété intellectuelle et les investissements faisaient perdurer le modèle ALENA, mais la clause sociale pouvait encore être améliorée⁸⁹. De plus, l'AFL-CIO adressait deux avertissements aux élus. Premièrement, les lois du travail au Pérou étaient loin du minimum exigé par l'accord et il allait donc falloir faire preuve d'une vigilance sans relâche pour obliger le gouvernement péruvien à améliorer ses lois en matière de travail. Aussi, la tâche consistant à renforcer les instances de contrôle et les tribunaux du travail devait être poursuivie en raison de l'impunité qui sévissait au Pérou, laquelle nuisait particulièrement aux travailleurs dont les droits étaient bafoués. Deuxièmement, si la nouvelle version du chapitre sur le travail était somme toute acceptable pour le Pérou, il était par contre hors de question de poursuivre la même stratégie à l'égard de la Colombie⁹⁰. Sans être une approbation totale et inconditionnelle de l'accord, la position de

88 Par exemple, la première partie de l'allocation de Thea Lee, représentante de l'AFL-CIO, devant le Commission des finances soulignait les avancées que procurait le nouvel accord: «*But with respect to the Peru agreement, the first thing I want to say is we welcome and applaud the progress that was made by all the parties who participated in the negotiations around the May 10th deal. The new provisions, in particular, on worker rights and the environment represent significant progress in crucial areas that we have fought to achieve for many years. These issues have been central to the debate over globalization and its impact on working families, both here in the United States and around the world. These provisions improve on the Jordan commitments by using clear and unequivocal language to commit both parties to the agreement to adopt, maintain, and enforce the ILO core labor standards in their laws and in practice. They, as Chairman Baucus said, ensure that the same dispute settlement and enforcement provisions will be available for labor and environment provisions as are available for the commercial provisions in the agreement.*» United States Congress, Senate, Hearing before the Committee on Finance, «*Statement of Thea M. Lee, Chief International Economist, The American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations*», *op. cit.*, p. 6-7.

89 Ainsi, après l'introduction élogieuse reproduite ci-dessus, la représentante de l'AFL-CIO y allait des critiques suivantes envers le nouvel accord: «*The definition of labor laws should be modified to explicitly include all labor laws, both state and federal. Concerns have also been raised with respect to ambiguity and implementation of standards concerning recurring violations and the impact of violations on trade and investment. Certainly, with respect to the commitment to "adopt and maintain" the core labor rights in statutes and regulations, requiring that complainants demonstrate a connection to trade or investment between the parties could constitute a problematic hurdle.*» *Ibid.*, p. 52.

90 À ce sujet, la représentante de l'AFL-CIO s'exprima ainsi: «*Intractable and egregious human rights violations in Colombia and unequal market access issues in South Korea put these two agreements in a completely separate - and significantly more problematic - category. [...] The AFL-CIO will vigorously oppose the FTAs with Colombia and Korea and any renewal of the current fast track authority.*» *Ibid.*, p. 53.

l'AFL-CIO à l'égard du chapitre sur le travail ainsi que son opposition passive aux autres dispositions de l'accord commercial avec le Pérou constituaient un changement radical de son attitude en comparaison des positions qu'elle soutint à l'égard des ALE de Bush. Ce positionnement signifiait à la fois un encouragement pour la stratégie démocrate et un avertissement que l'AFL-CIO refuserait toute stratégie similaire dans les négociations d'accords commerciaux avec la Colombie.

Enfin, un troisième camp s'est dessiné, soit celui des mouvements d'opposition de gauche à l'ALE avec le Pérou. Ce camp était composé d'ONG comme le Citizen Trade Campaign, d'associations religieuses et de syndicats militants regroupés sous la bannière de la coalition Change to Win. Si celle-ci salua les changements apportés dans le chapitre sur le travail, son argument principal était que l'accord demeurait dans la continuité du modèle ALENA - ALEAC-RD⁹¹. En plus de s'opposer à l'accord, certains membres de la coalition proposaient de faire une pause dans le processus de négociations d'accords commerciaux afin d'organiser une véritable stratégie progressiste⁹². En outre, sur le plan des considérations de nature humanitaire, certaines associations religieuses estimaient que l'accord ne permettait pas suffisamment de faire reculer la pauvreté au Pérou, voire qu'il risquerait de l'aggraver⁹³.

Malgré toutes ces critiques, retenons que l'accord avec le Pérou marquait le début d'une nouvelle ère dans la politique commerciale américaine. Sans éliminer totalement les asymétries entre les droits des entreprises et ceux des travailleurs, il incarna la volonté de changer la dynamique, qui semblait toujours avantager les entreprises. Si l'Accord

91 Comme on pouvait le lire dans une lettre rédigée par la coalition à l'intention du Congrès : « *We strongly believe that now is not the time to rush ahead with more of the same damaging NAFTA-CAFTA style trade policy that have proven to hurt U.S. worker and the livelihoods of many in our developing country trade partner countries, we have seen the impact NAFTA and even now CAFTA, have had on all workers, and it's no good. The Change to Win unions are eager to work with you to create a trade policy - and trade agreements - that we can support because it put social well-being, human rights, and job creation at the center. Unfortunately, the modified Peru FTA does not meet that test - or even the most conservative do-no-further-harm test.* » Change to Win, Vote no on free trade agreement NAFTA expansion, lettre aux représentants, 17 septembre 2007, p. 5.

92 Telle était la position soutenue par le syndicat UNITE-HERE (textile), selon qui : « *This situation does not call for simply reforming the provisions in trade agreements. It calls for putting in place, [...] policies to ensure that the benefits of expanding trade are broadly shared. That means there should be a strategic pause on all trade agreements until we have a credible program agreed to by Congress and the President (1) to reduce the current account deficit at least to the point at which it is not rising faster than our income (2) to improve American competitiveness and create American jobs (3) to protect American workers by creating a real safety net.* » Bruce Raynor, « Letter to representatives », UNITE-HERE, 1^{er} octobre 2007.

93 « *We believe that a free trade agreement with Peru must provide safeguards that will protect vulnerable sectors of Peruvian society, instead of worsening its economic, social and political inequality.* » Peruvian American for Fair Trade et al., *Open letter to the United States Congress - oppose U.S.-Peru FTA*, septembre 2007, <<https://www.citizen.org/documents/ImmigrantFaithHRLettertoCongressFINAL.pdf>>, consulté le 22 mars 2016.

nord-américain de coopération dans le domaine du travail (ANACT) et les clauses sociales des ALE de l'ère Bush firent office de repoussoirs, les dispositions relatives au travail dans l'APC avec le Pérou représentèrent un nouveau modèle pour les défenseurs des droits des travailleurs.

6.3 / **La pérennité du nouveau modèle: les accords signés durant la présidence d'Obama (2008-2015)**

L'arrivée d'Obama au pouvoir en 2009 laissait présager une présidence plus progressiste, donc plus ouverte à la promotion des clauses sociales dans les accords commerciaux. Toutefois, dans le contexte de la plus grande crise économique qu'aient connue les États-Unis depuis 1929, la priorité était la relance de l'économie. Il faudra attendre l'arrivée d'une majorité républicaine à la Chambre des représentants (2010) pour que le programme commercial américain soit relancé. Les États-Unis ont alors entériné les accords de promotion du commerce avec la Colombie, Panama et la Corée du Sud. Puis, l'administration a participé activement aux pourparlers débouchant sur le Partenariat transpacifique (2010-2015). Après avoir présenté le contexte entourant la ratification des trois premiers accords, nous reviendrons sur les clauses sociales incluses dans ces trois accords, puis sur le Partenariat transpacifique.

6.3.1 / **De la crise financière au Tea Party: la politique commerciale d'Obama dans un contexte de polarisation politique (2009-2011)**

6.3.1.1 / **Changement de priorité, puis retour de la politique commerciale active**

L'élection de Barack Obama à la présidence des États-Unis a soulevé beaucoup d'espoir chez les progressistes américains. Après huit ans de politique ultraconservatrice, se terminant sur une crise financière d'une ampleur inégalée, le discours du changement a touché le cœur et la raison des Américains. Dès 2009, le nouveau président se mit au travail en vue de s'occuper de ses trois priorités: la relance de l'économie américaine avec une politique budgétaire keynésienne⁹⁴; la régulation de la finance dans le but d'éviter l'émergence d'une nouvelle crise⁹⁵; et, enfin, la mise en place d'un système d'assurance santé pour les millions

94 Nicholas Dungan, « Les choix de la nouvelle Administration face à la crise économique », *Revue internationale et stratégique*, n° 4 (2010), p. 109-114.

95 Viral V. Acharya et al., *Regulating Wall Street: The Dodd-Frank Act and the New Architecture of Global Finance*, Hoboken: John Wiley & Sons, 2010.

d'Américains dépourvus de toute forme de protection sociale. Ces trois politiques requérant beaucoup de ressources financières et administratives, il ne restait pas beaucoup de place pour la politique commerciale. Cela explique qu'aucune initiative d'envergure n'ait été entamée dans ce domaine. Toutefois, ces programmes ont débouché sur un événement qui allait relancer la politique commerciale américaine. Avec la polarisation extrême de l'opinion engendrée par la réforme de l'assurance santé (Obamacare), une droite ultraconservatrice et revancharde est parvenue à se mobiliser au sein du mouvement du Tea Party⁹⁶. Ce regain de forme a été fortement médiatisé et a en partie réussi à décrédibiliser l'action politique de l'administration démocrate au pouvoir. Ce changement de cap dans l'opinion publique a eu pour effet de modifier le rapport de force lors des élections de mi-mandat qui ont eu lieu en 2010 aux États-Unis. Si le Sénat (renouvelé seulement du tiers) est resté majoritairement démocrate (51 démocrates contre 47 républicains), la Chambre des représentants a obtenu une nouvelle majorité républicaine (229 républicains contre 189 démocrates).

Ce changement a contribué à immobiliser le processus politique aux États-Unis. Effectivement, sur à peu près toutes les questions, la présidence et la nouvelle majorité républicaine s'opposaient frontalement. Si les républicains n'ont pas réussi à défaire l'essentiel des programmes mis en place par Obama, ils se sont opposés à toute nouvelle initiative. Plus précisément, les républicains, renforcés par une foule de nouveaux candidats issus du Tea Party, ont décidé de jouer la carte du chantage politique. Toute approbation d'un programme provenant de la présidence faisait l'objet d'une demande (souvent démesurée) de la part des républicains. Dans ce contexte polarisé et tendu, le gouvernement a dû faire face à des crises budgétaires⁹⁷.

D'un autre côté, cette stratégie a aussi été mobilisée par la majorité républicaine à la Chambre des représentants en vue de relancer la politique commerciale. Un jeu teinté de rapports de force et de menaces s'est alors engagé entre la Chambre, d'une part, et la présidence et le Sénat, d'autre part. Le marchandage mettait aux prises deux propositions.

96 Voir Richard Kirsch, « The politics of Obamacare: Health care, money, and ideology », *Fordham Law Review*, vol. 81 (2012), p. 1737-1748 ; Theda Skocpol, « The political challenges that may undermine health reform », *Health Affairs*, vol. 29, n° 7 (2010), p. 1288-1292.

97 La plus grave est la « falaise » fiscale de 2013, selon laquelle les membres du Congrès républicains menaçaient de ne voter aucune loi budgétaire aussi longtemps que l'administration se refusait à appliquer des coupes sombres dans les programmes gouvernementaux. Voir Mindi R. Levit (dir.), « The fiscal cliff and the American Taxpayer Relief Act of 2012 », *CRS Report for Congress*, Washington, D.C. : Congressional Research Services, R42884, 4 janvier 2013.

Du côté des démocrates, on cherchait à renouveler le Programme d'aide à l'ajustement au commerce (PAAC) et le Système généralisé des préférences (SGP), qui arrivaient tous deux à échéance. Du côté des républicains, on exigeait que les trois accords commerciaux avec la Colombie, le Panama et la Corée du Sud, signés de longue date, soient entérinés. Entre la victoire des républicains à la Chambre en 2010 et le vote sur les trois accords en octobre 2011, il a fallu un bras de fer d'un an entre les deux parties pour que chacune obtienne son dû : le SGP et le PAAC ont été renouvelés et les trois accords commerciaux, adoptés par le Congrès. Toutefois, à ce sujet, il convient de préciser que les questions reliées aux normes du travail ont constitué l'un des sujets sensibles entourant la ratification de ces traités.

6.3.1.2/ **Maintien du modèle NPCA sur fond de chantage politique**

Rappelons que les trois accords commerciaux furent l'initiative de l'administration Bush, qui avait lancé les négociations en 2003 avec le Panama, en 2004 avec la Colombie et en 2006 avec la Corée du Sud. Notons aussi que des premières versions des accords commerciaux avec la Colombie et le Panama avaient été signées respectivement en février 2006 et en janvier 2007, mais qu'elles ont été modifiées à la suite de l'adoption de la Nouvelle politique commerciale pour l'Amérique (NPCA) après le 10 mai 2007⁹⁸. Toutefois, comme mentionné dans la section précédente, ces deux accords posaient de nombreux défis quant à leur acceptabilité pour la majorité démocrate au Congrès. L'accord avec la Corée du Sud fut quant à lui paraphé en 2007 sur le modèle de la NPCA, mais l'administration Obama a pris l'initiative de lui adjoindre un accord parallèle sur des questions litigieuses concernant la viande bovine et le secteur automobile; il fut entériné par les deux parties en 2010⁹⁹.

Au-delà du grand marchandage que nous avons évoqué plus tôt, la ratification des trois accords a posé de nombreux défis à l'administration américaine. La question des normes du travail a d'ailleurs soulevé des débats d'intensité variable selon les accords : elle ne constituait pas un problème dans le cas de la Corée du Sud et elle était secondaire pour le Panama, mais représentait un enjeu majeur pour l'accord avec la

98 Nous ne reviendrons pas sur le contenu des chapitres de ces trois accords concernant le travail, puisque ceux-ci sont quasiment des copies conformes de l'accord sur le Pérou. Nous vous renvoyons donc à la section du chapitre consacrée à cet accord.

99 Voir Brock R. Williams (dir.), « The U.S.-South Korea Free Trade Agreement (KORUS FTA): Provisions and implementation », *CRS Report for Congress*, Washington, D.C. : Congressional Research Services, R42884, 26 septembre 2014.

Colombie. Si c'est la formule NPCA de la clause sociale qui a été retenue dans les trois accords, cela ne suffisait pas à faire accepter la signature de trois accords de libre-échange à la coalition travailleurs-libéraux, et particulièrement du côté des démocrates progressistes au Congrès. Nous laisserons de côté le cas de l'accord avec la Corée du Sud, puisque les questions reliées aux normes du travail n'en constituaient pas le problème central.

Pour ce qui est du Panama, le principal problème venait du fait qu'il est considéré comme un paradis fiscal¹⁰⁰. De nombreux élus américains s'inquiétaient donc que l'accord commercial (qui comprend un chapitre consacré aux investissements, comme dans les autres accords) puisse permettre aux contribuables américains de pratiquer l'évasion fiscale en toute impunité. C'est pour éviter cela que les deux pays ont signé un Accord bilatéral d'échange d'informations fiscales (*Taxe Information Exchange Agreement*, TIEA) le 30 novembre 2010. Une fois cet accord entériné, il ne restait plus qu'à procéder à des réformes du Code du travail panaméen. Parmi celles-ci, la principale concernait la couverture légale des zones économiques spéciales (des zones franches). Ces zones étaient effectivement exemptées de l'application des législations panaméennes sur le travail. Les syndicats, les ONG comme les élus progressistes considéraient que cette exemption était tout à fait inacceptable et qu'elle laissait la porte ouverte à l'exploitation des travailleurs dans des secteurs explicitement voués à l'exportation. À la suite de discussions entre les deux gouvernements, le parlement panaméen a fini par procéder à une réforme législative pour mettre fin à cette pratique en février 2011. La voie était donc préparée pour la ratification de l'accord.

Restait donc le cas épineux de la Colombie¹⁰¹. Ce pays était la bête noire des organisations syndicales, détenant le triste record du nombre de dirigeants syndicaux assassinés année après année. L'OIT elle-même n'a pas été tendre, dénonçant dans ses rapports les abus systématiques infligés aux travailleurs colombiens. C'est donc autour de la ratification de cet accord que s'est cristallisée l'opposition des différents mouvements prenant part à la coalition travailleurs-libéraux. Et si l'administration Bush prétendait que la clause sociale (version NPCA) était suffisante pour accompagner l'accord de libre-échange, il en était tout autrement pour le président Obama. D'ailleurs, ce dernier s'était fait élire avec la promesse de ne pas signer un

100 Pour la section qui suit, voir J. F. Hornbeck (dir.), «The U.S.-Panama Free Trade Agreement», *CRS Report for Congress*, Washington, D.C.: Congressional Research Services, RL32540, 8 novembre 2012.

101 Voir M. Angeles Villareal, «The U.S.-Colombia Free Trade Agreement: Background and Issues», *CRS Report for Congress*, Washington, D.C.: Congressional Research Services, RL34470, 14 février 2014.

accord commercial avec un pays dont les dirigeants syndicaux étaient systématiquement assassinés. Toutefois, il devait aussi composer avec la nouvelle majorité républicaine et surtout le milieu des affaires, qui tenaient absolument à ce que cet accord soit ratifié. En somme, Obama se trouvait un peu dans la même position que Clinton au moment d'approuver l'ALENA : il fallait qu'il trouve une formule de compromis pour ménager sa base électorale, d'une part, et les forces conservatrices, d'autre part.

La solution que son administration a trouvée est la suivante : Ron Kirk, son représentant au Commerce, a lancé l'idée d'imposer « un plan d'action concernant le droit du travail en Colombie » ayant pour objectif de fixer des balises de réformes législatives et administratives autour du droit du travail colombien. Il faut noter par ailleurs que depuis 2010, la Colombie avait élu un nouveau président : Juan Manuel Santos. Si celui-ci avait été élu sous la bannière du même parti que son prédécesseur (Alvaro Uribe), il avait un profil beaucoup moins conservateur. Il voyait d'un bon œil la possibilité de renforcer son code du travail. Dès janvier 2011, les présidents américain et colombien se sont donc entendus sur le principe d'un plan d'action qui a ainsi fait l'objet d'une négociation multipartite. Du côté américain, l'administration a consulté les membres du Congrès ainsi que les syndicats et ONG concernés pour établir une liste des priorités qui a ensuite fait l'objet de pourparlers avec les partenaires colombiens. En fin de compte, le plan d'action énoncé le 7 avril 2011 s'est concentré sur six grands dossiers dont l'urgence faisait l'unanimité¹⁰² :

- 1 Le renforcement de l'inspection du travail avec, entre autres, l'embauche de cent nouveaux inspecteurs et la consolidation des budgets mis à leur disposition.
- 2 La réforme du Code criminel, condamnant les responsables de pratiques antisyndicales à des peines d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à cinq ans.
- 3 La réforme du cadre législatif des entreprises coopératives¹⁰³.
- 4 L'établissement de mesures pour empêcher les entreprises de gestion du travail temporaire (agences de placement) de contourner les règles du Code du travail.

102 Voir United States Trade Representatives - USTR, « Colombian Action Plan related to labor rights », Washington, D.C. : Office of the United States Trade Representatives, 7 avril 2011, <<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2011/june/colombian-action-plan-related-labor-rights-accomplishmen>>, consulté le 22 mars 2016.

103 Des entrepreneurs transformaient leur entreprise en coopératives pour éviter d'appliquer les règles du Code du travail puisque les travailleurs devenaient des « associés ».

- 5 L'établissement de mesures pour empêcher la conclusion de pactes collectifs qui pouvaient permettre à des entreprises de court-circuiter les tentatives de syndicalisation en offrant des avantages sociaux minimales à leurs travailleurs.
- 6 Le renforcement de la protection des dirigeants syndicaux par les forces de l'ordre (protection rapprochée) et l'instauration d'un processus judiciaire de poursuite systématique de toute personne accusée d'un crime contre les travailleurs syndiqués.

En plus de toutes ces réformes, le plan d'action exigeait la mise en place d'une procédure de suivi aux deux ans en vue d'évaluer les efforts réalisés pour mettre en œuvre de façon concrète toutes ces réformes et tous ces programmes.

Durant les mois d'été 2011, le gouvernement colombien a soumis un ensemble de réformes législatives et politiques aux instances législatives de leur pays afin de démontrer sa bonne foi dans la résolution des principaux problèmes auxquels les travailleurs colombiens faisaient face. Ainsi, le gouvernement américain a fait état de sa satisfaction et autorisé le Congrès à lancer les procédures législatives en vue de faire adopter les trois accords commerciaux mentionnés. Une fois que les républicains avaient accepté de céder du terrain sur le Programme d'aide à l'ajustement au commerce (PAAC) et le SGP, la porte était ouverte pour un vote au sein des instances législatives américaines.

TABLEAU 10 / Distribution des votes au Congrès au sujet des accords commerciaux ratifiés en 2011 (votes réalisés le 12 octobre 2011)

	Oui			Non		
	Démocrates	Républicains	Total	Démocrates	Républicains	Total
Accord de promotion du commerce avec la Colombie						
Chambre des représentants	31	231	262	158	9	167
Sénat	21	45	66	31	2	33
Accord de promotion du commerce avec le Panama						
Chambre des représentants	66	234	300	123	6	129
Sénat	31	46	77	22	0	22
Accord de promotion du commerce avec la Corée du Sud						
Chambre des représentants	59	219	278	130	21	151
Sénat	38	45	83	15	1	15

Source: D'après la banque de données Thomas, <<http://thomas.loc.gov>>, consulté le 22 mars 2016.

Comme nous pouvons le constater dans le tableau 10, les différentes démarches ont suffi à sceller des majorités confortables dans les deux chambres pour chacun des accords. Toutefois, notons que pour chacun d'eux, une majorité de représentants démocrates s'est prononcée contre. Par ailleurs, l'accord avec la Colombie est celui qui a été adopté avec la plus petite marge. En effet, seulement 52 élus démocrates ont voté pour, alors que 189 se sont prononcés contre. Outre d'illustrer une fois de plus la polarisation croissante des enjeux liés au commerce, ce vote très partagé vient illustrer à quel point les élus progressistes n'ont pas été totalement convaincus du caractère suffisant des garanties exigées par la présidence concernant les normes du travail.

6.3.2 / **Entre indifférence et condamnation : la coalition libéraux-travailleurs face aux trois accords signés**

Soulignons tout de suite que les accords avec la Corée du Sud et le Panama n'ont pas suscité d'inquiétudes particulières chez les membres de la coalition travailleurs-libéraux¹⁰⁴. L'essentiel des critiques sur ce sujet concernait l'accord avec la Colombie, qui a fait l'objet de la campagne la plus virulente depuis les débats sur l'adoption de l'ALENA au début des années 1990.

Le premier problème fondamental auquel les syndicats, comme les élus démocrates, durent faire face est la question de la violence à l'égard des dirigeants syndicaux¹⁰⁵. Selon eux, aucun effort n'était fait en Colombie ni pour protéger les dirigeants syndicaux ni pour poursuivre les responsables de ces crimes. Si le plan d'action du 7 avril 2011 tentait vigoureusement de s'attaquer à ce problème majeur, les principales instances syndicales trouvaient cette initiative trop « molle ». D'abord, les moyens alloués dans le plan leur semblaient insuffisants pour corriger la situation.

104 Notons que les centrales syndicales américaines s'inquiétaient toutefois du manque d'application des droits fondamentaux au travail au sein des zones franches panaméennes. Si l'exécutif américain a obtenu des modifications législatives pour remédier à ce problème, les acteurs syndicaux continuaient à douter de l'efficacité des mesures prises. D'après *Inside US Trade*, « Panama VP says outstanding FTA issue can be resolved by April », *Inside US Trade*, vol. 29, n° 7, 18 février 2011, p. 1 et p. 18 ; *Inside US Trade*, « Panama move closer to completing all steps necessary for FTA vote », *Inside US Trade*, vol. 29, n° 13, 1^{er} avril 2011, p. 4.

105 « 2,283 trade unionists have been murdered since 1991. The majority of these men and women were killed because of their trade union activity - not as mere bystanders in an internal armed conflict. The ENS calculates that 433 of those murders occurred during the administration of President Alvaro Uribe. Thirty-eight murders took place in the first eleven months of 2007.3 The number of trade unionists murdered has fortunately decreased from record levels; however, more trade unionists still are killed in Colombia every year than in any other country. » American Federation of Labor and Congress for Industrial Organisation - AFL-CIO, « Workers' rights, violence and impunity in Colombia », Washington, D.C. : AFL-CIO, 2008, p. 4, <http://www.aflcio.org/content/download/3154/31598/colombia_briefing.pdf>, consulté le 22 mars 2016.

Ensuite, le programme de sécurité pour les dirigeants syndicaux ne semblait pas suffisamment accessible à tous ceux qui encouraient des risques¹⁰⁶.

Le deuxième point de la critique concernait l'utilisation abusive du statut des entreprises coopératives pour contourner les droits des travailleurs. Si le plan d'action du 7 avril 2011 exigeait des modifications législatives empêchant un tel recours, les ONG et syndicats indiquaient que plusieurs entreprises colombiennes avaient décidé de contourner le problème en créant des agences de travail temporaires et d'autres formes contractuelles non conventionnelles pour éviter d'offrir aux travailleurs les droits que la loi était censée leur garantir.

Enfin, si les membres de la coalition travailleurs-libéraux reconnaissaient l'effort du gouvernement colombien à criminaliser l'usage de pactes collectifs en vue de court-circuiter la syndicalisation des travailleurs, les militants américains relevaient que la nouvelle législation ne comblait pas toutes les défaillances et laissait encore de nombreuses possibilités aux entrepreneurs de recourir à ce type de pratique antisyndicale¹⁰⁷.

En bref, les élus, notamment Levin¹⁰⁸, tout comme les syndicats et les ONG, reconnaissaient que l'administration Obama avait fait des efforts pour obliger la Colombie à mieux protéger ses travailleurs. Toutefois, ils condamnaient l'absence de critères d'évaluation concrets (*benchmarks*) pour juger des progrès réalisés par l'administration colombienne (force de sécurité et justice) pour régler ce problème¹⁰⁹. En fait, cette insatisfaction explique en bonne partie le résultat moyen du vote sur l'accord avec la Colombie le 12 octobre 2011. La différence des votes entre l'accord avec le Panama et celui avec la Colombie est essentiellement attribuable aux démocrates progressistes qui ont voté pour le premier, mais contre le deuxième. C'est dans ce contexte très polarisé qu'a pris fin le premier

106 « *Though the Colombian government reports that the backlog has been cleared, the CUT reports that many applicants have been denied protection even though the Government failed to thoroughly investigate their cases. Furthermore, the data the Government of Colombia has provided on the cleared backlog does not include any names or sufficient case identifications, so the [sic] neither the CCJ (Colombian Commission of Jurists), nor the CUT, nor the ENS (Escuela Nacional Sindical or National Union School) could confirm the Government's conclusions.* » American Federation of Labor and Congress for Industrial Organisation – AFL-CIO, « Ineffectiveness of Colombia's Labor Action Plan », Washinton, D.C., AFL-CIO, 10 avril 2011, p. 5-6, <http://www.aflcio.org/content/download/3149/31576/colombia_laboractionplan10042011.pdf>, consulté le 22 mars 2016.

107 *Ibid.*, p. 3-5.

108 Voir *Inside US Trade*, « Levin dissatisfied with Colombia labor deal, colleagues seek his support », *Inside US Trade*, vol. 29, n° 14, 8 avril 2011, p. 1.

109 « [Union] public criticisms focused on the substance of the plan as inadequate for dealing with Colombia's entrenched labor and human rights violations, particularly in absence of indicators for measuring progress and any enforcement mechanisms ». *Inside US Trade*, « Union Presidents oppose Colombia Action Plan, proceeding with FTA », *Inside US Trade*, vol. 29, n° 15, 15 avril 2011, p. 3.

mandat de la présidence d'Obama. Il a fallu attendre le second mandat pour que se concrétise la dernière grande initiative commerciale sous son autorité: le Partenariat transpacifique.

6.3.3/ **Le Partenariat transpacifique: une clause sociale forte et s'attaquant à la source du problème (2011-2015)**

Comme nous avons pu l'observer précédemment, depuis l'ALENA, les États-Unis se sont contentés de signer des accords de libre-échange bilatéraux avec des pays d'importance secondaire. Le Partenariat transpacifique (PTP) rompt assez brutalement avec cette dynamique, puisque l'accord conclu vient concrétiser une alliance commerciale comprenant douze pays dont le niveau de développement est très hétérogène: le Canada, l'Australie, Brunei, le Chili, le Japon, la Malaisie, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, le Pérou, Singapour et le Vietnam.

Cet accord revêt une dimension stratégique. L'Asie de l'Est est devenue le centre de gravité de l'économie mondiale. Tous les pays cherchent donc à y sécuriser l'implantation de leurs entreprises, et chacun cherche à amplifier ses relations commerciales avec cette région. En outre, certains avancent que le PTP a été mis en place pour concurrencer la Chine dans la région. Quel qu'en soit l'objectif, le nouvel accord commercial signé en 2015 porte le sceau de l'approche américaine. Les questions de l'investissement ou de la propriété intellectuelle ont été négociées sur la base des propositions américaines. Et le moins qu'on puisse dire, c'est que le chapitre sur les normes du travail est typiquement américain. Mais avant de revenir sur le contenu de l'accord, décrivons le contexte dans lequel il est apparu.

Entre octobre 2011 et octobre 2015, les États-Unis n'ont pas signé d'accord commercial. Cette période a été marquée par une irrémédiable polarisation de l'échiquier politique entre un Congrès dominé par une Chambre des représentants républicaine et un exécutif démocrate. Les choses sont d'ailleurs allées de mal en pis après les élections de mi-mandat en 2014, qui ont abouti à l'émergence d'une majorité républicaine dans les deux chambres¹¹⁰. Obama payait ainsi pour son incapacité à s'entendre avec les républicains, toujours plus à droite, et toujours plus dogmatiques. En dépit de cela, le président a finalement réussi à relancer

110 Rappelons que jusque-là, les démocrates tenaient une légère majorité au Sénat (51-49). Après cette élection de novembre 2014, la Chambre des représentants était composée de 183 démocrates et de 237 républicains. Le Sénat disposait quant à lui de 44 démocrates et de 54 républicains (plus 2 indépendants).

l'autorité de négocier du président, puisque la « loi de promotion du commerce » votée au Congrès en avril (Sénat) et juin (Chambre des représentants) en 2015 donnait au président la possibilité de négocier des accords, et surtout, d'enclencher une procédure de ratification rapide (*fast track*) par le Congrès¹¹¹.

Malgré ce climat politique sulfureux aux États-Unis, Obama a fait avancer son programme commercial avec le PTP. À l'abri des regards du public et du Congrès, l'administration a mené plusieurs dizaines de rondes de négociations depuis le 4 novembre 2010, date à laquelle les États-Unis ont annoncé se joindre aux négociations, jusqu'au 4 octobre 2015, date à laquelle le texte « définitif » de l'accord a été rendu public¹¹². Les principaux paramètres de l'accord ressemblent à ceux que l'on relève dans les autres accords de libre-échange bilatéraux. La différence la plus substantielle est que le nombre de partenaires dans la négociation est plus important, et que par conséquent la diffusion de la norme établie gagne en importance.

Du point de vue de la clause sociale, ce changement de dimension n'est pas anodin. Non seulement une clause sociale couvrant un ensemble de pays représentant plus de 40 % du PIB mondial rapproche les Américains de leur objectif de mondialiser l'application des DFT, mais en outre, les pays concernés se situent parfois au cœur du problème. La Malaisie, Singapour, Brunei ou encore le Vietnam sont des pays d'Asie qui ont été au cœur de la controverse sur la pertinence d'une clause sociale multilatérale; ils ont régulièrement été les principaux opposants à ce type de mesures. De plus, ces pays sont au cœur des processus de délocalisation, de sous-traitance, et de toutes les pratiques contestables qui ont été mises en œuvre à l'encontre des travailleurs. D'ailleurs, les syndicats et ONG, les élus progressistes et l'exécutif démocrate ne s'y tromperont pas : dans cet accord, il était impératif d'inclure une clause sociale forte, afin d'éviter les pires pratiques et de presser les pays d'Asie d'améliorer leur cadre législatif dans le domaine du travail.

Durant la phase de négociations, deux principaux problèmes ont retenu l'attention concernant la question des normes du travail. Premièrement, les négociateurs accompagnés par les experts du Département du Travail américain se sont penchés sur le cas du Vietnam, dont les pratiques en matière de travail suscitaient bien des inquiétudes. La liberté d'association

111 Voir Ian F. Ferguson, *Trade Promotion Authority (TPA) and the Role of Congress in Trade Policy*, CRS Report for Congress, Washington, D.C.: Congressional Research Services, RL33743, 15 juin 2015.

112 Ian F. Ferguson (dir.), *The Trans-Pacific Partnership (TPP) Negotiations and Issues for Congress*, CRS Report for Congress, Washington, D.C.: Congressional Research Services, R42694, 20 mars 2015.

y est très limitée, puisqu'une seule centrale syndicale reliée au parti communiste au pouvoir détient un monopole. Par ailleurs, de nombreuses pratiques de travail forcé ont été observées sur le territoire vietnamien. La piètre application des droits fondamentaux au travail a aussi été relevée du côté du Brunei et de la Malaisie. Deuxièmement, la clause sociale a dû essuyer les multiples critiques et attaques de la Malaisie, qui reste parmi les nations les plus rétives à relier accord de commerce et normes du travail. Toutefois, ce pays a dû accepter d'inclure un chapitre sur le travail au sein du PTP. Sur ce dossier, notons que les États-Unis ont pu compter sur des alliés acquis à la cause : le Canada, le Chili, l'Australie ou, encore, la Nouvelle-Zélande.

Le contenu du chapitre 19 sur le travail est conforme à la formule NPCA qui a été incluse dans les quatre accords précédemment signés. Toutes les dispositions du modèle NPCA se retrouvent dans le PTP. Toutefois, le PTP va plus loin. De nouvelles clauses figurent sur un certain nombre de sujets importants. Notons qu'un article inédit insiste sur l'abolition du travail forcé. Cet article précise aussi que les pays membres s'engagent à ne pas importer des produits fabriqués avec des pratiques de travail forcé¹¹³. En outre, la section 7 de ce chapitre 19 encourage formellement la responsabilité sociale des entreprises. Enfin, la section 10 du même chapitre insiste plus qu'auparavant sur la nécessité de mettre en place une procédure claire pour les soumissions de plaintes du public dans le cas où une clause de ce chapitre ne serait pas respectée. Le chapitre sur le travail inclus dans le PTP semble avoir été renforcé comparativement aux clauses sociales incluses dans les accords précédents.

Parallèlement, le gouvernement américain a décidé de négocier bilatéralement des lettres d'entente et des plans de « cohérence » inspirés du plan d'action avec la Colombie en vue de régler les problèmes les plus urgents dans le domaine du travail auprès de trois partenaires : Brunei,

113 « Each party recognises the goal of eliminating all forms of forced or compulsory labour, including forced or compulsory child labour. Taking into consideration that the Parties have assumed obligations in this regard under Article 19.3 (Labour Rights), each Party shall also discourage, through initiatives it considers appropriate, the importation of goods from other sources produced in whole or in part by forced or compulsory labour, including forced or compulsory child labour. » United States Trade Representative - USTR, « Trans-Pacific Partnership », Chapter 19 - Labour, Washington, D.C.: USTR, <<https://ustr.gov/sites/default/files/TPP-Final-Text-Labour.pdf>>, consulté le 22 mars 2016.

le Vietnam et la Malaisie¹¹⁴. Chacun de ces trois plans dresse une liste de réformes législatives ainsi qu'un ensemble complet de politiques visant à renforcer l'inspection au travail.

Est-ce que toutes ces procédures suffisent à rassurer les membres de la coalition travailleurs-libéraux? La réponse est non. Les principaux membres de la coalition sont très préoccupés par la situation critique des travailleurs dans les pays les moins développés de la zone couverte par le PTP. Les principales organisations syndicales et les ONG s'inquiètent des principales faiblesses déjà mentionnées (fragilité des droits syndicaux, récurrence du travail forcé) et elles sont très critiques à l'égard des plans d'action rédigés à l'intention de Brunei, du Vietnam et de la Malaisie¹¹⁵.

Enfin, nous devons noter que les syndicats américains ont participé à une initiative conjointe des principaux syndicats des pays membres du futur PTP sous la conduite de la Confédération syndicale internationale (CSI). Ces organisations ont proposé le 3 juillet 2012 un nouveau modèle de chapitre sur le travail et sur le règlement des litiges¹¹⁶. Celui-ci présentait un vocabulaire plus incisif et renforçait la surveillance et les sanctions infligées aux pays réfractaires. Si cette proposition n'a, pour l'essentiel, pas été reprise par les négociateurs, notons que les innovations soulignées plus haut (sur le travail forcé par exemple) s'inspirent en partie du modèle proposé par les syndicats. Quoi qu'il en soit, cette initiative vient marquer le retour des confédérations syndicales internationales dans le débat sur l'interconnexion entre commerce et travail, terrain qui avait été abandonné depuis le début des années 2000.

-
- 114 United States Trade Representative – USTR, «Brunei – United States Labour Consistency Plan», Washington, D.C.: USTR, novembre 2015, <<https://ustr.gov/sites/default/files/TPP-Final-Text-Labour-US-BN-Labor-Consistency-Plan.pdf>>, consulté le 22 mars 2016; United States Trade Representative – USTR, «Malaysia – United States Labour Consistency Plan», Washington, D.C.: USTR, novembre 2015, <<https://ustr.gov/sites/default/files/TPP-Final-Text-Labour-US-MY-Labor-Consistency-Plan.pdf>>, consulté le 22 mars 2016; United States Trade Representative – USTR, «United States-Vietnam Plan for the enhancement of trade and labour relations», Washington, D.C.: USTR, novembre 2015, <<https://ustr.gov/sites/default/files/TPP-Final-Text-Labour-US-VN-Plan-for-Enhancement-of-Trade-and-Labour-Relations.pdf>>, consulté le 27 avril 2016.
- 115 «*While the TPP also includes side letters/consistency plans to improve labor rights laws in three partner countries (Brunei, Malaysia, and Vietnam), by focusing on legal changes to the exclusion of implementation and enforcement benchmarks, the plans adopt the same failed approach as the Colombia Labor Action Plan. Thus, the LAC has no confidence that they will be effective.*» Labor Advisory Committee for Trade Negotiations and Trade Policy, «Report on the impacts of the Trans-Pacific Partnership», Washington, D.C.: LAC, décembre 2015, p. 16-17.
- 116 International Trade Union Confederation, «The Trans-Pacific Partnership Agreement model labour & dispute resolution chapter», Bruxelles: Confédération syndicale internationale, 3 juillet 2012, <<http://www.ituc-csi.org/the-trans-pacific-partnership-16694>>, consulté le 22 mars 2016.

Conclusion

Alors que Clinton voulait humaniser la mondialisation, l'arrivée d'une nouvelle administration républicaine vint changer radicalement le cours des choses. Avec l'entrée en fonction de l'équipe de Bush en 2001, la politique commerciale subit un changement de cap radical. Premièrement, le gouvernement souhaitait la ratification d'une nouvelle loi commerciale. Au départ, le gouvernement républicain ne prévoyait y inclure aucune mention de normes du travail. Il fallut compter sur la vigilance des démocrates progressistes et sur la parité qui caractérisait alors le Sénat pour éviter la disparition de la clause sociale. Ultimement, la loi de promotion du commerce de 2002 obligea Bush à inclure des clauses sociales dans les accords commerciaux que son administration allait négocier. À cet égard, cette nouvelle loi constituait toutefois un recul par rapport aux lois de 1974, 1984 et 1988.

Après avoir adopté cette loi, l'exécutif s'est lancé dans une course aux négociations commerciales. Pas moins de sept accords commerciaux bilatéraux furent ratifiés entre 2002 et 2006. Dans chacun de ces accords figurait un chapitre consacré au travail. Plusieurs procédures de coopération étaient instituées, mais une seule clause pouvait être invoquée pour déclencher le mécanisme de règlement des différends. Pis encore, ce mécanisme établissait un double standard, les droits économiques prévalant sur les droits des travailleurs. Cette approche suscita une forte opposition entre démocrates et républicains, provoquant une politisation inédite des enjeux commerciaux.

Toutefois, en 2006, l'administration Bush se vit obligée de composer avec un Congrès majoritairement démocrate après les élections de mi-mandat. Et de surcroît, on remit les rênes des instances stratégiques aux démocrates les plus progressistes, aux plus vaillants défenseurs de la clause sociale. Dans ce contexte, l'exécutif s'entendit avec le Congrès afin que les accords commerciaux en attente d'être ratifiés soient modifiés. La Nouvelle politique commerciale pour l'Amérique (NPCA) vit le jour et les normes du travail furent alors remises à l'honneur. Ce compromis trouva sa première application dans l'Accord de promotion du commerce avec le Pérou. Les DFT et les DTIR devinrent des seuils minimaux pouvant faire l'objet de sanctions s'ils n'étaient pas respectés. Le précédent jordanien fut donc surpassé et les normes du travail se trouvèrent à nouveau, sur le plan juridique, sur un pied d'égalité avec les clauses commerciales.

Évidemment, cette nouvelle formule fut critiquée et provoqua des demandes d'améliorations de la part de certains membres de la coalition travailleurs-libéraux qui se montraient encore insatisfaits.

Toutefois, c'est lors du processus de ratification des trois accords signés avec la Colombie, le Panama et la Corée du Sud que cette nouvelle approche fit l'objet des plus vives critiques, soit durant le premier mandat du président Obama. En 2011, dans un contexte très partisan, et devant offrir des garanties à une Chambre des représentants majoritairement républicaine, l'administration démocrate au pouvoir dut concéder la conclusion de ces trois accords, et ce, à l'encontre de l'opinion de sa base progressiste. Plus précisément, les multiples manquements au plus élémentaire respect des droits des travailleurs en Colombie ont contribué à attiser une opposition féroce de la coalition travailleurs-libéraux à cet accord. Et si le plan d'action sur la réforme des lois du travail qu'Obama a imposé au gouvernement colombien avait pour mission de rassurer ses partisans, cela n'aura pas suffi à apaiser les inquiétudes.

Enfin, soulignons que le Partenariat transpacifique a lui aussi suscité indignation et espoir. Indignation, car les membres de la coalition travailleurs-libéraux se sont insurgés contre les piètres conditions de travail relevées dans les trois pays les moins développés de la zone (Vietnam, Brunei et Malaisie). D'ailleurs, la Confédération syndicale internationale a proposé un nouveau modèle de clauses sociales, plus « mordant » que celui qui prévalait jusque-là dans la plupart des accords commerciaux. Si les gouvernements engagés dans la négociation n'ont pas relayé cette proposition ambitieuse dans les pourparlers, relevons que la clause sociale présentée dans le cadre du texte définitif révélé en octobre 2015 suscite un certain espoir. La formule « nouvelle politique commerciale pour l'Amérique » du 10 mai 2007 semble dépassée par la nouvelle mouture à plusieurs égards. Enfin, les États-Unis n'ont pas ménagé leurs efforts en vue de contraindre les trois pays cités à signer des protocoles de réformes à l'image de ce qui avait été exigé de la Colombie en 2011. Si ce nouveau modèle ne suffit pas à rassurer les organisations se portant à la défense des droits des travailleurs, reconnaissons que le modèle de clause sociale s'est bien amélioré comparativement à celui qui prévalait dans l'ANACT.

Good produced under conditions which do not meet rudimentary standards of decency should be regarded as contraband and ought not be allowed to pollute the channels of trade.

FRANKLIN D. ROOSEVELT, *Message to Congress on Establishing Minimum Wages and Maximum Hours*, Washington, D.C. : Maison-Blanche, 24 mai 1937, <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=15405>>, consulté le 28 avril 2016.

Clause sociale mondiale ou isolement américain?

Bilan d'une stratégie visant à humaniser la mondialisation

Les cinq chapitres précédents nous ont permis de retracer l'historique de l'engagement des États-Unis dans la promotion des clauses sociales dans les accords commerciaux internationaux. Nous avons cherché à déterminer les fondements de la stratégie internationale employée en nous basant sur trois types de variables : les débats d'idées, les jeux d'intérêts et les institutions qui furent mobilisées pour faire avancer la cause. Nous offrons à travers cette conclusion un bilan synthétique des effets pratiques de la stratégie américaine en évaluant les effets des clauses mises en œuvre sur le plan de la défense et de la promotion des droits des travailleurs. Pour ce faire, nous prendrons en considération trois éléments : la nature des clauses négociées, les structures institutionnelles les encadrant et les mécanismes de contrôle qui en découlent. Dans un premier temps, nous essayerons de cerner les principaux enseignements apportés par les clauses sociales unilatérales, bilatérales et régionales établies par les États-Unis. Dans un deuxième temps, nous présenterons un bilan international en tentant de mesurer la progression des normes du travail dans la politique commerciale américaine et dans les négociations internationales. En dernier lieu, nous esquisserons un bilan de notre recherche.

Les clauses sociales américaines : quels progrès ont été réalisés?

Les instruments unilatéraux

Depuis 1983, tous les programmes américains de préférences commerciales unilatérales sont munis de conditionnalités en matière de normes du travail. Ces programmes préférentiels sont au nombre de quatre : le

Système généralisé des préférences¹, le Programme préférentiel pour les pays andins², celui concernant les pays des Caraïbes³ et, enfin, celui destiné au continent africain⁴.

La formulation

Le contenu des clauses relatives aux droits des travailleurs diffère dans les multiples versions des lois. Toutes les clauses appliquées aujourd'hui renvoient aux droits des travailleurs internationalement reconnus (DTIR)⁵. En outre, nous pouvons tirer trois observations de l'évolution sémantique des mécanismes unilatéraux de préférences commerciales. Premièrement, la nature des clauses négociées est tributaire du niveau de développement des pays concernés. Deuxièmement, la succession chronologique des lois montre un durcissement progressif des engagements⁶.

L'accréditation

Afin d'obtenir le statut de bénéficiaire, un pays doit figurer sur une liste dressée par l'exécutif américain. Cette liste exclut les pays qui ne respectent pas les conditions requises pour bénéficier du système de préférences⁷. Lorsqu'un pays apparaît dans la liste, il doit par la suite faire une demande d'accréditation⁸. Si cet examen montre que le pays

-
- 1 Il s'agit du titre V de la loi commerciale de 1974, amendée en 1984.
 - 2 Le programme est couvert par la Loi sur la promotion du commerce avec les pays andins (*Andean Trade Promotion Act*, ATPA, 1991), puis par la Loi sur la promotion du commerce avec les pays andins et sur l'éradication des stupéfiants (*Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act*, ATPDEA, 2002).
 - 3 Loi sur le redressement économique du bassin des Caraïbes (*Caribbean Basin Economic Recovery Act*, CBERA en 1983), renouvelée et modifiée en 1990 (CBERA 2), devenue la Loi sur le partenariat commercial avec le bassin des Caraïbes (*Caribbean Basin Trade Partnership Act*, CBPTA) en 2000.
 - 4 Loi sur la croissance et les perspectives économiques de l'Afrique (*African Growth Opportunity Act*, AGOA) de 2000.
 - 5 Rappelons que ces droits sont : « (i) *the right of association*; (ii) *the right to organize and bargain collectively*; (iii) *a prohibition on the use of any form of forced or compulsory labor*; (iv) *a minimum age for the employment of children*; and (v) *acceptable conditions of work with respect to minimum wages, hours of work, and occupational safety and health.* » 19 U.S.C. § 2461 (*Trade and Tariff Act of 1984*, title V)
 - 6 Premièrement, les formules juridiques ont évolué jusqu'à ce qu'elles apportent satisfaction. Deuxièmement, les mécanismes préférentiels s'ajustent au niveau de développement des pays. Enfin, mentionnons que la vigilance de la coalition travailleurs-libéraux a favorisé cette progression. *Ibid.* Voir aussi pour l'ATPDEA: J. F. Hornbeck, *The Andean Trade Preference Act: Background and Issues for Reauthorization*, CRS Report for Congress, Washington, D.C., n° RL30790, 3 janvier 2001.
 - 7 Par exemple, lors de la création du programme de l'AGOA, des pays comme l'Angola et le Burundi ne furent pas retenus en raison de leur orientation politique. Le non-respect des droits des travailleurs faisait aussi partie des critères justifiant leur exclusion du programme.
 - 8 Pour obtenir cette accréditation, des fonctionnaires de différents ministères américains, des diplomates, des membres du Congrès, des entreprises, des ONG et des syndicats sont alors mobilisés pour dresser l'état des lieux sur chacun des critères d'admissibilité. Cette phase d'accréditation s'est déroulée au moment de la création des différents programmes : en 1982-1983 pour la CBERA ; en 1985 pour le SGP ; en 1990 pour l'ATPA ; en 1991 pour la CBERA 2 ; en 2000-2001 pour l'AGOA ; en 2000 pour la CBTPA ; et en 2002 pour l'ATPDEA.

n'a pas des pratiques conformes aux exigences, il doit alors s'engager à effectuer des réformes au moyen d'une lettre d'entente. Le processus d'accréditation de l'AGOA est le seul à avoir conduit à l'exclusion de pays au motif d'une mise en œuvre des normes du travail jugée trop faible, absente ou défaillante⁹. Cela dit, l'accréditation fut largement utilisée pour pousser les pays à progresser dans leur respect des DTIR¹⁰. Une fois la première accréditation accordée, un processus de suivi est mis en place pour assurer le contrôle continu. Tous les pays sont individuellement examinés dans les rapports d'exploitation sur les programmes préférentiels mentionnés plus haut afin de vérifier s'ils respectent toujours les critères d'admissibilité. À ce sujet, de nombreux contentieux ont été traités par ce mécanisme dans le bassin des Caraïbes¹¹, dans les pays andins¹² et en Afrique¹³.

Enfin, les programmes préférentiels furent accompagnés d'activités coopératives visant à améliorer la mise en œuvre des DTIR. Ainsi, entre 2001 et 2008, le Département du Travail américain contribua à ces

-
- 9 Les pays visés étaient les suivants: l'Angola, le Burundi, la République démocratique du Congo et la Guinée équatoriale. United States Trade Representative - USTR, *Comprehensive Report of the President of the United States on U.S. Trade and Investment Policy Toward Sub-Saharan Africa and Implementation of the African Growth and Opportunity Act*, soumis par le président des États-Unis au Congrès, Washington, D.C.: USTR, mai 2001, p. 91-96.
 - 10 Par exemple, lors de la signature de la première CBERA en 1983, les pays faisant une demande d'accréditation subirent un examen approfondi de leurs pratiques en matière de droits du travail. À terme, cinq pays durent signer des lettres d'entente au sujet des normes du travail: Haïti, la République dominicaine, le Guatemala, le Honduras et le Salvador. Ce processus contribua à promouvoir des réformes sociales. Steve Charnovitz, « Caribbean basin initiative: Setting labor standards », *Monthly Labor Review*, vol. 107, n° 11 (1984), p. 54-56. En 1990, lors de l'adoption de la CBERA 2, les États-Unis conditionnèrent l'admissibilité du Guatemala et du Salvador à des refontes majeures de leur code du travail respectif. USTR, *Second Report to Congress on the Operation of the Caribbean Basin Economic Recovery Act*, soumis par le président des États-Unis au Congrès, Washington, D.C.: USTR, 1996, p. 38-43. Enfin, lors du lancement de l'ATPDEA, l'Équateur fut sommé de changer les pratiques en vigueur dans le secteur bananier. USTR, *First Report to the Congress on the Operation of the Andean Trade Preference Act As Amended*, soumis par le président des États-Unis au Congrès, Washington, D.C.: USTR, 30 avril 2003, p. 36-37.
 - 11 Dans le deuxième rapport d'examen de la CBERA 2, l'administration américaine a demandé au Honduras de prendre des actions concrètes pour s'assurer que le droit d'association soit respecté et protégé dans les *maquiladoras*. USTR, *Second Report to Congress on the Operation of the Caribbean Basin Economic Recovery Act*, soumis par le président des États-Unis au Congrès, Washington, D.C.: USTR, 1996, p. 47-50. De même, des pratiques antisyndicales ont été l'objet de discussions entre les États-Unis et le Guatemala (en 2000, avec le Honduras et le Costa Rica et en 2001 avec le Nicaragua). USTR, *Fourth Report to Congress on the Operation of the Caribbean Basin Economic Recovery Act*, soumis par le président des États-Unis au Congrès, Washington, D.C.: USTR, 31 décembre 2001.
 - 12 Ainsi, après l'accréditation conditionnelle de l'Équateur en 2002, le pays fut placé sous surveillance au sujet des conditions de travail dans le secteur bananier. USTR, *Third Report to the Congress on the Operation of the Andean Trade Preference Act As Amended*, soumis par le président des États-Unis au Congrès, Washington, D.C.: USTR, 30 avril 2007, p. 28-30 et 38-39.
 - 13 Lors des procédures d'examen de l'AGOA, l'Érythrée et l'Ouganda furent avertis, puis exclus du programme préférentiel à cause de violations des engagements qu'ils avaient contractés au sujet de la mise en œuvre des DTIR. USTR, *Comprehensive Report of the President of the United States on U.S. Trade and Investment Policy Toward Sub-Saharan Africa and Implementation of the African Growth and Opportunity Act*, soumis par le président des États-Unis au Congrès, Washington, D.C.: USTR, mai 2008, p. 100 et 139-140.

programmes à hauteur de 191 millions de dollars dans le cadre de l'AGOA¹⁴. Dans le cadre de l'ATPA, de la CBERA et de la CBTPA, il s'engagea financièrement auprès des bénéficiaires sur la question du travail des enfants, et des programmes pilotés par l'OIT furent financés par le gouvernement américain¹⁵.

La surveillance

La capacité de la société civile de participer au processus de suivi ainsi que les possibilités de sanction sont les deux dernières dimensions d'importance des programmes préférentiels. Le SGP est le seul mécanisme habilité à recevoir les pétitions de la société civile¹⁶. Entre 1985 et 1995, l'USTR enregistrait 101 pétitions. Durant cette période, trente et une furent rejetées, deux furent différées et soixante-trois requêtes mettant en cause trente-neuf pays furent soumises à examen¹⁷. De ce nombre, cinquante et un dossiers n'aboutirent pas à une suspension et douze menèrent à la suspension ou à la révocation des privilèges¹⁸. Au terme de nos propres recherches, nous avons pu constater qu'entre 2004 et 2015, vingt pays furent l'objet d'une pétition pour violation des droits des travailleurs. De ces vingt procédures, cinq furent refusées, une autre fut différée et quatorze furent révisées. Sur les quatorze dossiers révisés, quatre furent fermés et neuf étaient en traitement, et un pays multirécidiviste (le Bangladesh) a été trouvé coupable et suspendu du programme à la suite du scandale du Rana Plaza.

Les autres systèmes préférentiels (CBERA, CBERA2, ATPA, AGOA, CBTPA) ne possèdent pas de mécanisme équivalent. Les groupes qui défendent les droits des travailleurs doivent se contenter de participer aux audiences publiques organisées dans le cadre de chacune des procédures générales d'examen. Le cas échéant, des sanctions peuvent être imposées, certaines pouvant conduire à une suspension des privilèges, voire à une exclusion totale du programme. Dans le cas de l'ATPDEA,

14 *Ibid.*, p. 70.

15 USTR, *Fifth Report to the Congress on the Operation of the Andean Trade Preference Act As Amended*, soumis par le président des États-Unis au Congrès, Washington, D.C. : USTR, 30 juin 2010 p. 26 ; USTR, *Eighth Report to Congress on the Operation of the Caribbean Basin Economic Recovery Act*, soumis par le président des États-Unis au Congrès, Washington, D.C. : USTR, 31 décembre 2009, p. 9-10.

16 USTR, *U.S. Generalized System of Preferences Guidebook*, Washington, D.C. : USTR, décembre 2012, p. 28-30.

17 Pharis Harvey, « US GSP labor rights conditionality: "Aggressive unilateralism" or a forerunner to a multilateral social clause? », Washington, D.C. : International Labor Rights Forum, 1995, <<http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1475&context=globaldocs>>, consulté le 22 mars 2016.

18 Une enquête semblable portant sur la période 1985-2004 montre que quarante-huit pays firent l'objet d'une plainte, trente-huit rapports furent rédigés, treize pays furent suspendus ou révoqués et dix-sept autres pays furent placés sous surveillance. Alisa DiCaprio, « Are labor provisions protectionist : Evidence from nine labor-augmented U.S. trade arrangements », *Comparative Labor Law & Policy Journal*, vol. 26, n° 1 (2004), p. 1.

trois pétitions¹⁹ furent déposées contre l'Équateur, en 2003, au moment de l'établissement du nouveau programme. Ces plaintes furent acceptées et l'Équateur subit un examen. Depuis, la procédure d'examen ne fut jamais arrêtée, bien que l'accès au programme n'ait jamais été suspendu pour une question de violation des droits des travailleurs. Du côté de la CBERA, les audiences furent aussi un moyen de faire entendre la voix des travailleurs. En 2001 et en 2003, l'AFL-CIO et HERE! participèrent à une audience commune pour dénoncer la piètre condition des DTIR dans six des pays bénéficiaires : le Honduras, le Salvador, le Guatemala, le Costa Rica, le Nicaragua et la République dominicaine²⁰. Cependant, aucune procédure officielle n'a été entamée dans ce cas précis.

Le bilan

Les clauses sociales unilatérales ont fait l'objet de trois critiques, quatre arguments en leur faveur et une piste de réflexion. Trois principales critiques furent adressées à la clause sociale du SGP²¹. Premièrement, certains estimaient que les normes étaient mal définies²². Deuxièmement, on reprochait aux procédures judiciaires d'être arbitraires et peu démocratiques²³. Enfin, troisièmement, on dénonçait l'hypocrisie des États-Unis, qui n'ont ratifié que deux des huit conventions fondamentales de l'OIT, négligeant ainsi le respect de ces mêmes droits sur leur propre territoire.

À ces objections, les défenseurs des clauses répondent par quatre séries d'arguments et une piste de réflexion. Premièrement, le programme préférentiel commercial est une loi américaine; il est donc logique que les

-
- 19 Une pétition déposée par l'USLEAP, une autre par Human Right Watch et une dernière par l'AFL-CIO.
- 20 United States Trade Representative - USTR, *Fourth Report to Congress on the Operation of the Caribbean Basin Economic Recovery Act*, soumis par le président des États-Unis au Congrès, Washington, D.C.: USTR, 31 décembre 2001, p. 58; USTR, *Fifth Report to Congress on the Operation of the Caribbean Basin Economic Recovery Act*, soumis par le président des États-Unis au Congrès, Washington, D.C.: USTR, 31 décembre 2003, p. 54.
- 21 Le détail de ces critiques se trouve dans Philip Alston, « Labor rights provisions in US trade law "aggressive unilateralism"? », dans Lance A. Compa et Stephen F. Diamond (dir.), *Human Rights, Labor Rights, and International Trade*, Philadelphie: University of Pennsylvania Press, 2003, p. 71-96; voir aussi William E. Scheuerman, « False humanitarianism? US advocacy of transnational labour protections », *Review of International Political Economy*, vol. 8, n° 3 (2001), p. 359-388.
- 22 Cette critique se décline en quatre arguments: 1) les droits des travailleurs internationalement reconnus, tels qu'ils sont décrits dans la loi sont flous et laissent place à une interprétation arbitraire; 2) le corpus législatif de l'OIT n'est pas évoqué dans la définition de ces normes, laissant entendre que les États-Unis établiraient leurs propres normes « internationales »; 3) certaines normes universelles sont exclues de la loi, alors qu'elles sont reconnues internationalement; 4) enfin, d'autres normes retenues ne sauraient être qualifiées d'universelles.
- 23 « Under GSP, the USTR decides whether to accept the case (a prosecutor's role), to hear the case (a judge's role), to weigh the "taking steps" evidence (a jury's role), and to apply the sanction (an executioner's role). » Philip Alston, « Labor rights provisions in US trade law "aggressive unilateralism"? », dans Lance A. Compa et Stephen F. Diamond (dir.), *op. cit.*, p. 78.

États-Unis en dictent les termes²⁴. Deuxièmement, même si tout n'est pas parfait, les clauses sociales unilatérales permirent d'amener de nombreux pays à modifier leurs pratiques et à changer leurs lois et leur système d'inspection du travail²⁵. Troisièmement, ces programmes offrirent aux ONG et aux syndicats une façon inédite de se faire entendre et d'influencer le cours de la politique commerciale américaine²⁶. Quatrièmement, les causes défendues par les ONG et les syndicats portaient la plupart du temps sur des droits de la personne ou collectifs et non sur les questions salariales, ce qui démontrerait la dimension humanitaire et non protectionniste des pétitions déposées²⁷. Enfin, cinquièmement, toutes ces remarques n'empêchèrent aucunement les défenseurs des droits des travailleurs de réclamer une meilleure clause sociale²⁸.

En somme, les clauses sociales unilatérales firent figure de laboratoire pour lancer les initiatives reliant le commerce et les normes du travail. Elles permirent de tester les clauses sociales en vue de leur généralisation à l'échelle multilatérale. Cela dit, ces mécanismes sont de moins en moins pertinents, car les programmes de préférences sont de moins en moins prisés, pour laisser place aux accords bilatéraux et régionaux.

Les outils bilatéraux et régionaux

Nous effectuerons un bilan des clauses sociales bilatérales et régionales en trois parties²⁹: 1) nous nous attarderons d'abord sur le contenu juridique des différents accords, 2) nous nous pencherons ensuite sur les dimensions institutionnelles de ces accords et 3) nous évaluerons finalement les questions relatives aux règlements des différends.

-
- 24 Lance A. Compa et Jeffrey S. Vogt, « Labor rights in the generalized system of preferences: A 20-year review », *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol. 22, n° 1 (2000-2001), p. 199-238.
- 25 *Ibid.*, p. 236.
- 26 *Ibid.*, p. 207-208; George Tsogas, « Labour standards in the generalized systems of preferences of the European Union and the United States », *European Journal of Industrial Relations*, vol. 6, n° 3 (2000), p. 349-370.
- 27 Kimberly Ann Elliott, « Preferences for workers? Worker rights and the US Generalized System of Preference », présenté dans le cadre du colloque *Globalization and Inequality*, Grand Rapids, Michigan: Calvin College Grand Rapids, 1998, <<http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=313>>, consulté le 22 mars 2016.
- 28 À tel point que, dans les années 1990, les ONG traînèrent le gouvernement devant les tribunaux afin de prouver qu'il ne respectait pas les termes de la loi de 1984. La cause fut perdue, mais les administrations successives durent par la suite faire preuve de plus de diligence, surtout sur le plan du pouvoir discrétionnaire accordé au président. Terry Collingsworth, « International worker rights enforcement: Proposals following a test case », dans Lance A. Compa et Stephen F. Diamond (dir.), *op. cit.*, p. 227-250.
- 29 Nous condenserons ici de l'information publiée dans le cadre d'un article et d'un chapitre de livre: Sylvain Zini, « Humaniser la globalisation. Les États-Unis et les chapitres sur le travail dans les accords commerciaux », *Revue Interventions économiques*, n° 49 (2014); Sylvain Zini, « L'ANACT: D'un précédent original à un cuisant échec? Retour sur son origine et sa portée », dans Dorval Brunelle (dir.), *L'ALENA à vingt ans*, Montréal: Éditions IEIM, 2014, p. 349-372.

Le contenu

Concernant les droits du travail considérés dans les différentes clauses sociales, nous pouvons relever quatre types de standards : les lois nationales, les DTIR, les DFT et les normes ANACT (DTIR+, ci-après). Dans tous les accords, les clauses sociales reposent sur le principe de base que chaque pays s'engage à respecter ses propres lois nationales. *A priori*, l'obligation d'appliquer ses propres lois n'implique aucun seuil minimal. C'est pourquoi une ou plusieurs listes de droits doivent compléter cette disposition. La liste la plus commune est celle des droits des travailleurs internationalement reconnus (DTIR). Cette liste de cinq droits fut retranscrite dans le modèle jordanien (modèle 2), Bush (modèle 3) et NPCA (modèle 4) (tableau 11). Un deuxième modèle consiste à faire référence à la Déclaration relative aux droits fondamentaux au travail de l'OIT (DDFT). Un manquement à ces normes peut induire une procédure de règlement des différends dans les modèles 2 et 4³⁰, mais pas dans le modèle 3. Une dernière liste est celle proposée par l'ANACT, qui, comme nous l'avons vu, compte onze droits³¹. Nous l'avons nommé DTIR+, car elle correspond à la liste des DTIR, auxquels s'ajoutent quatre autres droits (droit de grève, élimination de toute forme de discrimination, égalité de rémunération entre hommes et femmes, protection des travailleurs migrants). Seuls trois droits peuvent faire l'objet d'un recours devant le mécanisme de règlement des différends³², les autres ne pouvant être invoqués que dans le cadre de consultations bilatérales.

30 Le modèle 4 est celui qui va le plus loin dans la défense des DFT. En effet, il oblige chaque partie à appliquer, protéger et mettre en œuvre les cinq principes contenus dans la DDFT. Dans ce quatrième modèle, la clause est soumise au mécanisme de règlement des différends (MRD).

31 Les onze droits sont les suivants : 1) la liberté d'association et la protection du droit d'organisation ; 2) le droit de négociation collective ; 3) *le droit de grève* ; 4) l'interdiction du travail forcé ; 5) les protections accordées aux enfants et aux jeunes gens en matière de travail ; 6) les normes minimales d'emploi, telles que le salaire minimum et la rémunération des heures supplémentaires, qui s'appliquent aux salariés, y compris ceux qui ne sont pas visés par des conventions collectives ; 7) *l'élimination de la discrimination en matière d'emploi fondée sur des motifs tels que la race, la religion, l'âge, le sexe ou d'autres motifs prévus par la législation intérieure de chacune des Parties* ; 8) *l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes* ; 9) la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles ; 10) l'indemnisation en cas d'accidents du travail ou de maladies professionnelles ; 11) *la protection des travailleurs migrants*. Les quatre droits écrits en italiques sont ceux qui ne font pas partie de la liste traditionnelle des DTIR. *Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail entre le gouvernement des États-Unis d'Amérique, le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis mexicains - Partie VI, Article 49, 13 septembre 1993, <<http://www.travail.gc.ca/ra/relation/internationale/accords/anact.shtml>>, consulté le 22 mars 2016.*

32 Les trois droits pour lesquels il est possible d'intenter un recours devant le mécanisme de règlement des différends sont les suivants : 5) les protections accordées aux enfants et aux jeunes gens en matière de travail ; 6) les normes minimales d'emploi, telles que le salaire minimum et la rémunération des heures supplémentaires, qui s'appliquent aux salariés, y compris ceux qui ne sont pas visés par des conventions collectives ; 9) la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles.

TABLEAU 11 / Type de clauses négociées en fonction des modèles d'accords commerciaux

	ANACT (ALENA, 1994) (Modèle 1)	JORDANIE (2000) (Modèle 2)	ALE-BUSH (2002-2006) (Modèle 3)	NPCA (2007-...) (Modèle 4)
Statut des DFT (OIT)	s.o.	Inclus et MRD	Inclus et non MRD	Inclus et MRD
Clause: avantage comparatif	Non inclus	Inclus et MRD	Inclus	Inclus et MRD
Clause: renforcer les lois nationales	Inclus	Inclus et MRD	Inclus et MRD	Inclus et MRD
Normes incluses	DTIR+	DTIR	DTIR	DTIR et DFT
Couverture du règlement des différends	Âge minimum légal; salaire minimum; SST	DTIR et lois nationales	Lois nationales	DTIR, lois nationales et DFT
Type de sanctions	Financières 20 millions max ou 0,007% du commerce	Financières, commerciales Pas de limite <i>a priori</i>	Financières (commerciales) 15 millions max reversées à un fonds	Financières, commerciales Pas de limite <i>a priori</i>
Institution	Secrétariat ANACT Conseil des ministres du Travail BAN	<i>Ad hoc</i>	Sous-comité des affaires reliées au travail - ministères	Commission des affaires relatives au travail - ministères

Source: D'après les textes des accords. Sur l'idée de modèles, voir Mary Jane Bolle, *Overview of Labor Enforcement Issues in Free Trade Agreements*, CRS Report for Congress, Washington, D.C.: Congressional Research Service, n° RS22823, 29 février 2008.

Pour schématiser le contenu des clauses, il est possible de dire qu'il existe deux modèles faibles et deux modèles forts de clauses sociales. Les modèles faibles sont l'ANACT (modèle 1) et le modèle Bush (modèle 3). Les modèles forts sont incarnés par l'ALE avec la Jordanie (modèle 2) et celui de la Nouvelle politique commerciale pour l'Amérique (NPCA, modèle 4)³³. La force ou la faiblesse de ces clauses dépend de quatre facteurs: la volonté politique affichée par l'exécutif américain; le poids des

33 Carol Pier, « Workers' rights provisions in fast track authority, 1974-2007: An historical perspective and current analysis », *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 13, n° 1 (2006), p. 77-103; Alisa DiCaprio, *op. cit.*; Marley S. Weiss, « Two steps forward, one step back-or vice versa: Labor rights under Free Trade Agreements from NAFTA, through Jordan, via Chile, to Latin America, and Beyond », *University of San Francisco Law Review*, vol. 37, n° 3 (2002), p. 689-756.

progressistes dans les rapports de pouvoirs internes; le positionnement des partenaires eu égard à la clause sociale; et la dimension stratégique des accords négociés.

Les institutions

La nature des arrangements institutionnels influença la quantité et la qualité des différents programmes de coopération et de consultations mis en œuvre. On peut dénombrer trois modèles institutionnels: le modèle ALENA, le modèle post-2002 et le modèle jordanien. 1) Examinons d'abord le modèle ALENA. À un premier niveau, l'ANACT est dotée d'une Commission de coopération en matière de travail dirigée par un conseil ministériel et disposant d'un secrétariat permanent basé à Washington³⁴. À un deuxième niveau, les bureaux administratifs nationaux (BAN) sont chargés d'enregistrer les témoignages et pétitions dénonçant les violations des engagements contractés. 2) La deuxième formule est celle des accords de libre-échange de l'ère Bush, auxquels il faut adjoindre le modèle NPCA. Aucune des institutions ayant compétence en matière de travail n'est permanente³⁵. Les organes chargés de traiter les questions relatives au travail se réunissent suivant les besoins des parties, en accord avec les deux ministères du Travail. 3) La dernière « formule » institutionnelle est celle du modèle jordanien, où les questions reliées au travail relèvent du comité paritaire, instance régissant l'ensemble des dispositions de l'accord.

La coopération

Des programmes de coopération technique et financière furent mis sur pied dans la plupart des accords signés (tableau 12)³⁶. Essentiellement, ces programmes se concentraient sur trois secteurs: l'adoption et la mise en

-
- 34 La Commission de l'ANACT a un champ d'intervention très large: coopération, réalisation d'études indépendantes, mise en œuvre de séminaires de formation, etc.
- 35 Voir notamment Mary Jane Bolle, *Free Trade Agreements with Singapore and Chile: Labor Issues*, CRS Report for Congress, Washington, D.C.: Congressional Research Service, n° RS21560, 21 juillet 2003.
- 36 Informations synthétisées d'après les documents suivants: USTR, *2004 Trade Policy Agenda and 2003 Annual Report*, Washington, D.C.: USTR, 6 mars 2004; USTR, *2005 Trade Policy Agenda and 2004 Annual Report*, Washington, D.C.: USTR, 6 mars 2005; USTR, *2006 Trade Policy Agenda and 2005 Annual Report*, Washington, D.C.: USTR, 6 mars 2006; USTR, *2007 Trade Policy Agenda and 2006 Annual Report*, Washington, D.C.: USTR, 6 mars 2007; USTR, *2008 Trade Policy Agenda and 2007 Annual Report*, Washington, D.C.: USTR, 6 mars 2008; USTR, *2009 Trade Policy Agenda and 2008 Annual Report*, Washington, D.C.: USTR, 6 mars 2009; USTR, *2010 Trade Policy Agenda and 2009 Annual Report*, Washington, D.C.: USTR, 6 mars 2010; USTR, *2011 Trade Policy Agenda and 2010 Annual Report*, Washington, D.C.: USTR, 6 mars 2011; USTR, *2012 Trade Policy Agenda and 2011 Annual Report*, Washington, D.C.: USTR, 6 mars 2012.

œuvre de lois conformes aux engagements contractés, la création de systèmes d'inspection efficaces et l'instauration de procédures judiciaires assurant une protection effective des droits des travailleurs.

TABLEAU 12 / Résumé des activités de coopération et de consultation issues de l'adoption des clauses sociales bilatérales et régionales

ANACT	77 conférences, séminaires et rapports de recherches réalisés sous la direction de la Commission de l'ANACT, entre 1993 et 2011, dont : <ul style="list-style-type: none"> • 13 sur les relations industrielles et les droits des travailleurs ; • 32 sur les questions de santé et sécurité au travail ; • 6 sur les travailleurs migrants ; • 7 sur les questions de genre et les discriminations ; • 6 sur les questions du travail des enfants, de la violence en milieu de travail et du trafic humain ; • 13 sur les développements relatifs au marché du travail.
Jordanie	2006 : Activation d'un groupe de travail sur les normes du travail, rencontre au sujet de la mise en œuvre des engagements. 2007 : Mise en place d'un programme conjoint OIT-USAID pour instaurer des conditions de travail décentes dans les zones franches. 2009 : Visite du Département du Travail, de l'USTR et du Département d'État dans les zones franches en vue de la mise en œuvre du programme d'amélioration des conditions de travail. 2010 : Nouvelles visites officielles. 2011 : Visite de l'USTR dans les zones franches.
Singapour	2010 : Premières rencontres du sous-comité sur les questions du travail. 2011 : Stratégie commune pour la négociation du chapitre sur le travail du TPP.
Chili	2004 : LAC ; séminaire sur les relations industrielles (2004) ; échanges sur les technologies de l'information et de la communication dans l'administration judiciaire ; programme d'assistance et de formation des juges chiliens ; échanges sur les statistiques du travail. 2008 : Ressources humaines, inspection, marché du travail. 2010 : Rencontre au sujet de la SST dans les mines, rencontre portant sur la protection sociale.
Maroc	2010 : Première rencontre des ministres du Travail. Activités de formation de médiateurs dans les milieux de travail, activation de programmes de coopération. 2011 : Activité de formation dans la médiation et l'inspection.
Australie	2009 : Rencontre du sous-comité pour faire le bilan du chapitre sur le travail.
Amérique centrale et République dominicaine	2005 : Investissement de 7,75 millions de dollars dans un programme de coopération : ajustement des lois, mise en œuvre, inspection. 2006 : Investissement de 8,75 millions de dollars dans le même programme. 2008 : Réunion de la Commission des affaires relatives au travail. 2009 : Rencontre visant à faire le bilan sur l'application effective des engagements au regard des droits du travail, examen du statut du Guatemala. 2010 : Consultation avec le Guatemala, examen du statut du Costa Rica.

Bahreïn	2009: Rencontre du sous-comité au travail, programme de coopération sur l'inspection du travail géré par l'OIT. 2010: Discussion sur les droits des travailleurs, poursuite du programme de coopération. 2011: Demande d'examen du statut de Bahreïn.
Oman	2011: Début d'un programme de coopération en matière d'inspection du travail, soutien au premier Congrès de la première centrale syndicale du pays.
Pérou	2010: Mission de l'USTR en vue de l'application effective de la clause sociale, début d'un programme de coopération en matière d'inspection. 2011: Examen du statut du Pérou, problème des droits syndicaux.

Source: Robert G. Finbow, *The Limits of Regionalism: NAFTA's Labour Accord*, Aldershot: Ashgate, 2006, p. 198-201.

Le règlement en cas de litige

Les mécanismes de règlement des différends (MRD) figurant dans les différents accords commerciaux américains ont tous une structure similaire (tableau 13). Ils exigent dans un premier temps l'examen des plaintes déposées par le public auprès des instances nationales. Dans le cas de l'ANACT, ce sont les bureaux administratifs nationaux (BAN) qui reçoivent les plaintes du public. Il peut ensuite demander la mise en place d'une consultation ministérielle, lors de laquelle on discute des faits évoqués dans la plainte rédigée et vérifiés par l'enquête du BAN. Les ministres décident collectivement de la solution à apporter aux problèmes mentionnés. En l'absence de consensus, seulement pour les droits non collectifs (4 à 11), un comité d'experts peut être sollicité pour offrir une résolution pacifique au différend. Dans le cas des droits 6, 9 et 11, si la partie plaignante n'est pas satisfaite, un groupe spécial d'arbitrage peut être convoqué afin de trancher. Enfin, si le pays accusé n'applique pas les recommandations de ce panel, il devra s'acquitter d'une pénalité pouvant aller jusqu'à un maximum de 20 millions de dollars, ou 0,007% de la valeur du commerce bilatéral entre les parties concernées.

TABLEAU 13 / Résumé des dispositions juridiques concernant le règlement des différends au sujet des droits des travailleurs

ANACT	Jordanie	ALE-Bush	NPCA
Examens effectués par les BAN	Examen national	Examen national	Examen national
Examen portant sur un des onze droits listés dans l'ANACT.	Examen portant sur les DTIR ou DFT.	Examen portant sur un des DTIR.	Examen portant sur un des DTIR ou DFT.
Consultations ministérielles	Notification écrite: tentative de résolution bilatérale.		
Tentative de trouver un compromis à la suite des conclusions du BAN mobilisé.	Consultation directe entre les ministères. Sous-comité relatif aux questions sur le travail. Établissement d'une discussion directe visant à résoudre le différend par la discussion et la négociation.		
Comités évaluateurs d'experts (CEE)	Constitution d'un panel arbitral de trois membres.		
<ul style="list-style-type: none"> Analyse indépendante de l'application des lois du travail; recommandations. (Seuls les droits 4 à 11 sont visés*.)	Consultation du plaignant et de l'accusé, ouverture au public et consultation d'acteurs non gouvernementaux (entreprises, ONG, syndicats).		
Groupe spécial arbitral de cinq membres.	Rapport préliminaire soumis aux parties.		
Étude, délibération, jugement.	Commentaires des parties.		
Proposition d'un plan d'action. (Seuls les principes 5, 6 et 9 sont mobilisables**.)	Rapport définitif soumettant ses conclusions et recommandations.		
En cas de non-application: amendes ou sanctions commerciales (max. de 20 M \$ ou 0,007% de la valeur du commerce entre les parties concernées).	La partie en tort ne fait rien: sanction financière ou commerciale, pas de seuil maximal.	La partie en tort ne fait rien: sanction financière (max. 15 M \$), suspension des bénéfices de l'accord, si absence de règlement financier.	La partie en tort ne fait rien: sanction financière ou commerciale, pas de seuil maximal.

* La liberté d'association et la protection du droit d'organisation; le droit de négociation collective et le droit de grève sont exclus.

** Normes techniques du travail concernant la santé et la sécurité au travail; le travail des enfants; le salaire minimum.

Source: D'après les textes des accords.

Dans le cas des autres ALE signés par les États-Unis, ces plaintes sont acheminées au Département du Travail, au Bureau des affaires commerce-travail (Office of Trade and Labor Affairs, OTLA). Ces plaintes sont ensuite examinées et le Bureau décide si elles peuvent aboutir à un examen. Dans l'affirmative, le Département du Travail, assisté de l'USTR et des diplomates américains, organise sa propre enquête. Un processus d'audiences publiques permet de compléter la procédure. Dans le cas où la plainte est jugée acceptable, deux possibilités se dessinent. Après la procédure d'examen national, les parties tentent de résoudre pacifiquement le litige à travers une consultation. Le cas échéant, le panel arbitral se réunit tout de suite après, afin de trancher. Après avoir entendu toutes les parties concernées, le panel dépose un rapport préliminaire, puis un rapport définitif dans lequel il présente ses recommandations. Si le pays ne se conforme pas aux recommandations, il s'expose à une sanction financière ou commerciale, selon les cas et selon les modalités de l'accord en question.

Le bilan des mécanismes de mise en œuvre et de règlement des différends

Dans un premier temps, nous nous pencherons sur l'ANACT puis, dans un second temps, sur les accords de libre-échange. Trente-neuf pétitions alléguant qu'une des trois parties ne respectait pas ses engagements furent déposées dans le cadre de l'ANACT (tableau 14). De toutes ces procédures, vingt-neuf furent acceptées pour examen et seize menèrent à une consultation ministérielle. Seulement trois d'entre elles firent l'objet d'une consultation d'experts. Aucune ne fut portée devant le panel arbitral. Le Bureau administratif national des États-Unis enregistra le plus de plaintes (presque les deux tiers), suivi du Mexique, puis du Canada.

TABLEAU 14 / Statistiques sur les pétitions déposées au titre de l'ANACT, par le BAN d'origine (1994-2012)

	États-Unis	Mexique	Canada	Total
Nombre total de pétitions déposées au BAN	24	9	6	39
Nombre de pétitions acceptées pour examen	17	9	3	29
Examen sans conséquence	8	4	0	12
Demande de consultation ministérielle	8	5	3	16
Comités d'experts	3	0	0	3
Panel arbitral	0	0	0	0
Pénalité financière ou commerciale	0	0	0	0

Source : D'après les communications déposées dans le cadre de l'ANACT ; voir <http://www.travail.gc.ca/fra/rerelations/internationale/accords/anact_comm_pub.shtml>, consulté le 22 mars 2016 ; <<http://www.dol.gov/ilab/trade/agreements/naalc.htm>>, consulté le 22 mars 2016 ; et <http://www.stps.gob.mx/01_oficina/03_cgai/aclan.htm>, consulté le 22 mars 2016.

Si nous comparons les lieux de provenance et de destination des plaintes, les plaintes déposées auprès du BAN américain étaient presque uniquement dirigées contre le Mexique. Sur les vingt-quatre plaintes acheminées au BAN américain, seules quinze furent étudiées, soit un peu plus des deux tiers. Elles concernaient principalement des droits collectifs : droit d'association (seize plaintes) et droit à la négociation collective (neuf plaintes)³⁷ et la prévention reliée aux accidents de travail et aux maladies professionnelles (sept plaintes). En outre, toutes les requêtes reçues par le BAN mexicain s'adressaient exclusivement aux Américains et toutes furent mises à l'étude. La plupart des requêtes visaient les conditions de travail des travailleurs migrants du secteur de l'agriculture américaine (six plaintes). Parmi les plaintes reçues par le BAN canadien, la moitié concernait chacun des autres pays membres de l'ANACT.

37 Cela est d'autant plus remarquable que ces questions ne sont pas recevables par le comité d'experts ni par le panel arbitral. Voir Robert G. Finbow, *The Limits of Regionalism: NAFTA's Labour Accord*, Aldershot : Ashgate, 2006.

TABLEAU 15/ **Type de droit invoqué lors du dépôt des plaintes dans l'ANACT, en fonction du BAN d'origine**

Droit motivant la pétition*	Pays de provenance de la plainte			
	États-Unis	Mexique	Canada	Total
1. La liberté d'association et la protection du droit d'organisation.	16	4	5	25
2. Le droit de négociation collective.	9	5	3	17
3. Le droit de grève.	3	1	0	4
4. L'interdiction du travail forcé.	1	1	0	2
5. Les protections accordées aux enfants et aux jeunes gens en matière de travail*.	2	0	0	2
6. Les normes minimales d'emploi, telles que le salaire minimum et la rémunération des heures supplémentaires, qui s'appliquent aux salariés, y compris ceux qui ne sont pas visés par des conventions collectives*.	3	6	3	12
7. L'élimination de la discrimination en matière d'emploi fondée sur des motifs tels que la race, la religion, l'âge, le sexe ou d'autres motifs prévus par la législation intérieure de chacune des Parties.	3	5	1	9
8. L'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes.	0	1	1	2
9. La prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles*.	7	7	3	17
10. L'indemnisation en cas d'accidents du travail ou de maladies professionnelles.	4	6	1	11
11. La protection des travailleurs migrants.	0	6	1	7

* Une plainte peut avoir plusieurs motifs. Le nombre de motifs évoqués excède donc le nombre de plaintes déposées.

Source: D'après les communications déposées dans le cadre de l'ANACT ; voir <http://www.travail.gc.ca/fra/rerelations/internationale/accords/anact_comm_pub.shtml>, consulté le 22 mars 2016; <<http://www.dol.gov/ilab/trade/agreements/naalc.htm>>, consulté le 22 mars 2016; <http://www.stps.gob.mx/01_oficina/03_cgai/aclan.htm>, consulté le 22 mars 2016.

Le cas des autres accords de libre-échange est moins sujet à commentaire. En effet, seuls sept recours furent intentés après la signature des accords jusqu'en 2015 (tableau 16). Parmi ces sept soumissions publiques, quatre concernent des parties à l'accord avec l'Amérique centrale et la

République dominicaine: le Guatemala, le Costa Rica, le Honduras et la République dominicaine. Les deux autres pays ayant fait l'objet d'une plainte sont le Pérou (deux plaintes) et le Bahreïn³⁸. Notons simplement que la procédure instituée à l'encontre du Guatemala est la première de l'histoire des clauses sociales américaines à déboucher sur un panel arbitral, dont les travaux sont en cours.

38 Dans l'ordre chronologique, ces plaintes sont: AFL-CIO, «Public submission to the Office of Trade & Labor Affairs under chapters 16 (Labor) and 20 (Dispute Settlement) of the Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement concerning the failure of the Government of Guatemala to effectively enforce its labor laws and comply with its commitments under the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work», 23 avril 2008; International Longshore and Warehouse Union, Coast Longshore Division, «Public submission to the Office of Trade & Labor Affairs under chapters 16 (Labor) and 20 (Dispute Settlement) of the Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement concerning the failure of the Government of Costa Rica to effectively enforce its labor laws and comply with its commitments under the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work», 20 juillet 2010; Sindicato Nacional de unidad de trabajadores de Sunat, «Public submission to the Office of Trade & Labor Affairs under chapters 17 (Labor) and 20 (Dispute Settlement) of United States-Peru Trade Promotion Agreement concerning the violation by the National Superintendency of Tax Administration (SUNAT) the failure of the Government of Peru to of the fundamental principle and right of effective recognition of the right to collective bargaining, contained in item b) of Article 17,2 of Chapter 17 effectively of the fundamental principle and right of effective recognition of the right to collective bargaining», 29 décembre 2010; AFL-CIO, «Public submission to the Office of Trade & Labor Affairs under chapter 15 of the US Bahrain Free Trade Agreement concerning the failure of the Government of Bahrain to comply with its commitments under the article 15.2.1 of the Free Trade Agreement», 21 avril 2011; Father Christopher Hartley, Fundación Misión de la Misericordia, «Violations of the Labor Chapter of the Dominican Republic-Central America-United States Free Trade Agreement (CAFTA-DR)», 21 décembre 2011; AFL-CIO, «Public submission to the Office of Trade & Labor Affairs under chapters 16 (Labor) and 20 (Dispute Settlement) of the Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement concerning the failure of the Government of Costa Rica to effectively enforce its labor laws and comply with its commitments under the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work», 24 mars 2012; International Labor Rights Forum (ILRF), Perú Equidad, Coordinadora de centrales sindicales del Perú, Federación nacional de trabajadores textiles del Perú, Federación de trabajadores en tejidos del Perú, Federación nacional de trabajadores de la agroindustria y afines, «Public submission to the Office of Trade and Labor Affairs under chapters 17 and 21 of the Trade Promotion Agreement between the United States and Peru regarding the failure of the Peruvian Government to comply with the labor standards included in the United States-Peru Trade Promotion Agreement», 23 juillet 2015.

TABLEAU 16 / État des lieux des demandes d'examen des accords de libre-échange au titre des chapitres sur le travail

Guatemala	<p>23 avril 2008 : dépôt de la soumission publique par l'AFL-CIO au sujet de la violation des droits syndicaux.</p> <p>Janvier 2009 : acceptation de l'examen du statut du Guatemala par le Département du Travail.</p> <p>30 juillet 2010 : demande de consultation de l'USTR et de la secrétaire au Travail auprès du gouvernement guatémaltèque.</p> <p>Septembre et décembre 2010 : consultations bilatérales sur la question des droits des travailleurs.</p> <p>16 mai 2011 : les États-Unis réclament la réunion de la Commission du libre-échange de l'ALEAC-RD.</p> <p>7 juin 2011 : réunion de la Commission du libre-échange.</p> <p>9 août 2011 : les États-Unis réclament la constitution d'un panel arbitral pour se pencher sur le litige.</p> <p>Décembre 2011 : reprise des discussions pour un règlement pacifique.</p> <p>4 septembre 2013 : mise en place d'un plan de mise en application des lois du travail au Guatemala, portant sur la mise en œuvre effective d'une inspection du travail, le respect des droits syndicaux et la transparence du processus judiciaire.</p> <p>18 septembre 2014 : mise en place d'un panel d'arbitrage.</p> <p>Novembre 2014 et février 2015 : rédaction et remise des témoignages des gouvernements américain et guatémaltèque.</p> <p>Mars et avril 2015 : réponses aux témoignages adverses par les parties concernées.</p> <p>Avril et mai 2015 : témoignage des ONG et réponses des gouvernements à ces témoignages.</p> <p>Juin 2015 : premières auditions du panel arbitral.</p>
Costa Rica	<p>20 juillet 2010 : dépôt d'une demande d'examen du statut du Costa Rica par l'International Longshore and Warehouse Union pour violation des droits syndicaux.</p> <p>Avril 2011 : retrait de la demande à la suite des changements constitutionnels favorables aux travailleurs.</p>
Honduras	<p>26 mars 2012 : dépôt de la soumission par l'AFL-CIO, accompagnée de 26 organisations honduriennes, pour violation des droits syndicaux.</p> <p>22 mai 2012 : acceptation de la demande d'examen par le Département du Travail.</p> <p>27 février 2015 : dépôt du rapport d'examen du Département du Travail concernant la plainte.</p> <p>Mars à octobre 2015 : rencontres tripartites (syndicats, employeurs et gouvernements) et binationales (États-Unis et Honduras) en vue de régler le litige de façon pacifique.</p> <p>9 décembre 2015 : signature d'un plan d'action et de suivi par les ministres du Travail des États-Unis et du Honduras. Participation des syndicats et des employeurs dans la rédaction et la surveillance du plan. Celui-ci insiste sur le renforcement de l'inspection du travail et une plus grande mise en application du droit de négociation collective ainsi que des régulations relatives au travail des enfants.</p>

(suite)

TABLEAU 16 / État des lieux des demandes d'examen des accords de libre-échange au titre des chapitres sur le travail (suite)

<p>République dominicaine</p>	<p>21 décembre 2011 : dépôt d'une plainte par le père Christopher Hartley de la fondation Misericordia. Cette plainte porte des accusations de travail forcé, de travail des enfants, de manquement à l'offre de conditions minimales de travail (salaires, avantages sociaux, santé et sécurité, absence de contrats de travail), de pratiques antisyndicales dans le secteur sucrier.</p> <p>Avril et juillet 2012 : visite officielle des représentants du Département du Travail pour documenter le dossier.</p> <p>27 septembre 2013 : dépôt du rapport du Département du Travail reconnaissant la véracité de la plupart des allégations mentionnées dans la plainte ainsi que les défaillances du mécanisme d'inspection du travail dans ce pays. Un mécanisme de suivi bisannuel est instauré par le Département du Travail.</p> <p>Suivi des avancées : rapports publiés le 4 avril et le 16 octobre 2014, le 22 avril et le 30 décembre 2015.</p>
<p>Bahreïn</p>	<p>21 avril 2011 : dépôt de la soumission par l'AFL-CIO pour violation des droits syndicaux reliés aux manifestations dans le cadre du « printemps arabe »</p> <p>10 juillet 2011 : acceptation de la demande d'examen par le Département du Travail des États-Unis.</p> <p>Octobre 2011 à juillet 2012 : travail de recherche auprès de l'OIT et organisation de visites officielles à Bahreïn pour documenter les allégations.</p> <p>20 décembre 2012 : dépôt du rapport du Département du Travail. Celui-ci reconnaît que les manifestations ont été suivies de persécutions envers des dirigeants syndicaux en raison de leur allégeance politique ou religieuse. À la suite d'un processus tripartite à Bahreïn, les travailleurs ont été réintégrés dans leur lieu de travail. Le gouvernement bahreïni a aussi procédé à des modifications législatives pour mieux protéger les travailleurs. Le Département du Travail appelle à poursuivre les consultations par l'entremise des mécanismes institutionnels de l'ALE en vue d'améliorer la protection légale des droits syndicaux à Bahreïn.</p> <p>6 mai 2013 : demande de consultation par le gouvernement américain auprès de Bahreïn.</p> <p>15 et 16 juillet 2013 : première rencontre du comité de consultation pour faire le suivi.</p> <p>22 et 23 juin 2014 : deuxième rencontre du comité de consultation pour faire le suivi.</p>

Pérou	<p>29 décembre 2010 : dépôt de la soumission par le Sindicato Nacional de Unidad de Trabajadores (SUNAT), pour violation des droits syndicaux dans la fonction publique péruvienne.</p> <p>26 juillet 2011 : acceptation de la demande d'examen par le Département du Travail.</p> <p>17 septembre 2011 : renforcement du Code du travail péruvien.</p> <p>30 août 2012 : dépôt du rapport du Département du Travail. À la suite des modifications législatives et d'une promesse de transparence de la part du gouvernement péruvien, le gouvernement américain arrête la procédure de plainte.</p> <p>23 juillet 2015 : dépôt d'une nouvelle plainte par l'ILRF accompagné de 5 organisations syndicales péruviennes à l'encontre d'entreprises des secteurs textile vêtement et agroexportateur. Accusation de violation des droits syndicaux, du non-respect des normes minimales de travail et de manquement aux normes de sécurité et santé au travail.</p> <p>21 septembre 2015 : soumission acceptée par le Département du Travail américain. Dossier à l'étude.</p>
--------------	--

Source: D'après les communications déposées dans le cadre d'accords de libre-échange. Voir <<http://www.dol.gov/ilab/trade/agreements/fta-subst.htm>>, consulté le 22 mars 2016, et <<https://ustr.gov/issue-areas/labor/public-submission-process>>, consulté le 22 mars 2016. Voir également les articles et numéros suivants de *Inside U.S. Trade*: « Guatemala says USTR CAFTA Labor Action could be politically motivated », vol. 28, n° 31 (6 août 2010), p. 8; « Costa Rican Trade Minister says US will delay decision on labor complaint », vol. 28, n° 37 (24 septembre 2010), p. 15; « US seeks CAFTA panel in labor dispute, highlights enforcement priority », vol. 29, n° 32 (12 août 2011), p. 1-2; « US, Guatemala at odds on panel request in CAFTA labor dispute », vol. 29, n° 33 (19 août 2011), p. 1 et 19-22.

Le bilan général des clauses sociales bilatérales et régionales

Les clauses sociales bilatérales et régionales ouvrirent la porte à de nombreux débats sur leur légitimité, leur pertinence et leur efficacité. Les critiques de gauche dénoncèrent le caractère dérisoire ou instrumental de ces clauses donnant un vernis social à des accords campés dans l'idéologie néolibérale et protégeant les intérêts des grandes entreprises³⁹. De l'autre côté de l'échiquier politique, les néolibéraux prétendirent que la clause sociale, même dans ses attributs limités, risquait d'entraver le commerce puisqu'elle laissait la porte ouverte au protectionnisme⁴⁰.

Au-delà de ces critiques générales, il convient de relever les principales limites et apports de ces clauses. Selon les spécialistes, les clauses sociales bilatérales et régionales souffrent de trois limites. Premièrement, les

39 Dorval Brunelle, « L'effet des accords de commerce sur les normes du travail : quelques pistes de recherche », Tables rondes sur la gouvernance globale du travail, Montréal : CEIM, UQAM, 29 et 30 mars 2007; Sylvie Paquerot, *Les clauses sociales dans l'ALENA*, Montréal : ATTAC, 2002; Gerard Greenfield, « Core labor standards in the WTO », *WorkingUSA*, vol. 5, n° 1 (2001), p. 9-18.

40 Jagdish N. Bhagwati, « Enforceable labor standards. What's wrong with the idea? », *Trade Policy Analyses*, vol. 4, n° 3 (2001), p. 1-11.

clauses n'ont pas de «dents⁴¹», elles manquent de force contraignante⁴². Deuxièmement, les institutions qui régissent les accords commerce-travail seraient tout sauf transparentes et efficaces. Troisièmement, les clauses sont soumises à la volonté politique des acteurs. La couleur politique des gouvernements influence fortement leur positionnement à l'égard des clauses sociales, ce qui signifie que cet instrument juridique manque d'autonomie et d'impartialité.

Venons-en maintenant aux éléments positifs retenus par les auteurs, au nombre de cinq. Premièrement, les institutions ont permis d'établir des réseaux de solidarité entre les sociétés civiles du Nord et du Sud⁴³. Deuxième argument : les clauses sociales ont obligé les États et les firmes à se discipliner lorsque des acteurs non gouvernementaux mettaient au jour des pratiques illégales⁴⁴. Troisièmement, les clauses sociales bilatérales et régionales ont constitué des forums publics qui ont permis de sensibiliser les gouvernements, les firmes et les citoyens à la question du respect des normes du travail⁴⁵. Quatrièmement, les clauses sociales ont ouvert la porte à une participation directe des syndicats et des ONG dans les processus d'intégration. Cette participation a permis de rééquilibrer, fût-ce minimalement, la situation en faveur des travailleurs⁴⁶. Enfin, cinquièmement, les clauses bilatérales et régionales ont créé des précédents internationaux, favorisant l'émergence d'un embryon de clause multilatérale⁴⁷.

-
- 41 Jonathan Graubart, «Giving teeth to NAFTA's Labour Side Agreement», dans John J. Kirton et Virginia White Maclaren (dir.), *Linking Trade, Environment, and Social Cohesion: NAFTA Experiences, Global Challenges*, Aldershot: Ashgate, 2002, p. 203-222.
- 42 Marley S. Weiss, «Architectural digest for International Trade and Labor Law: Regional Free Trade Agreements and minimum criteria for enforceable social clauses», *Working Paper*, College Park: University of Maryland, 2006.
- 43 Pharis Harvey, «North American Agreement on labor cooperation: A non-governmental view», Bruxelles: Hans Böckler Stiftung and Friedrich Ebert Stiftung, 1996; Lance A. Compa, «NAFTA's labor side agreement and international labor solidarity», *Antipode*, vol. 33, n° 3 (2001), p. 451-467; Tamara Kay, «Labor transnationalism and global governance: The impact of NAFTA on transnational labor relationships in North America», *American Journal of Sociology*, vol. 111, n° 3 (2005), p. 715-756; Tamara Kay, *NAFTA and the Politics of Labor Transnationalism*, Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- 44 Emmanuelle Mazuyer, «Labor regulation in the North American Free Trade Area: A study on the North American agreement on labor cooperation», *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol. 22, n° 2 (2000), p. 239-260; Robert G. Finbow, *op. cit.*
- 45 Daili Maschino, «L'ALENA et le travail: un cas précurseur ou une entente aujourd'hui dépassée», dans Dorval Brunelle et Christian Deblock (dir.), *L'ALENA: le libre-échange en défaut*, Montréal: Fides, 2004, p. 345-364.
- 46 Emmanuelle Mazuyer, *op. cit.*, p. 250-254.
- 47 Christian Deblock, «Le libre-échange et les accords de commerce dans la politique commerciale des États-Unis», *Continentalisation*, Cahier de recherche du GRIC, Montréal: CEIM, 2004.

Si les clauses négociées par les États-Unis et leurs effets pratiques sont loin d'être une panacée, elles ouvrent une fenêtre sur la réalité des conditions de travail au quotidien. Même faibles, les institutions ayant pour vocation de promouvoir le respect des droits des travailleurs ont permis d'étudier ces questions dans des contextes où on les négligeait.

Les normes du travail: une priorité internationale?

Cette partie sera organisée autour des trois variables centrales à notre approche: les idées, les intérêts et les institutions. Ainsi, nous évaluerons d'abord l'évolution du poids de la clause sociale dans les débats d'idées. Nous nous tournerons ensuite vers l'évolution du rapport de forces entre les coalitions (les intérêts) pour et contre la clause sociale. Enfin, nous dresserons un bilan sommaire des avancées institutionnelles encadrant la promotion du lien entre commerce et normes du travail.

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

Le foisonnement de la littérature portant sur le lien commerce-travail

Depuis leur introduction dans la politique commerciale américaine, les droits des travailleurs n'ont cessé de s'inviter dans les débats économiques internationaux. Alors que la question avait disparu du débat public durant l'ère keynésienne centrée sur les États-nations, la prépondérance de politiques d'inspiration néolibérale et la mondialisation créèrent un vide dans la sphère de la régulation sociale. Ce vide incita les mouvements et organisations progressistes à promouvoir un changement. Pour certains, il s'agissait de retourner à l'âge d'or keynésien en recréant des frontières commerciales; pour d'autres, il fallait créer de nouveaux cadres de régulation internationale. La proposition d'intégrer une ou des clauses sociales dans le système commercial mondial allait dans cette direction⁴⁸. Comme les États-Unis décidèrent de s'emparer de la question, les travaux de recherche portant sur ce sujet se sont rapidement multipliés. Essentiellement, ces publications traitaient de six

48 La clause sociale ne fut pas la seule initiative allant en ce sens. En effet, des coalitions d'acteurs progressistes entreprirent de défendre l'adoption d'autres normes à portée mondiale qui cherchaient aussi à combler le vide laissé par la domination des politiques néolibérales, par exemple en matière de responsabilité sociale des entreprises ou de commerce équitable.

problématiques: 1) les déficits sociaux de la mondialisation⁴⁹; 2) la pertinence théorique et pratique de la clause sociale comme outil de régulation (« pour » ou « contre »)⁵⁰; 3) les effets économiques des clauses sociales⁵¹; 4) le statut et l'efficacité de telles clauses sur le plan juridique⁵²; 5) l'articulation des différents instruments de régulation internationale du travail⁵³; et 6) la mise en place de propositions de clauses sociales⁵⁴.

La clause sociale ainsi que la question plus large de la gouvernance du travail dans la mondialisation devinrent donc l'objet de débats importants et légitimes dans la communauté scientifique. L'action américaine pour faire avancer les clauses sociales fut un moteur essentiel pour raviver l'intérêt des chercheurs spécialisés dans la question de la régulation internationale du travail, et ce renouveau détonnait devant la prédominance du néolibéralisme, qui avait entraîné un désengagement envers cette thématique. En dépit de toutes les critiques justifiées portant sur l'efficacité restreinte de ces instruments de régulation, les initiatives américaines pour faire progresser la clause sociale permirent de ranimer cet intérêt envers elle et lui offrirent une place importante dans les forums, servant ainsi de rempart contre l'avancée des idées conservatrices et néolibérales. Cela dit, il faut reconnaître que l'espace de discussion fut confiné aux forums américains et européens, et que la question occupa beaucoup moins de place dans les pays en développement. En effet, lorsque évoquée dans ces pays, la clause sociale était sévèrement critiquée, y étant perçue comme une démarche visant à affaiblir la compétitivité des pays du Sud, forme déguisée de protectionnisme.

49 Pour chaque point, nous indiquons une ou deux sources incontournables. Dani Rodrik, *Has Globalization Gone Too Far?* Washington, D.C. : Institute for International Economics, 1997.

50 Drusilla K. Brown, Alan V. Deardorff et Robert M. Stern, « Pros and cons of linking trade and labor standards », Paper prepared for Murphy Institute Conference, *The Political Economy of Policy Reform*, Tulane University, 2001.

51 Alan V. Deardorff et Robert M. Stern (dir.), *Social Dimensions of U.S. Trade Policies*, Ann Arbor : University of Michigan Press, 2000.

52 Bart Kerremans et Myriam M. Gistelincx. « Trade Agreements, labour standards, and political parties. Differences between the US and EU in their approach of labour standards », *UNU-CRIS Working Papers*, United Nations University, Comparative Regional Integration Studies, 2008.

53 Dimitris Stevis et Terry Boswell, *Globalization and Labor: Democratizing Global Governance*, Lanham : Rowman & Littlefield Publishers, 2008.

54 Robert W. Staiger, « A role for the WTO », dans Kaushik Basu et al. (dir.), *International Labor Standards: History, Theory, and Policy Options*, Malden : Blackwell Publishers, 2003, p. 273-308 ; Christian Barry et Sanjay Reddy, *International Trade and Labor Standards: A Proposal for Linkage*, New York : Columbia University Press, 2008.

La clause sociale et l'opinion publique

L'adhésion de l'opinion publique à l'idée d'intégrer une clause sociale dans les divers ALE est un autre élément qui permet d'en juger la prégnance. Plusieurs études réalisées sur un ensemble de pays développés et en développement⁵⁵ montrent que les populations ne sont pas *a priori* contre la mondialisation et l'accroissement des flux de commerce⁵⁶. En revanche, elles reconnaissent que les bénéfices sont généralement mal répartis⁵⁷.

À partir du tableau 17, deux constats s'imposent. D'abord, les citoyens estiment généralement que les conditions de travail dans leur propre pays sont inférieures à leurs attentes. En parallèle, la défense de lois assurant des conditions de travail décentes fait quasiment l'unanimité, et ce, dans tous les pays où des études sur le sujet ont été réalisées.

-
- 55 Toutes ces études ont été effectuées à partir de sondages basés sur des échantillons probabilistes et représentatifs. Bien sûr, les sondages restent des outils contestables et délicats à interpréter. Les résultats que nous commentons ne sont donc que des estimations et ne font pas office de faits établis. Qui plus est, ces résultats sont figés dans la période au cours de laquelle les sondages ont été réalisés. Ils constituent donc une « photographie » qui mériterait d'être reprise dans le temps pour vérifier leur correspondance avec la réalité. Toutefois, ces études offrent une certaine image de la réalité et nous nous permettons d'en tirer les analyses qui suivent.
- 56 PIPA, Globescan, BBC World service, *Widespread Unease about Economy and Globalization*, 2008, <http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/07_02_08worldservicepoll.pdf>, consulté le 22 mars 2016.
- 57 Plus précisément, 64% des individus interrogés estiment que les bénéfices de la mondialisation ne sont pas équitablement distribués. *Ibid.*

TABLEAU 17 / Positionnement de citoyens de différents pays du monde quant au degré de respect des normes du travail dans leur propre pays et à la pertinence de certains droits des travailleurs (2012)

	Les salaires sont-ils équitables? (rép. Non)	Les heures de travail sont-elles adéquates? (rép. Non)	Êtes-vous pour l'application... (rép. Oui)			
			... de lois qui protègent la santé et la sécurité des travailleurs?	... de lois qui établissent un salaire minimum décent?	... de lois qui donnent le droit à la négociation collective?	... de lois qui autorisent les travailleurs à former des syndicats?
Belgique	65	25	93	88	82	74
Bulgarie	86	49	82	74	66	79
Brésil	72	56	98	96	96	93
Canada	54	26	96	93	84	77
France	84	37	96	94	91	88
Allemagne	79	39	98	93	90	91
Grèce	92	86	93	88	91	81
Japon	81	73	92	89	89	87
Indonésie	63	39	94	94	92	89
Mexique	77	56	95	90	91	84
Afrique du Sud	48	23	85	76	72	76
Royaume-Uni	53	33	95	95	86	89
États-Unis	53	31	96	90	76	77

Source: D'après International Trade Union Confederation, *ITUC Global Poll 2012. Final Report, 13-Country Poll*, Amsterdam: Anker Solutions, juin 2012, <http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/120604_-_ituc_poll.pdf>, consulté le 22 mars 2016.>.

De quels instruments internationaux faut-il se doter pour pouvoir imposer le respect de ces droits fondamentaux des travailleurs? Voyons ce que pensent les citoyens de différents pays d'un tel mécanisme (tableau 18). Première question: chaque pays a-t-il le devoir de respecter des normes minimales du travail lorsqu'il participe aux échanges internationaux? La réponse des personnes interrogées est un « oui » sans ambiguïté dans tous les pays, du Nord comme du Sud. Dans une autre étude, on a demandé aux répondants s'il serait pertinent de taxer les marchandises produites dans des conditions de travail inférieures à un minimum décent. Là aussi, dans tous les pays soumis à l'étude, les personnes interrogées se sont dites favorables à une telle mesure.

TABLEAU 18 / Positionnement de citoyens de différents pays à l'égard de la pertinence du lien entre commerce et normes du travail

Les pays prenant part à des échanges internationaux doivent respecter des normes minimales du travail (2007).	Oui	Non	Pas sûr / ne répond pas	On doit taxer les produits qui ne respectent pas les conditions minimales de dignité des salariés ou qui pratiquent le dumping social, fiscal ou environnemental.	Oui
États-Unis	93	5	2		
Argentine	89	1	10	France	90
Arménie	79	9	11	Allemagne	75
Chine	84	8	7	Grande-Bretagne	64
Inde	56	25	19	États-Unis	65
Israël	91	5	3	Pologne	76
Mexique	67	22	11	Italie	89
Philippines	55	30	15	Pays-Bas	68
Pologne	88	2	10	Brésil	72
Ukraine	85	2	12	Australie	65

Sources : D'après The Chicago Council on Global Affairs et WorldPublicOpinion.org, *Trade and Labor and Environmental Standards*, mars 2007, <http://www.worldpublicopinion.org/pipa/pdf/mar07/CCGA+TradeStandards_quaire.pdf>, consulté le 22 mars 2016; Institut de formation pratique - Ifop, *Regards croisés sur la mondialisation dans dix pays*, janvier 2011, p. 16, <http://www.ifop.com/media/poll/1390-1-study_file.pdf>, consulté le 22 mars 2016.

Il convient toutefois de se demander si cette acceptation de la clause sociale dans les pays du Nord ne répondrait pas avant tout à une volonté de se protéger plutôt qu'à des critères éthiques. Mais les résultats d'autres études semblent montrer que ce positionnement favorable à la clause sociale est plus motivé par des raisons morales. En témoigne une étude réalisée aux États-Unis au sujet des conditions de production dans le secteur textile (tableau 19). Selon cette étude, les Américains estiment que le fait que certains pays ou entreprises accroissent leur compétitivité sur la base de mauvaises conditions de travail est à la fois immoral pour 83 % des répondants et source de concurrence inéquitable (déloyale) pour 74 % des répondants. Notons, à ce propos, que les intérêts des individus du Nord ne les empêchent pas d'avoir de la considération morale pour les travailleurs du Sud.

TABLEAU 19 / Positionnement de citoyens américains à l'égard des conditions de production de marchandises dans les pays du Sud

	1999
L'imposition de faibles conditions de travail constitue-t-elle une concurrence inéquitable? (rép. Oui)	74 %
L'imposition de faibles conditions de travail est-elle immorale? (rép. Oui)	83 %
Doit-on interdire les importations de produits qui: (rép. Oui)	
sont fabriqués en recourant au travail d'enfants?	81 %
sont fabriqués dans de piètres conditions sanitaires et sécuritaires?	77 %
sont fabriqués dans des usines interdisant la syndicalisation?	42 %

Source: D'après Kimberly Ann Elliott et Richard B Freeman, «White hats or Don Quixotes? Human rights vigilantes in the global economy», *NBER Working paper*, document de travail 8102, Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2001, p. 41, <<http://www.nber.org/papers/w8102.pdf>>, consulté le 22 mars 2016.

Cette conclusion est confirmée par une autre étude (tableau 20). Les Américains sont généralement favorables aux accords commerciaux, dont l'ALEAC-RD (50%). Toutefois, lorsqu'on propose d'y ajouter une clause sociale substantielle et un programme d'aide aux travailleurs efficace, l'appui à l'accord de libre-échange augmente considérablement. Une écrasante majorité d'Américains (93%) sont d'avis qu'il faut institutionnaliser la relation entre les accords commerciaux et les normes du travail.

TABLEAU 20 / Positionnement de citoyens américains quant à la pertinence du lien entre commerce et normes du travail durant les négociations de l'ALEAC-RD

		1999	2004	2005
Positionnement vis-à-vis de l'ALEAC-RD tel qu'il est.	Pour		49	50
	Contre		39	42
Positionnement face à un ALEAC-RD complété par une clause sociale et un programme d'aide aux travailleurs substantiels.	Pour			65
	Contre			29
Positionnement vis-à-vis du fait de conditionner les accords commerciaux au respect des droits des travailleurs.	Pour	90	93	93
	Contre	7	5	6
Pensez-vous avoir une obligation morale à l'égard des conditions de travail dans les pays du Sud?	Oui	74	74	74
	Non	24	20	23
Les firmes transnationales américaines doivent respecter les standards américains à l'étranger (santé et sécurité).	Oui	89	88	

Sources: D'après PIPA et Knowledge Networks, *Americans on CAFTA and US Trade Policy*, The American Public on International Issues, 11 juillet 2005, <http://www.pipa.org/OnlineReports/Globalization/CAFTA_Jul05/CAFTA_Jul05_rpt.pdf>, consulté le 22 mars 2016; PIPA et Knowledge Networks, *Americans on Globalization, Trade, and Farm Subsidies*, The American Public on International Issues, 22 janvier 2004, <http://www.pipa.org/OnlineReports/Globalization/GlobalTradeFarm_Jan04/GlobalTradeFarm_Jan04_rpt.pdf>, consulté le 22 mars 2016.

De tous ces sondages se dégagent trois conclusions: 1) les normes du travail ne sont pas suffisamment respectées, mais des lois du travail sont légitimes et devraient être respectées, au Nord comme au Sud; 2) le commerce et les normes du travail sont liés l'un à l'autre et il est légitime d'exiger que les produits échangés soient fabriqués dans des conditions respectueuses des droits des travailleurs; et 3) la question du respect des droits des travailleurs possède une dimension économique (concurrency inéquitable), mais avant tout morale. Les travailleurs et consommateurs du Nord semblent désirer le respect de ces règles à la fois pour eux-mêmes et pour leurs *alter ego* du Sud.

Bref, il apparaît que les idées favorables à une clause sociale ont gagné la bataille de l'opinion publique. Dans des proportions largement majoritaires, les citoyens du Nord comme du Sud estiment qu'il est légitime de mettre en œuvre des droits du travail et qu'il est normal qu'une économie mondialisée dispose de normes du travail minimales harmonisées.

Les intérêts: une coalition en progrès, mais encore fragile

Comme nous l'avons vu, le regain d'intérêt pour une clause sociale s'est réellement manifesté durant les années 1980 (voir le chapitre 5 du présent ouvrage). Les mouvements progressistes américains et mondiaux faisaient alors face à quatre défis: 1) l'érosion des modèles sociaux nationaux; 2) l'intégration économique et l'émergence de puissances commerciales dont les pratiques en matière de droits du travail étaient critiquables; 3) la consolidation de firmes transnationales utilisant, entre autres, l'écart de normes pour définir leurs stratégies; et 4) un contexte idéologique défavorable. Des groupes américains organisèrent donc une campagne pour relier commerce et normes du travail. Des ONG, des associations religieuses et certaines fédérations syndicales américaines lancèrent alors le débat autour du SGP⁵⁸. Par la suite, l'émergence d'un nouveau cycle de négociations du GATT à Punta del Este constitua le forum idéal pour internationaliser le débat. Certes, au départ, la question ne suscitait que peu d'enthousiasme. Jusqu'en 1994, seul un petit nombre d'acteurs prenait position pour la clause sociale⁵⁹, jusqu'à ce que les grandes fédérations syndicales mondiales se portent à la défense de la clause sociale.

58 Lance A. Compa et Jeffrey S. Vogt, *op. cit.*

59 Brian Burgoon, «The rise and stall of labor linkage in globalization politics», *International Politics*, vol. 41, n° 2 (2004), p. 196-220; Lance A. Compa, «Free trade, fair trade, and the battle for labor rights», dans Harry C. Katz et Richard W. Hurd (dir.), *Rekindling the Movement: Labor's Quest for Relevance in the Twenty-First Century*, New York: ILR Press, 2001, p. 314-338.

Ainsi, la Confédération internationale des syndicats libres (CISL) et la Confédération mondiale du travail (CMT) consacrèrent leurs efforts à la construction d'une large coalition défendant les clauses sociales⁶⁰. Alors que les syndicats indiens et ceux du Sud-Est asiatique faisaient défection, les fondateurs de la coalition purent compter sur l'appui de la Centrale unique des travailleurs (CUT - Central Única dos Trabalhadores; Brésil) et du Congrès des syndicats sud-africains (COSATU - Congress of South African Trade Unions; Afrique du Sud)⁶¹. Dans la société civile, les ONG du Nord appuyaient majoritairement les clauses sociales et furent par la suite rejointes par certaines organisations du Sud⁶².

Du côté des pays, les États-Unis et la Norvège pilotèrent la coalition favorable à la clause sociale à partir des années 1970. Ils furent par la suite rejoints par l'Union européenne, qui fit la promotion du lien entre commerce et normes du travail sans même avoir obtenu l'accord de tous ses membres⁶³, puis par l'Afrique du Sud au début des années 1990. En fait, la charge contre la clause provint essentiellement des pays du Sud⁶⁴. Quatre groupes de pays se retrouvèrent dans cette coalition : les pays à tradition tiers-mondiste (Inde, Brésil)⁶⁵, soutenus par le G77 ; les régimes autoritaires (Égypte, Pakistan, Bangladesh, Indonésie)⁶⁶ ; les pays d'Asie du Sud-Est (Thaïlande, Malaisie, Hong Kong, etc.)⁶⁷ ; et les pays développés à orientation néolibérale (Royaume-Uni, jusqu'en 1997, Australie et Nouvelle-Zélande)⁶⁸.

-
- 60 Dimitris Stevis et Terry Boswell, *op. cit.* ; Mark Anner, « The international trade union campaign for core labor standards in the WTO », *WorkingUSA*, vol. 5, n° 1 (2001), p. 43-63.
- 61 Hannah Murphy, *The Making of International Trade Policy: NGOs, Agenda-Setting and the WTO*, Cheltenham et Northampton : Edward Elgar, 2010 ; Robert O'Brien *et al.*, *Contesting Global Governance: Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*, Cambridge : Cambridge University Press, 2000.
- 62 Gerard Griffin, Chris Nyland et Anne O'Rourke, « Trade unions and the trade-labour rights link: A North-South union divide? », *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, vol. 19, n° 4 (2003), p. 469-494. Certaines ONG du Sud, sous la direction du Third World Network, rejetèrent toutefois la clause sociale avec une argumentation tiers-mondiste.
- 63 Au départ, les pays d'Europe du Nord (Suède, Finlande et Danemark) ainsi que des pays d'Europe continentale (France, Autriche, Belgique) étaient les principaux pays de l'UE favorables à la clause sociale.
- 64 Jose Manuel Salazar-Xirinachs, « The trade-labor nexus: Developing countries' perspectives », *Journal of International Economic Law*, vol. 3, n° 2 (2000), p. 377-385.
- 65 Gerda van Roozendaal, *Trade Unions and Global Governance: The Debate on a Social Clause*, Londres : Routledge, 2002 ; Kevin Kolben, « The new politics of linkage: India's opposition to the workers' rights clause », *Global Legal Studies*, vol. 13, n° 1 (2006), p. 225-259.
- 66 Clotilde Granger et Jean-Marc Siroën, « La clause sociale dans les traités commerciaux », dans Isabelle Daugareilh (dir.), *Travail - Droits fondamentaux et mondialisation*, Bruylant, Bruxelles, 2005, p. 309-324.
- 67 Pascal Massetti, « Annexe C. La problématique de la clause sociale en Asie orientale », dans Christophe Bezou, *La clause sociale: la négociation internationale menée par l'OIT*, Paris : Eska, 2008, p. 100-145.
- 68 Erika de Wet, « Labor standards in the globalized economy: The inclusion of a social clause in the General Agreement on Tariff and Trade/World Trade Organization », *Human Rights Quarterly*, vol. 17, n° 3 (1995), p. 443-462.

En définitive, le seul camp où la question faisait consensus était celui des entreprises. Les industries et les organisations patronales restèrent continuellement unanimes dans leur refus d'institutionnaliser le lien entre commerce et normes du travail. Leur stratégie était constituée de deux volets : renvoyer la question à l'OIT et tenter de limiter la portée légale des clauses sociales, le cas échéant⁶⁹.

Entre la Conférence de Marrakech en 1994 et celle de Seattle en 1999, c'est la coalition favorable à la clause sociale qui se renforça le plus, du côté tant des ONG que des États⁷⁰, ce qui explique pourquoi on était sur le point d'arriver à un consensus lors de la Conférence de Seattle. L'absence de déclaration ministérielle et le manque de leadership vinrent par la suite mettre fin au débat sur le plan multilatéral. C'est donc surtout sur les terrains régionaux et bilatéraux que la coalition des défenseurs des clauses sociales parvint à avancer.

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

Les initiatives multilatérales

Les initiatives visant à promouvoir une clause sociale multilatérale n'ont pas été sans effets. Bien qu'aucune clause sociale n'ait vu le jour sur le plan multilatéral, trois signes démontrent un regain d'intérêt pour les questions sociales dans la mondialisation. Premièrement, les institutions internationales se mettent à « parler » de « social » et de « travail ». Rappelons qu'au début des années 1990, les institutions internationales et les gouvernements étaient surtout préoccupés de faire avancer le programme d'ouverture économique. Or, depuis le milieu des années 1990, ces questions ont connu un regain d'intérêt dans les instances internationales (tableau 21).

69 Par ailleurs, le milieu des affaires américain accepta l'intégration du travail dans les accords commerciaux, comme en témoignent les documents de la Business Roundtable de 1999, ou encore l'intervention de la firme Levi-Strauss au Congrès, au début des années 2000.

70 Pour les ONG, voir Michel Egger et Catherine Schümperli, « Clause sociale – Sondage auprès des ONG et syndicats européens et du Sud », *Repères*, Zürich : Pain pour le prochain, 1996 ; Gerard Griffin, Chris Nyland et Anne O'Rourke, *op. cit.* ; Chris Nyland, « Trade and labour rights: A North-South issue? », *Working Paper*, Melbourne : The Australian APEC Study Centre at RMIT University, 2000. Pour les pays, voir Hannah Murphy, *op. cit.*

TABLEAU 21 / Principales initiatives multilatérales relatives au lien entre commerce et normes du travail

Année	Organisations	Type d'initiative	Initiatives
1990 / 2003	ONU et OIT	Convention	<i>Convention sur la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leurs familles</i>
1994	OIT	Document de recherche	<i>International Labour Standards and Economic Interdependence</i>
1995	ONU	Sommet	<i>Sommet mondial pour le développement social (Copenhague)</i>
1996	OCDE	Rapport	<i>Trade, Employment and Labour Standards; A Study of Core Workers' Rights and International Trade</i>
1996	OMC	Déclaration ministérielle	<i>Déclaration de Singapour</i>
1998	OIT	Déclaration	<i>Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail</i>
2000	OCDE	Rapport	<i>Les échanges internationaux et les normes fondamentales du travail</i>
2004	Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation (OIT)	Rapport	<i>Une mondialisation juste : créer des opportunités pour tous</i>
2005	OIT	Compte rendu de conférence	<i>Offshoring and the Internationalization of Employment: A Challenge for a Fair Globalization?</i>
2006	OMC et OIT	Étude	<i>Commerce et emploi. Un défi pour la recherche en matière de politiques</i>
2006	ONU	Rapport	<i>Promotion and Protection of all Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, Including the Right to Development. Protect, Respect and Remedy: A Framework for Business and Human Rights (Global Compact)</i>
2008	OIT	Déclaration	<i>Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable</i>
2010	OCDE, OIT, BM et OMC	Étude conjointe	<i>Seizing the Benefits of Trade for Employment and Growth</i>
2012	OMC et OIT	Étude conjointe	<i>Making Globalization Socially Sustainable</i>
2013	OIT	Étude	<i>La dimension sociale des accords de libre-échange</i>
2014	OCDE, OIT et BM	Rapport	<i>G20 Labour Markets: Outlook, Key Challenges and Policy Responses</i>

Source : D'après les initiatives de l'OMC, de l'OCDE, de l'OIT et de l'ONU.

Deuxièmement, l'OIT profita de ce nouvel engouement envers ses fonctions pour s'inviter dans le débat sur la gouvernance de la mondialisation. Cette stratégie s'est manifestée par trois initiatives: l'adoption de la Déclaration des droits fondamentaux au travail (1998), la création d'une Commission sur la dimension sociale de la mondialisation (2004) et l'adoption de la Déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation équitable (2008). Ces événements permirent à l'OIT de s'inviter dans les forums créés pour mettre en place une gouvernance de la mondialisation. Enfin, en 2013, l'OIT publiait une étude sur *La dimension sociale des accords de libre-échange*. Dans ce document rappelant le contenu des clauses sociales des différents accords commerciaux régionaux et bilatéraux, l'OIT reconnaissait la contribution de ces clauses à une plus grande application des normes internationales du travail.

Troisièmement, on a pu voir émerger une coopération interinstitutionnelle. Depuis 2006, trois documents majeurs furent publiés par l'OIT en collaboration avec d'autres institutions internationales: en 2006, l'OMC et l'OIT publièrent *Commerce et emploi. Un défi pour la recherche en matière de politiques*; en 2010, l'OCDE, la BM, l'OMC et le BIT publièrent *Seizing the Benefits of Trade for Employment and Growth*, en vue du Sommet du G20; en 2012, un deuxième rapport OMC-OIT fut publié sous le titre *Making Globalization Socially Sustainable*; et en 2014, l'OCDE, le BIT et la BM publièrent *G20 Labour Markets: Outlook, Key Challenges and Policy Responses*. Dans ces documents, les recommandations sont consensuelles à souhait. Même si le credo de «l'ouverture globalement bénéfique» teintait fortement ces rapports, la présence du BIT imposa des recommandations sociales dans le but d'encadrer la mondialisation. Le thème de la justice sociale avait donc retrouvé une légitimité.

En définitive, le point marquant de ces vingt dernières années est l'émergence d'un consensus, fût-il minimal, sur l'encadrement social de la mondialisation. Le débat sur la clause sociale, l'émergence d'une société civile active dans les débats internationaux et le renouveau de l'OIT semblent avoir participé à ce regain d'intérêt. Par ailleurs, les coalitions gouvernementales et non gouvernementales favorables au lien commerce-travail peuvent aussi, en partie, être responsables de ce résultat.

Les initiatives régionales et bilatérales

Enfin, nous ne pouvons clore ce bilan sans revenir sur les initiatives régionales et bilatérales à travers le monde (tableau 22)⁷¹. Si l'activisme américain en la matière n'a pas d'équivalent, notons que le Canada et l'Union européenne sont eux aussi très actifs. Depuis la signature de l'ALENA, le Canada s'est lancé dans des négociations bilatérales. Dans la plupart des accords ainsi conclus, un chapitre sur le travail fut introduit (Chili, Costa Rica, Pérou et Colombie, Honduras, Jordanie, Panama et Corée du Sud). Il est à noter que l'Accord économique et commercial global conclu entre le Canada et l'UE (mais non ratifié) contient un chapitre sur le travail⁷².

L'autre grand pôle d'initiatives commerce-travail est l'Union européenne. Sur le plan interne, le modèle d'intégration par délégation de compétences aborda les normes du travail (Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, fonds social européen, etc.). De plus, depuis les années 1990, l'UE a décidé d'inclure des chapitres ou des références aux normes fondamentales du travail dans les accords qu'elle conclut avec d'autres pays et régions du monde. Ces normes commencent par intégrer son Système généralisé des préférences (SGP+) ainsi que les autres accords préférentiels avec des PED (African, Caribbean, and Pacific States, ACP; Forum of African, Caribbean, and Pacific Group of States, CARIFORUM). On retrouve aussi des mentions aux normes du travail dans les divers accords commerciaux signés (Maroc, Égypte, Tunisie, Chili, Mexique) par l'UE. Cela dit, au-delà des programmes de coopération, aucune initiative comparable aux clauses américaines ne fut directement intégrée dans ces traités. L'approche européenne se veut plus coopérative et moins agressive que celle des États-Unis. Généralement, les clauses proposées permettent d'accroître l'accès au marché européen, sans menace de mécanismes de sanctions.

71 Pour faire ce bilan, nous nous sommes basé sur une littérature assez abondante sur le sujet. De celle-ci, on retient surtout: Pablo Lazo Grandi, «Trade agreements and their relation to labour standards: The current situation», *Issue Paper*, Genève: International Centre for Trade and Sustainable Development, 2009; Jennifer Baumert et al., *International Cooperation on Trade and Labor Issues*, Washington, D.C.: U.S. International Trade Commission (USITC), 2008; Roman Grynberg et Veniana Qalo, «Labour standards in US and EU preferential trading arrangements», *Journal of World Trade*, vol. 40, n° 4 (2006), p. 619-654; Cleopatra Dombia-Henry et Eric Gravel, «Accords de libre-échange et droits des travailleurs: évolution récente», *Revue internationale du travail*, vol. 145, n° 3 (2006), p. 211-234.

72 Dominique Michéa, «Clause sociale: vers une convergence des modèles? Le chapitre commerce et travail de l'AEÉCG», dans Christian Deblock, Joël Lebullenger et Stéphane Paquin, *Un nouveau pont sur l'Atlantique. L'Accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada*, Québec: Presses de l'Université du Québec, 2015, p. 327-347.

TABLEAU 22 / Principales initiatives régionales et bilatérales établissant un lien entre commerce et normes du travail

Accords régionaux	Accords bilatéraux	Mécanismes de préférence commerciale
UE; ALENA; Communauté andine; CARICOM (Caribbean Community/ Communauté caribéenne); Mercosur (Mercado Común del Sur/ Marché commun du Sud); COMESA (Common Market for Eastern and Southern Africa/ Common Market for Eastern and Southern Africa)	États-Unis - Jordanie; États-Unis - Singapour; États-Unis - Chili; États-Unis - Maroc; États-Unis - Australie; États-Unis - Amérique centrale; États-Unis - Bahreïn; États-Unis - Oman; États-Unis - Pérou; États-Unis - Panama; États-Unis - Corée du Sud; États-Unis - Colombie. Canada - Chili; Canada - Costa Rica; Canada - Colombie; Canada - Pérou; Canada - Honduras; Canada - Jordanie; Canada - Panama; Canada - Corée du Sud UE - Chili; UE - Égypte; UE - Jordanie; UE - Mexique; UE - Maroc; UE - Tunisie; UE - Colombie et Pérou; UE - Amérique centrale AELE - Monténégro; AELE - Bosnie-Herzégovine; AELE - Amérique centrale; AELE - Hong Kong; Nouvelle-Zélande - Thaïlande; Chine - Nouvelle-Zélande; Japon - Philippines; Chili - Chine; Nouvelle-Zélande - Thaïlande; Chine - Nouvelle-Zélande; Japon - Philippines	Système généralisé des préférences des États-Unis; ATPDEA, CBERA; AGOA SGP de l'Union européenne; Accord UE - ACP; Accord UE - CARIFORUM

Source: D'après Jean-Marc Siroën, Florence Arestoff-Izzo, Rémi Bazillier, Cindy Duc, Clotilde Granger-Sarrazin et Damien Cremaschi, *The Use, Scope and Effectiveness of Labour and Social Provisions and Sustainable Development Aspects in Bilateral and Regional Free Trade Agreements*, Bruxelles: Commission européenne, 2008; OIT, « Accords de libre-échange et droit des travailleurs », <<http://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/free-trade-agreements-and-labour-rights/lang--fr/index.htm>>, consulté le 22 mars 2016.

Enfin, d'autres accords régionaux et bilatéraux font référence aux normes du travail. Le Chili intégra d'ailleurs une clause sociale dans son accord avec la Chine. La Nouvelle-Zélande exigea elle aussi des mentions similaires dans ses accords avec la Thaïlande et la Chine. Le Mercosur, organisation régionale du cône sud-américain, s'est doté d'une Déclaration sur le travail et la protection sociale. Dans une moindre mesure, des accords comme la Communauté caribéenne (CARICOM) et le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) et le Pacte andin font référence à l'amélioration des conditions de vie des travailleurs.

Sans garantir une harmonisation universelle, toutes ces initiatives démontrent que, depuis les années 1990, et ce, dès les premiers débats sur la clause sociale, la question de la protection légale des travailleurs s'est faite une place dans le programme commercial de nombreux pays.

Bilan de la recherche: les États-Unis ont-ils gagné leur pari?

En effectuant cette recherche, nous cherchions à répondre à trois questions principales: 1) Comment peut-on expliquer l'asymétrie entre les programmes du commerce et du travail à l'échelle internationale? 2) Quelles sont les stratégies mobilisées par les acteurs internationaux pour corriger cette asymétrie? 3) Quelles sont les différentes visions de l'intégration et de la coopération économiques internationales qui s'opposent?

Historiquement, une asymétrie s'est créée alors qu'on a vu les institutions encadrant le régime international du commerce devenir beaucoup plus contraignantes que celles entourant le régime international du travail. De fait, depuis son émergence, le régime commercial a contribué à l'expansion sans précédent des échanges commerciaux, alors que les droits des travailleurs relevaient avant tout des politiques nationales, faute de régulation internationale contraignante en la matière. Devant cette asymétrie, de nombreux acteurs sociaux, échaudés par les politiques néolibérales, cherchèrent une stratégie pour que le statut des droits des travailleurs devienne une des priorités internationales des gouvernements. Essentiellement, deux possibilités existaient: retourner à une configuration articulée avant tout autour des droits nationaux souverains, où les économies seraient relativement fermées les unes par rapport aux autres, ou trouver les moyens d'améliorer la mise en œuvre des droits des travailleurs à l'échelle mondiale. Les partisans de la clause sociale croient davantage en cette deuxième option. Si cette mesure fut défendue par des mouvements sociaux provenant de différents pays, il faut reconnaître que c'est aux États-Unis qu'elle fut mise en œuvre de façon plus approfondie et plus concrète.

Ce retour aux origines et aux principes fondamentaux de la clause sociale nous a conduit aux quatre questions suivantes: pourquoi les États-Unis, peu réputés pour leurs lois sociales, sont-ils de fervents défenseurs des clauses sociales? Quelle est la nature du projet défendu

dans ces clauses sociales? Quels sont les acteurs qui défendent l'adoption de clauses sociales? Quelle est leur principale stratégie pour faire avancer cette cause?

Pour répondre à ces questions, nous avons rejeté les deux hypothèses répandues sur les origines et motivations à la base des clauses sociales dans la politique commerciale américaine. Ainsi, nous avons démontré que les clauses sociales américaines n'ont rien à voir ni avec un protectionnisme déguisé ni avec l'action d'un hégémon prédateur qui chercherait à nuire au développement des autres pays.

Pour expliquer l'émergence des clauses sociales, notre approche institutionnaliste invitait à observer à la fois les intérêts qui les portent, le débat d'idées qu'elles suscitent et les institutions qui les encadrent. Cette série de variables devait en outre être observée tant à l'échelle de la formulation de la politique commerciale qu'à celle de la diplomatie économique internationale.

Cela nous permet en définitive de soutenir cinq conclusions.

Premièrement, les défenseurs américains de la clause sociale situent leur combat dans l'optique d'un libéralisme réformiste. Pour eux, le marché et la démocratie doivent s'accompagner de règles et de politiques publiques garantes d'une certaine équité et d'une certaine redistribution. Sur le plan international, si la coopération internationale produit des effets bénéfiques, l'intégration sociale et politique doit aller au même rythme que l'intégration économique. C'est autour de ce paradigme que se sont regroupées plus ou moins formellement des organisations progressistes aux États-Unis, constituant du coup la coalition travailleurs-libéraux. On doit d'ailleurs à cette coalition l'émergence des premières politiques sociales à l'échelle fédérale ainsi que certaines lois du travail qui marquèrent à jamais le New Deal de son sceau progressiste. Nous avons aussi mis en évidence le fait qu'après la Seconde Guerre mondiale, cette coalition contribua grandement à l'émergence d'un capitalisme régulé, de type keynésien, jusqu'à la fin des années 1960. Par ailleurs, nous avons montré les conditions dans lesquelles la coalition s'est régénérée dans les années 1980. Face aux politiques néolibérales, contraires à ses idées, mais également à une mondialisation déshumanisant les conditions de travail, cette coalition travailleurs-libéraux s'engagea dans une campagne visant l'adoption de normes internationales qui garantiraient un espace aux politiques progressistes. La clause sociale est alors apparue comme un cheval de bataille prioritaire. À partir des recherches effectuées, nous pouvons donc

affirmer que le libéralisme réformiste portait en lui le germe de la notion de clause sociale, et cette doctrine inspira les membres de la coalition travailleurs-libéraux des années 1930 à 1960, puis celle des années 1980.

Deuxièmement, c'est dans l'optique de ce libéralisme réformiste qu'a été défendue l'inclusion d'une clause sociale dans les accords commerciaux. Dès les années 1940, l'amélioration des conditions de travail, l'affranchissement du besoin (*freedom from want*), l'atteinte du plein emploi et la protection sociale étaient à l'ordre du jour. Dans la négociation entourant la création de l'Organisation internationale du commerce (OIC), un article fut consacré à la relation entre commerce et normes équitables de travail. Les États-Unis et la coalition travailleurs-libéraux de l'époque s'impliquèrent dans la rédaction de l'article 7 de la Charte de La Havane. Les planificateurs de cet ordre international pensaient qu'il était primordial de s'assurer que les processus d'intégration économique, politique et sociale progressent à la même cadence. Mais l'OIC n'a jamais vu le jour et il fallut attendre les années 1980 pour qu'une nouvelle coalition travailleurs-libéraux se forme. Animés d'une vision résolument internationaliste, les membres de cette coalition durent alors affronter à la fois le néolibéralisme de l'administration Reagan et le néonationalisme de la majorité du mouvement ouvrier. Dans un premier temps, cette coalition cibra les programmes commerciaux préférentiels unilatéraux, pour y intégrer la clause sociale. Cette campagne couronnée de succès, la coalition, à laquelle la majorité des syndicats finit par se rallier, contribua par la suite à faire survivre et progresser les clauses sociales. De nos jours, la Nouvelle politique commerciale pour l'Amérique (2007) représente la plus grande conquête de cette coalition.

Troisièmement, la clause sociale n'est pas un outil protectionniste. Notre étude des sources répertoriées révèle, dans tous les chapitres de l'ouvrage, que les membres de la coalition ont défendu la clause sociale dans une perspective internationaliste. Pour l'ensemble de ses défenseurs, la clause sociale constituait un moyen d'éviter que des pays renoncent à mettre en œuvre des normes du travail dans le but d'attirer des entreprises et des investissements sur leurs territoires. En outre, la formulation des clauses sociales restait systématiquement à l'intérieur du paradigme tracé par le système de 1934. Les principes d'équité et de

réciprocité furent respectés et les mécanismes de mise en œuvre respectèrent tous à la fois le cadre de la politique commerciale américaine et le système commercial multilatéral⁷³.

Quatrièmement, comme le suggère le titre de l'ouvrage, la clause sociale est un moyen d'exporter des valeurs : celles du New Deal. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, les États-Unis sont incontestablement la principale puissance économique à l'échelle planétaire. Cette position leur a donné l'occasion d'édifier un ordre conforme à leurs attentes après 1945. Dans le cas de la clause sociale, les États-Unis tentèrent d'user de leur pouvoir de négociation pour l'inclure dans le programme des organisations internationales. Lors des négociations en vue de créer l'OIC, dès 1946, les États-Unis insistèrent sur l'inclusion dans le texte de la charte d'un article portant sur les normes équitables de travail, article qu'ils avaient fortement soutenu. Le choix des États-Unis, soutenu par d'autres, fut donc validé à ce moment-là. Par la suite, dans les années 1970, les États-Unis tentèrent d'ouvrir le débat sur les normes du travail après le cycle de Tokyo. Dans un contexte où leur prééminence était contestée, les Américains furent incapables de miser sur leur pouvoir de coercition ou sur leur capacité de persuasion pour que les autres parties contractantes du GATT acceptent de voir la clause sociale faire son entrée dans le programme des négociations commerciales multilatérales. Il en fut de même pendant la période 1986-1990, soit la première phase des négociations du cycle d'Uruguay. Prenant acte de cet affaiblissement de leur position, les États-Unis cherchèrent alors à promouvoir la clause sociale à une plus petite échelle. Ils eurent alors recours aux programmes préférentiels commerciaux dès 1984, puis régionaux en 1993 (ALENA).

Ensuite, la clause sociale fit son retour sur le plan multilatéral. Si les négociations tournèrent court durant la Conférence de Marrakech (1994), elles aboutirent néanmoins à une timide mention de la clause sociale dans la Déclaration ministérielle de Singapour en 1996. Celle-ci n'aurait probablement jamais vu le jour sans l'influence du gouvernement américain. Même si elle est loin d'être satisfaisante, cette déclaration sert de tremplin pour mobiliser d'autres forums internationaux. Les États-Unis mobilisèrent d'abord l'OCDE sur la question. Le rapport qui découla de cette

73 Il y eut toutefois une exception. Effectivement, l'introduction, dans la section 301 de la loi commerciale de 1988, d'une disposition stipulant que les violations des normes du travail pouvaient servir de base pour déclarer une pratique déraisonnable était clairement unilatérale et incompatible avec les principes du GATT. Il est toutefois important de noter que cette section de la loi 301 n'a jamais été mobilisée depuis sa ratification pour dénoncer une quelconque violation des DTIR.

initiative, publié en 1996, fruit d'un compromis, soulignait que certains droits des travailleurs sont universels. Cette universalité fut d'ailleurs consacrée par la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail de l'OIT (1998), laquelle fut, une fois encore, largement soutenue par le gouvernement américain. Cela permit au gouvernement américain de revenir à la charge à l'OMC, lors de la Conférence de Seattle (1999). L'administration Clinton profita de son statut d'hôte pour tenter d'inclure dans le programme de la Conférence une journée consacrée au thème du lien entre commerce et normes du travail. Ce fut un échec, puisque la Conférence se termina sans qu'aucune Déclaration ministérielle n'y soit adoptée.

Dans ce contexte, les États-Unis choisirent de reporter les discussions portant sur la clause sociale à l'échelle bilatérale. Les administrations Clinton puis Bush négocièrent dix accords commerciaux bilatéraux (Cambodge, Jordanie, Singapour, Chili, Maroc, Australie, Amérique centrale et République dominicaine, Oman, Bahreïn et Pérou). Dans chaque cas, l'accord inclut une clause sociale, fruit de l'exigence des négociateurs américains. De la fin de la Seconde Guerre mondiale à aujourd'hui, les États-Unis ont donc toujours tenté d'utiliser leur position privilégiée pour faire avancer la clause sociale. Leur capacité à y arriver a décliné avec le temps et les a amenés à se tourner vers le bilatéralisme, avec un certain succès.

En outre, il faut revenir sur le rôle hégémonique joué par la coalition travailleurs-libéraux. Comme nous l'avons illustré, dans la configuration globale, les acteurs non gouvernementaux américains investirent le champ de la diplomatie économique afin de faire avancer leur cause. Dans les années 1980, les syndicats et ONG américains conclurent des alliances avec certaines organisations du Sud pour relever et dénoncer les pratiques non conformes aux DTIR. L'organisation de coalitions sociales transnationales s'est renforcée durant les négociations entourant l'ALENA. Si elles ne purent infléchir la négociation de l'accord, elles parvinrent néanmoins à convaincre le gouvernement américain du bien-fondé d'annexer à l'ALENA un accord parallèle sur le travail (ANACT), peu importe si le résultat allait les décevoir. C'est forts de cette expérience que les syndicats et associations américains cherchèrent à partir de là à former une coalition internationale de mouvements favorables à la clause sociale. Dans la perspective de la Conférence de Singapour (OMC, 1996), qui approchait à grands pas, l'AFL-CIO influença la stratégie de la Confédération internationale des syndicats libres afin qu'elle demande à l'OMC d'inclure une clause sociale dans ses textes.

Des ONG, comme l'International Labor Rights Forum (ILRF), jouèrent un rôle moteur dans la constitution d'un réseau d'organisations sociales du Nord et du Sud favorables à la clause sociale.

À l'OCDE, comme à l'OIT, par l'entremise de représentants syndicaux, les membres de la coalition mobilisèrent toutes leurs énergies pour faire avancer leur cause, contrebalançant ainsi l'influence des employeurs méfiants ou hostiles. En 1999, lors de la Conférence de Seattle, les membres de la coalition travailleurs-libéraux manifestèrent dans les rues, ce qui signalait la poursuite du combat visant à intégrer un volet social significatif à la gouvernance de la mondialisation. Si d'autres mouvements plus radicaux étaient aussi présents, les réformistes pouvaient tout de même compter sur des forces croissantes pour défendre leur projet. L'échec de Seattle, les attentats du 11-Septembre et la politique hostile de Bush viendraient par la suite freiner leur élan. Les organisations actives dans la coalition travailleurs-libéraux tentèrent toujours d'orienter la politique commerciale américaine, mais choisirent de ménager leurs efforts de constituer des coalitions internationales, dans la mesure où la question de la clause sociale fut exclue du programme de l'OMC. Dans la configuration globale, particulièrement à partir des années 1990, la coalition travailleurs-libéraux américaine mobilisa ses forces pour promouvoir la clause sociale auprès des acteurs sociaux d'autres pays et auprès des regroupements internationaux.

Enfin, cinquièmement, nous avons pu dissocier la configuration internationale de la configuration globale. Dans la configuration internationale, la formulation de la politique commerciale résulte d'une délibération interne, au cours de laquelle se fait l'arbitrage des conflits d'intérêts, des débats d'idées et des contraintes institutionnelles propres à chaque nation. Sur le plan international, la diplomatie économique consiste en une négociation entre États dans une enceinte multilatérale. Dans la configuration globale, le nombre d'acteurs prenant part à la diplomatie économique internationale est multiplié: les acteurs non gouvernementaux (société civile) et les entreprises interviennent aussi directement. En fait, cette dimension vient s'ajouter à la configuration internationale bien plus qu'elle ne vient la remplacer.

La trame historique de la clause sociale que nous avons retracée correspond assez bien à cette représentation. Lors des négociations entourant l'OIC, mais aussi dans les années 1970, les négociations commerciales restaient l'apanage des États, dont les propositions émanaient du mode de délibération interne propre à chacun d'eux. Durant cette période, les clauses sociales proposées par les États-Unis étaient défendues par le

gouvernement dans les forums multilatéraux. La donne changea à partir des années 1980. Trois éléments conduisirent à l'émergence de la configuration globale: 1) l'introduction des «nouvelles questions» dans les négociations commerciales (investissements, propriété intellectuelle, puis environnement et normes du travail); 2) la prolifération de forums et d'accords bilatéraux, marquant une nouvelle ère de la diplomatie économique entre États; et 3) l'intervention croissante des acteurs non gouvernementaux dans la diplomatie économique. Cette configuration commença à prendre forme dans les années 1980. Les nouvelles questions apparurent durant les négociations du cycle d'Uruguay, et les États-Unis entamèrent le tournant bilatéral de leur politique commerciale. Dans le cas de la clause sociale, il fallut attendre les années 1990 pour qu'elle se matérialise. C'est durant cette décennie que l'ALENA fut accompagné de l'ANACT, une clause sociale régionale. Enfin, comme nous l'avons analysé dans le point précédent, c'est durant cette période que la coalition travailleurs-libéraux chercha à entamer un virage diplomatique en internationalisant son combat. Le découplage international/global, conforme à notre hypothèse, semble donc utile pour mieux comprendre le fonctionnement des négociations économiques internationales dans un monde intégré et complexe comme le nôtre.

Pour faire un bilan global, nous organiserons notre propos en deux points distincts.

- 1 Cet ouvrage nous a permis de recourir à un cadre théorique institutionnaliste, dont nous avons pu constater l'efficacité. En mêlant l'étude des institutions, des intérêts et des idées, nous avons su cerner la complexité de la problématique soulevée. En utilisant ces éléments pour comprendre l'émergence de la clause sociale, nous avons analysé les faits et recouru à l'histoire pour mieux la comprendre. L'économie politique internationale gagne à être abordée à partir d'une grille d'analyse qui permet de comprendre l'émergence d'actions collectives dont le moteur n'est pas strictement matériel. Dans ce sens, nous avons outrepassé les modèles théoriques existants. Nous avons donc tenté d'emprunter une nouvelle voie pour parler d'économie politique internationale, voie qui cherchait aussi à dépasser les analyses institutionnalistes existantes. Avec un cadre combinant l'analyse de la formulation d'une politique nationale avec l'étude du contenu des négociations économiques internationales, nous avons pu inclure les acteurs sociaux, les États et les organisations internationales dans un ensemble de rapports évoluant dans le temps. Grâce à cette

grille articulant idées, intérêts et institutions, nous avons pu dégager la multiplicité des acteurs publics et privés, dont les forces se conjuguent dans de multiples forums nationaux et internationaux pour défendre ou combattre la clause sociale. Ce faisant, nous avons pu mesurer l'influence des acteurs américains dans ce combat.

- 2 Arrivé au terme de cette étude sur la clause sociale, nous pouvons dresser un bilan de la stratégie utilisée par les États-Unis pour l'implanter. Quel a été l'effet principal de cette stratégie et a-t-elle été efficace? Les clauses sociales sont-elles d'une quelconque utilité? Le débat a-t-il permis de faire avancer les droits des travailleurs? Nous pouvons affirmer que la stratégie américaine (et celle de la coalition travailleurs-libéraux) pour défendre l'intégration de clauses sociales dans les accords s'est traduite par un succès assorti de quelques déceptions. Toutefois, la trajectoire de la clause sociale est réjouissante, parce que les droits des travailleurs ont progressé dans la hiérarchie des priorités internationales. Dans les années 1980, le néolibéralisme semblait constituer un horizon intellectuel indépassable. Depuis, l'instauration à l'échelle internationale de mécanismes protégeant les droits des travailleurs a fait son chemin. L'OIT a été relancée et a retrouvé une crédibilité qu'elle avait perdue.

Cela dit, il ne faut pas non plus se fermer les yeux, le combat pour l'intégration de la clause sociale est loin d'être fini. La méfiance à l'égard d'une instance liant commerce et normes du travail reste tenace dans la plupart des pays en développement. Les mouvements sociaux du Sud sont désormais plus ouverts à la problématique qu'autrefois, bien que certains persistent dans leur résistance. Par-dessus tout, si les clauses sociales sont de plus en plus présentes dans les négociations internationales, les droits conférés aux entreprises ont, eux aussi, beaucoup progressé dans le cadre des accords commerciaux⁷⁴. Ainsi, le cycle d'Uruguay a débouché sur la création de l'OMC et un programme de libéralisation très important. Les accords commerciaux régionaux et bilatéraux ont eux aussi permis de satisfaire les revendications du milieu des affaires, avec des règles offrant des garanties juridiques aux entreprises qui désirent internationaliser leurs activités. Le décalage entre les droits

74 Robert O'Brien, «13. The varied paths to minimum global labour standards», dans Jeffrey Harrod et Robert O'Brien (dir.), *Global Unions?: Theory and Strategies of Organized Labour in the Global Political Economy*, Londres: Routledge, 2002, p. 221-234.

des entreprises et ceux des travailleurs est donc loin d'avoir été comblé, ce qui accroît l'urgence de la nécessité de se doter d'instruments internationaux substantiels pour mieux les défendre⁷⁵.

Ainsi, les clauses sociales, telles que définies par les États-Unis, souffriraient d'un vice de fabrication. Alors qu'elles visent à protéger les millions de travailleurs exposés à la concurrence internationale, elles ont toujours été défendues par des minorités⁷⁶. Au départ, seuls quelques ONG, syndicats et dirigeants politiques ont pris fait et cause pour les clauses sociales. La coalition favorable à la clause sociale s'est progressivement élargie, mais cette bannière n'a pas su réunir autour d'elle tous les mouvements sociaux et politiques progressistes. Étant souvent associée à des accords de libre-échange, la clause sociale a été critiquée par les mouvements plus radicaux du fait qu'elle cherchait à amender ces traités plutôt qu'à les défaire. Si l'argument est défendable, nous pouvons nous demander si de vraies clauses sociales substantielles n'auraient pas permis de neutraliser les effets pernicioeux des accords de libre-échange. Évidemment, si c'était le cas, les entreprises et les conservateurs les auraient davantage combattues, comme ils l'ont fait à l'arrivée des législations nationales en matière de travail avant de finalement s'en accommoder. Pour synthétiser, il nous semble qu'il aurait été pertinent d'établir un front commun rassemblant toutes les forces progressistes pour obtenir l'adoption de clauses sociales substantielles et fonctionnelles, pour ainsi faire bifurquer les voies de l'intégration dans le sens du progrès social. Si les efforts allant en ce sens ont échoué, nous estimons que la responsabilité revient autant à ceux qui s'opposent obstinément aux accords commerciaux qu'au trop petit nombre de ceux qui ont défendu la clause sociale. Espérons que l'avenir permettra de construire un front progressiste, à partir duquel « l'autre monde possible » sera opposé constructivement aux projets économiques et politiques qui mettent de l'avant des règles qui sont toujours plus favorables aux acteurs privés.

La clause sociale qui veut relier le mouvement des marchandises au respect des conventions sociales décidées en commun, n'est peut-être pas la bonne mesure technique pour atteindre son but. Symboliquement en tout cas, elle exprime avec force cette idée fondamentale

75 Robert O'Brien, « Continuing incivility: Labor rights in a global economy », *Journal of Human Rights*, vol. 3, n° 2 (2004), p. 203-214.

76 Peter Waterman, « Capitalist trade privileges and social labor rights », *WorkingUSA*, vol. 5, n° 1 (2001), p. 70-86.

que développement économique et développement social doivent être réconciliés pour œuvrer à des sociétés humaines vivables⁷⁷.

77 Alain Mounier, « La clause sociale dans la mondialisation de l'économie », *Tiers-Monde*, vol. 37, n° 148 (1996), p. 784.

Bibliographie

Le gouvernement américain

Les lois commerciales

UNITED STATES, *Trade Act of 1974*, 19 U.S.C., § 121, 3 janvier 1975, Pub. L. n° 93-618, 93^e Congrès, H.R. 10710.

UNITED STATES, *Caribbean Basin Economic Recovery Act of 1983*, 19 U.S.C., § 2701-2707, 5 août 1983, Pub. L. n° 98-67, 98^e Congrès, H.R. 2973.

UNITED STATES, *Generalized System of Preferences Renewal Act of 1984*, 19 U.S.C., § 2464-2465, 30 octobre 1984, Pub. L. n° 98-573, 98^e Congrès, H.R. 3398.

UNITED STATES, *Omnibus Trade and Tariff Act of 1984*, 19 U.S.C., § 3401 et suiv., 30 octobre 1984, Pub. L. n° 98-573, 98^e Congrès, H.R. 3398.

UNITED STATES, *Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988*, 19 U.S.C., § 2901 note, 23 août 1988, Pub. L. n° 100-418, 100^e Congrès, H.R. 4848.

UNITED STATES, *Caribbean Basin Economic Recovery Expansion Act of 1990*, 19 U.S.C., § 2701-2707, 20 août 1990, Pub. L. n° 101-382, 101^e Congrès, H.R. 1594.

UNITED STATES, *Andean Trade Preference Act of 1990*, 19 U.S.C., § 3201-3206, 4 décembre 1991, Pub. L. n° 102-182, 102^e Congrès, H.R. 1724.

UNITED STATES, *North American Free Trade Agreement Implementation Act*, 19 U.S.C. § 3301 et suiv., 8 décembre 1993, Pub. L. n° 103-182, 103^e Congrès, H.R. 3450.

UNITED STATES, *African Growth and Opportunity Act*, 19 U.S.C., Title I, of the *Trade and Development Act of 2000*, § 3202, 18 mai 2000, Pub. L. n° 106-200, 106^e Congrès, H.R. 434.

UNITED STATES, *Caribbean Basin Trade Partnership Act*, 19 U.S.C., Title II, of the *Trade and Development Act of 2000*, § 3202, 18 mai 2000, Pub. L. n° 106-200, 106^e Congrès, H.R. 434.

UNITED STATES, *Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002*, 19 U.S.C., § 3801-3813, 6 août 2002, Pub. L. n° 107-210, 107^e Congrès, H.R. 3009.

UNITED STATES, *Trade Act of 2002*, 19 U.S.C., § 2102 et 2113, 6 août 2002, Pub. L. n° 107-210, 107^e Congrès, H.R. 3009.

Les auditions du Congrès

UNITED STATES CONGRESS, HOUSE OF REPRESENTATIVES, COMMITTEE ON EDUCATION AND LABOR ET COMMITTEE ON INSULAR AFFAIRS, *Joint Field Hearing to Address Proposed North American Free Trade Agreement with Mexico and Canada*, auditions, 102^e Congrès, 2^e session, Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office, 24 avril 1992.

UNITED STATES CONGRESS, HOUSE OF REPRESENTATIVES, COMMITTEE ON ENERGY AND COMMERCE, SUBCOMMITTEE ON COMMERCE, TRADE, AND CONSUMER PROTECTION, *Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement (DR-CAFTA)*, auditions, 109^e Congrès, 1^{re} session, Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office, 28 avril 2005.

UNITED STATES CONGRESS, HOUSE OF REPRESENTATIVES, COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS, SUBCOMMITTEE ON INTERNATIONAL ECONOMIC POLICY AND TRADE, *North American Free Trade Agreement: American Jobs and Environmental Protection*, auditions, 102^e Congrès, 1^{re} session, Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office, 9 décembre 1991.

UNITED STATES, HOUSE OF REPRESENTATIVES, COMMITTEE ON INTERNATIONAL RELATIONS, SUBCOMMITTEE ON INTERNATIONAL ECONOMIC POLICY AND TRADE, *Fast track, NAFTA, Mercosur and Beyond: Does the Road Lead to a Free Trade Area of the Americas?*, auditions, 105^e Congrès, 1^{re} session, Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office, 9 juillet 1997.

UNITED STATES CONGRESS, HOUSE OF REPRESENTATIVES, COMMITTEE ON WAYS AND MEANS, *First Session, on H.R. 6767, The Trade Reform Act of 1973*, auditions, 93^e Congrès, 1^{re} session, Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office, 9 mai 1973,

UNITED STATES CONGRESS, HOUSE OF REPRESENTATIVES, COMMITTEE ON WAYS AND MEANS, *North American Free Trade Agreement*, auditions, 102^e Congrès, 2^e session, Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office, 9, 15, 17 et 22 septembre 1992.

UNITED STATES CONGRESS, HOUSE OF REPRESENTATIVES, COMMITTEE ON WAYS AND MEANS, *Supplemental Agreements to the North American Free Trade Agreement*, auditions, 103^e Congrès, 1^{re} session, Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office, 11 mars 1993.

UNITED STATES CONGRESS, HOUSE OF REPRESENTATIVES, COMMITTEE ON WAYS AND MEANS, *Implementation of the United States-Morocco Free Trade Agreement*, auditions, 108^e Congrès, 2^e session, Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office, 7 juillet 2004.

UNITED STATES CONGRESS, HOUSE OF REPRESENTATIVES, COMMITTEE ON WAYS AND MEANS, *Implementation of the Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement (DR-CAFTA)*, auditions, 109^e Congrès, 1^{re} session, Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office, 21 avril 2005.

UNITED STATES CONGRESS, HOUSE OF REPRESENTATIVES, COMMITTEE ON WAYS AND MEANS, *Implementation of Unites States - Oman Free Trade Agreements*, auditions, 109^e Congrès, 2^e session, Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office, 5 avril 2006.

UNITED STATES CONGRESS, HOUSE OF REPRESENTATIVES, COMMITTEE ON WAYS AND MEANS, SUBCOMMITTEE ON TRADE, *Operation of the Generalized System of Preferences*, auditions, 96^e Congrès, 2^e session, Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office, 8 mai 1980.

UNITED STATES CONGRESS, HOUSE OF REPRESENTATIVES, COMMITTEE ON WAYS AND MEANS, SUBCOMMITTEE ON TRADE, *Possible Renewal of the Generalized System of Preferences*, auditions, 98^e Congrès, 1^{re} session, Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office, 1983.

Bibliographie

- UNITED STATES CONGRESS, HOUSE OF REPRESENTATIVES, COMMITTEE ON WAYS AND MEANS, SUBCOMMITTEE ON TRADE, *United States Negotiating Objectives for the WTO Seattle Ministerial Meeting*, auditions, 106^e Congrès, 1^{re} session, Washington, D.C. : U.S. Government Publishing Office, 5 août 1999.
- UNITED STATES CONGRESS, HOUSE OF REPRESENTATIVES, COMMITTEE ON WAYS AND MEANS, SUBCOMMITTEE ON TRADE, *Outcome of World Trade Organization Ministerial in Seattle*, auditions, 106^e Congrès, 2^e session, Washington, D.C. : U.S. Government Publishing Office, 8 février 2000.
- UNITED STATES CONGRESS, HOUSE OF REPRESENTATIVES, COMMITTEE ON WAYS AND MEANS, SUBCOMMITTEE ON TRADE, *Implementation of U.S. Bilateral Free Trade Agreements with Chile and Singapore*, auditions, 108^e Congrès, 1^{re} session, Washington, D.C. : U.S. Government Publishing Office, 10 juin 2003.
- UNITED STATES CONGRESS, SENATE, COMMITTEE ON FINANCE, *H.R. 10710, An Act to Stimulate the Development of an Open, Non-Discriminatory, and Fair World Economic System, to Stimulate Economic Growth of the United States, and for Other Purposes*, auditions, 93^e Congrès, 2^e session, Washington, D.C. : U.S. Government Publishing Office, 1974.
- UNITED STATES CONGRESS, SENATE, COMMITTEE ON FINANCE, *Possible New Round of Trade Negotiations*, auditions, 99^e Congrès, 2^e session, Washington, D.C. : U.S. Government Publishing Office, 23 juillet 1986.
- UNITED STATES CONGRESS, SENATE, COMMITTEE ON FINANCE, *North American Free Trade Agreement*, auditions, 102^e Congrès, 2^e session, Washington, D.C. : U.S. Government Publishing Office, 8, 10, 22 et 30 septembre 1992.
- UNITED STATES CONGRESS, SENATE, COMMITTEE ON FINANCE, *Need for Renewal of Fast-Track Trade Authority*, auditions, 105^e Congrès, 1^{re} session, Washington, D.C. : U.S. Government Publishing Office, 3 juin 1997.
- UNITED STATES CONGRESS, SENATE, COMMITTEE ON FINANCE, *Implementation of Fast Track Trade Authority*, auditions, 102^e Congrès, 1^{re} session, Washington, D.C. : U.S. Government Publishing Office, 30 septembre 1997.
- UNITED STATES CONGRESS, SENATE, COMMITTEE ON FINANCE, *U.S. Trade Policy in the Era of Globalization*, auditions, 106^e Congrès, 1^{re} session, Washington, D.C. : U.S. Government Publishing Office, 26, 27 et 28 janvier 1999.
- UNITED STATES CONGRESS, SENATE, COMMITTEE ON FINANCE, *Jordan Free Trade Agreement*, auditions, 102^e Congrès, 1^{re} session, Washington, D.C. : U.S. Government Publishing Office, 20 mars 2001.
- UNITED STATES CONGRESS, SENATE, COMMITTEE ON FINANCE, *Trade Promotion Authority*, auditions, 107^e Congrès, 1^{re} session, Washington, D.C. : U.S. Government Publishing Office, 20 et 21 juin 2001.
- UNITED STATES CONGRESS, SENATE, COMMITTEE ON FINANCE, *Markup of Fast Track Legislation*, auditions, 107^e Congrès, 1^{re} session, Washington, D.C. : U.S. Government Publishing Office, 12 décembre 2001.
- UNITED STATES CONGRESS, SENATE, COMMITTEE ON FINANCE, *Implementation of U.S. Bilateral Free Trade Agreements with Chile and Singapore*, auditions, 108^e Congrès, 1^{re} session, Washington, D.C. : U.S. Government Publishing Office, 17 juin 2003.
- UNITED STATES CONGRESS, SENATE, HEARING BEFORE THE SUBCOMMITTEE ON INTERNATIONAL TRADE OF THE COMMITTEE ON FINANCE, *United States-Oman Free Trade Agreements*, auditions, 109^e Congrès, 2^e session, Washington, D.C. : U.S. Government Publishing Office, 6 mars 2006.

Les accords bilatéraux

- Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail entre le gouvernement des États-Unis d'Amérique, le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis du Mexique*, 13 septembre 1993, <[http://www.travail.gc.ca/fra/relations/internationale/accords/anact.shtml](http://www.travail.gc.ca/fra/rerelations/internationale/accords/anact.shtml)>, consulté le 22 mars 2016.
- Agreement Relating to Trade in Cotton, Wool, Man-made Fiber, Non-Cotton Vegetable Fiber and Silk Blend Textiles and Textile Products between the Government of the United States of America and the Royal Government of Cambodia*, 1999, <http://khmer.cambodia.usembassy.gov/media2/pdf/uskh_texttile.pdf>, consulté le 22 mars 2016.
- Agreement between the United States of America and the Hashemite Kingdom of Jordan on the Establishment of a Free Trade Area*, 2002, <<http://wits.worldbank.org/GPTAD/PDF/archive/UnitedStates-Jordan.pdf>>, consulté le 22 mars 2016.
- Free Trade Agreement between the United States of America and Chile*, chapitre 18, « Labor », p. 18-1 à 18-8, 1^{er} janvier 2004, <<https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/chile-fta>>, consulté le 22 mars 2016.
- Free Trade Agreement between the United States of America and Singapore*, chapitre 17, « Labor », p. 207-213, 1^{er} janvier 2004, <<https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/singapore-fta>>, consulté le 22 mars 2016.
- Free Trade Agreement between the United States of America and Australia*, chapitre 18, « Labor », p. 18-1 à 18-5, 1^{er} janvier 2005, <http://www.ustr.gov/sites/default/files/australia_FTA_Labor.pdf>.
- Free Trade Agreement between the United States of America and the Kingdom of Morocco*, chapitre 16, « Labor », p. 16-1 à 16-8, 1^{er} janvier 2006, <<https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/morocco-fta>>, consulté le 22 mars 2016.
- Free Trade Agreement between the United States of America and the Kingdom of Bahrain*, chapitre 15, « Labor », p. 15-1 à 15-4 et 15-A-1 à 15-A-2, 11 janvier 2006, <<https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/bahrain-fta>>, consulté le 22 mars 2016.
- Free Trade Agreement between the United States of America, Central America and the Dominican Republic*, chapitre 16, « Labor », p. 16-1 à 16-10, 2006 à 2009, <<https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/cafta-dr-dominican-republic-central-america-fta>>, consulté le 22 mars 2016.
- Free Trade Agreement between the United States of America and Oman*, chapitre 16, « Labor », p. 16-1 à 16-4 et 16-A-1 à 16-A-2, 1^{er} janvier 2009, <<https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/oman-fta>>, consulté le 22 mars 2016.
- Trade Promotion Agreement between the United States of America and Peru (US-Peru TPA)*, 1^{er} février 2009, <<https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/peru-tpa>>, consulté le 22 mars 2016.
- Free Trade Agreement between the United States of America and Republic of Korea (KORUS FTA)*, 15 mars 2012, <<https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/korus-fta>>, consulté le 22 mars 2016.
- Trade Promotion Agreement between the United States of America and Colombia (US-Colombia TPA)*, 15 mai 2012, <<https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/colombia-fta>>, consulté le 22 mars 2016.
- Trade Promotion Agreement between the United States of America and Panama (US-Panama TPA)*, 31 octobre 2012, <<https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/panama-tpa>>, consulté le 22 mars 2016.

Trans-Pacific Partnership (TPP), 4 octobre 2015, <<https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/trans-pacific-partnership/tpp-full-text>>, consulté le 22 mars 2016.

Les pétitions soumises

AMERICAN FEDERATION OF LABOR – CONGRESS FOR INDUSTRIAL ORGANISATION – AFL-CIO, «Public submission to the Office of Trade & Labor Affairs (OTLA) under chapters 16 (Labor) and 20 (Dispute Settlement) of the Dominican Republic – Central America Free Trade Agreement (DR-CAFTA) concerning the failure of the Government of Guatemala to effectively enforce its labor laws and comply with its commitments under the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work», 23 avril 2008.

AMERICAN FEDERATION OF LABOR – CONGRESS FOR INDUSTRIAL ORGANISATION – AFL-CIO, «Public submission to the Office of Trade & Labor Affairs (OTLA) under chapter 15 of the US Bahrain Free Trade Agreement concerning the failure of the Government of Bahrain to comply with its commitments under the article 15.2.1 of the Free Trade Agreement», 21 avril 2011.

AMERICAN FEDERATION OF LABOR – CONGRESS FOR INDUSTRIAL ORGANISATION – AFL-CIO, «Public submission to the Office of Trade & Labor Affairs (OTLA) under chapters 16 (Labor) and 20 (Dispute Settlement) of the Dominican Republic – Central America Free Trade Agreement (DR-CAFTA) concerning the failure of the Government of Costa Rica to effectively enforce its labor laws and comply with its commitments under the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work», 24 mars 2012.

FATHER CHRISTOPHER HARTLEY, FUNDACIÓN MISIÓN DE LA MISERICORDIA, «Violations of the Labor Chapter of the Dominican Republic-Central America-United States Free Trade Agreement (CAFTA-DR)», 21 décembre 2011.

INTERNATIONAL LABOR RIGHTS FORUM (ILRF), PERÚ EQUIDAD, COORDINADORA DE CENTRALES SINDICALES DEL PERÚ, FEDERACIÓN NACIONAL DE TRABAJADORES TEXTILES DEL PERÚ, FEDERACIÓN DE TRABAJADORES EN TEJIDOS DEL PERÚ, FEDERACIÓN NACIONAL DE TRABAJADORES DE LA AGROINDUSTRIA Y AFINES, «Public submission to the Office of Trade and Labor Affairs under chapters 17 and 21 of the Trade Promotion Agreement between the United States and Peru regarding the failure of the Peruvian Government to comply with the labor standards included in the United States-Peru Trade Promotion Agreement», 23 juillet 2015.

INTERNATIONAL LONGSHORE AND WAREHOUSE UNION, «Public submission to the Office of Trade & Labor Affairs (OTLA) under chapters 16 (Labor) and 20 (Dispute Settlement) of the Dominican Republic – Central America Free Trade Agreement (DR-CAFTA) concerning the failure of the Government of Costa Rica to effectively enforce its labor laws and comply with its commitments under the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work», 20 juillet 2010.

NORTH AMERICAN AGREEMENT ON LABOR COOPERATION – NAALC, *Summary of Public Communications*, 2004, <http://www.naalc.org/english/pdf/pcommtable_en.pdf>, consulté le 22 mars 2016.

SINDICATO NACIONAL DE UNIDAD DE TRABAJADORES DE SUNAT, «Public Submission to the Office of Trade & Labor Affairs (OTLA) under chapters 17 (Labor) and 20 (Dispute Settlement) of United States – Peru Trade Promotion Agreement concerning the violation by the National Superintendency of Tax Administration (SUNAT) of the fundamental principle and right of effective recognition of the right to collective bargaining, contained in item b) of Article 17,2 of Chapter 17», 29 décembre 2010.

Les autres types de documents

- AHEARN, Raymond J., *Globalization, Worker Insecurity, and Policy Approaches*, CRS Report for Congress, n° RL34091, Washington, D.C.: Congressional Research Service, 24 juillet 2007.
- BARSHEFSKY, Charlene, « Barshefsky on WTO ministerial », conférence de presse, transcription non officielle, 16 décembre 1996, <<https://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/wtominis.htm>>, consulté le 22 mars 2016.
- BAUMERT, Jennifer, Kyle JOHNSON, Dawn HEUSCHEL et Brendan LYNCH, *International Cooperation on Trade and Labor Issues*, Washington, D.C. : U.S. International Trade Commission (USITC), 2008.
- BOLLE, Mary Jane, *Trade Promotion Authority (Fast-Track), Labor Issues* (incluant H.R. 3005 et H.R. 3019), CRS Report for Congress, n° RL31178, Washington, D.C. : Congressional Research Service, 7 décembre 2001.
- BOLLE, Mary Jane, *Free Trade Agreements with Singapore and Chile: Labor Issues*, CRS Report for Congress, n° RS21560, Washington, D.C. : Congressional Research Service, 21 juillet 2003.
- BOLLE, Mary Jane, *DR-CAFTA Labor Rights Issues*, CRS Report for Congress, n° RS22159, Washington, D.C. : Congressional Research Service, 8 juillet 2005.
- BOLLE, Mary Jane, *Trade Promotion Authority (TPA) Renewal: Core Labor Standards Issues*, CRS Report for Congress, n° RL33864, Washington, D.C. : Congressional Research Service, 13 juin 2007.
- BOLLE, Mary Jane, *U.S.-Colombia Free Trade Agreement: Labor Issues*, CRS Report for Congress, RL34759, Washington, D.C. : Congressional Research Service, 4 janvier 2012.
- BOLLE, Mary Jane, *Overview of Labor Enforcement Issues in Free Trade Agreements*, CRS Report for Congress, n° RS22823, Washington, D.C. : Congressional Research Service, 29 février 2008.
- BOLLE, Mary Jane et M. Angeles VILLARREAL, *Peru Trade Promotion Agreement: Labor Issues*, CRS Report for Congress, n° RS22521, Washington, D.C. : Congressional Research Service, 3 novembre 2007.
- CLINTON, William J., « Expanding trade and creating American jobs », discours présenté à la North Carolina State University, Raleigh, 4 octobre 1992, <<http://www.ibiblio.org/pub/academic/political-science/speeches/clinton.dir/c151.txt>>, consulté le 22 mars 2016.
- CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *H.R. 1735, Fair Trade and Economic Justice Act, Summary*, Bill Summary & Status, 100^e Congrès (1987-1988), Washington, D.C. : Congressional Research Service.
- COOPER, William H., *The Proposed U.S.-South Korea Free Trade Agreement (KORUS FTA), Provisions and Implications*, CRS Report for Congress, n° RL34330, Washington, D.C. : Congressional Research Service, 3 juillet 2007.
- FERGUSON, Ian F., *Trade Promotion Authority (TPA) and the Role of Congress in Trade Policy*, CRS Report for Congress, n° RL33743, Washington, D.C. : Congressional Research Services, 15 juin 2015.
- FERGUSON, Ian F. (dir.), *The Trans-Pacific Partnership (TPP) Negotiations and Issues for Congress*, CRS Report for Congress, n° R42694, Washington, D.C. : Congressional Research Services, 20 mars 2015.
- HORNBECK, J. F., *The Andean Trade Preference Act: Background and Issues for Reauthorization*, CRS Report for Congress, n° RL30790, Washington, D.C. : Congressional Research Service, 3 janvier 2001.

Bibliographie

- HORNBECK, J. F. (dir.), *The U.S.-Panama Free Trade Agreement*, CRS Report for Congress, n° RL32540, Washington, D.C.: Congressional Research Services, 8 novembre 2012.
- HORNBECK, J. F. et William H. COOPER, *Trade Promotion Authority (TPA) and the Role of Congress in Trade Policy*, CRS Report for Congress, n° RL33743, Washington, D.C.: Congressional Research Service, 4 novembre 2010.
- HOUSE COMMITTEE ON WAYS AND MEANS, «US-Peru FTA represents a "New Deal" for International Trade Committee schedules informal mark-up of FTA for Tuesday», Washington, D.C.: United States Congress, House of Representatives, 25 septembre 2007.
- HOUSE COMMITTEE ON WAYS AND MEANS, «Ways and means members support US-Peru FTA», Washington, D.C.: United States Congress, House of Representatives, 25 septembre 2007.
- HOUSE COMMITTEE ON WAYS AND MEANS, «Chairman Rangel, President Garcia Usher in historic new era in Trade Congress will consider US-Peru FTA upon return in the fall», Washington, D.C., United States Congress, House of Representatives, 8 août 2007.
- HOUSE COMMITTEE ON WAYS AND MEANS, «A new trade policy for America», Washington, D.C.: United States Congress, House of Representatives, <http://www.bilaterals.org/IMG/pdf/07_05_10_New_Trade_Policy_Outline.pdf>, consulté le 22 mars 2016.
- JONES, Vivian C., *U.S. Trade and Investment Relationship with Sub-Saharan Africa: The African Growth and Opportunity Act*, CRS Report for Congress, n° RL31772, Washington, D.C.: Congressional Research Service, 24 juillet 2009.
- LABOR ADVISORY COMMITTEE, *Preliminary Report of the Labor Advisory Committee for Trade Negotiations and Trade Policy on the North American Free Trade Agreement*, soumis par le président des États-Unis et le représentant américain au Commerce au Congrès, Washington, D.C.: Labor Advisory Committee for Trade Negotiations and Trade Policy, 16 septembre 1992.
- LABOR ADVISORY COMMITTEE, «Statement of the Labor Advisory Committee for Trade Negotiations and Trade Policy on the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations», Washington, D.C.: Labor Advisory Committee for Trade Negotiations and Trade Policy, 11 janvier 1994.
- LABOR ADVISORY COMMITTEE, *The U.S.-Central America Free Trade Agreement*, Report, Washington, D.C.: Labor Advisory Committee for Trade Negotiations and Trade Policy (LAC), 19 mars 2004.
- LABOR ADVISORY COMMITTEE, «Report on the impacts of the Trans-Pacific Partnership», Washington, D.C.: Labor Advisory Committee for Trade Negotiations and Trade Policy, 2 décembre 2015, p. 16-17.
- LEVIT, Mindi R. (dir.), «The fiscal cliff and the American Taxpayer Relief Act of 2012», *CRS Report for Congress*, Washington, D.C.: Congressional Research Services, R42884, 4 janvier 2013.
- PRÉSIDENTE DES ÉTATS-UNIS, OFFICE OF THE PRESS SECRETARY, «The president's 2001 international trade agenda», Washington, D.C.: Maison-Blanche, 10 mai 2001, <<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/05/20010511.html>>, consulté le 22 mars 2016.
- UNITED STATES CONGRESS, HOUSE OF REPRESENTATIVES, *Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2001, Report Together with Additional and Dissenting Views*, rapport 107-249, auditions, 107^e Congrès, 1^{re} session, Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office, 2001.

- UNITED STATES CONGRESS, HOUSE OF REPRESENTATIVES, «Statement of Sander Levin, Dem, Mich.», *Conference Report on H.R. 3009, Trade Act of 2002*, auditions, 107^e Congrès, 1^{re} session, Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office, CR, 26 juillet 2002, H5969-5986, p. H5976.
- UNITED STATES CONGRESS, HOUSE OF REPRESENTATIVES, COMMITTEE ON WAYS AND MEANS, *A New Trade Policy for America*, Washington, D.C., <<http://waysandmeans.house.gov/media/enewsletter/5-1107/07%2005%2010%20New%20Trade%20Policy%20Outline.pdf>>, lien périmé.
- UNITED STATES CONGRESS, HOUSE OF REPRESENTATIVES, H.R. 5110, *Uruguay Round Agreements Act, Title I. Approval of, and general provisions relating to the Uruguay round agreements*, Subtitle D. Related Provisions. SEC. 131. Working party on worker rights, 12 août 1994.
- UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE - USTR, *Second Report to Congress on the Operation of the Caribbean Basin Economic Recovery Act*, soumis par le président des États-Unis au Congrès, Washington, D.C.: USTR, 1996.
- UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE - USTR, *2001 Comprehensive Report of the President of the United States on U.S. Trade and Investment Policy toward Sub-Saharan Africa and Implementation of the African Growth and Opportunity Act*, soumis par le président des États-Unis au Congrès, Washington, D.C.: USTR, mai 2001.
- UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE - USTR, *Fourth Report to Congress on the Operation of the Caribbean Basin Economic Recovery Act*, soumis par le président des États-Unis au Congrès, Washington, D.C.: USTR, 31 décembre 2001.
- UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE - USTR, *2002 Trade Policy Agenda and 2001 Annual Report*, Washington, D.C.: USTR, 6 mars 2002.
- UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE - USTR, *First Report to the Congress on the Operation of the Andean Trade Preference Act as Amended*, soumis par le président des États-Unis au Congrès, Washington, D.C.: USTR, 30 avril 2003.
- UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE - USTR, *Fifth Report to Congress on the Operation of the Caribbean Basin Economic Recovery Act*, soumis par le président des États-Unis au Congrès, Washington, D.C.: USTR, 31 décembre 2003.
- UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE - USTR, *2004 Trade Policy Agenda and 2003 Annual Report*, Washington, D.C.: USTR, 6 mars 2004.
- UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE - USTR, *2005 Trade Policy Agenda and 2004 Annual Report*, Washington, D.C.: USTR, 6 mars 2005.
- UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE - USTR, *2006 Trade Policy Agenda and 2005 Annual Report*, Washington, D.C.: USTR, 6 mars 2006.
- UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE - USTR, *2007 Trade Policy Agenda and 2006 Annual Report*, Washington, D.C.: USTR, 6 mars 2007.
- UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE - USTR, *Third Report to the Congress on the Operation of the Andean Trade Preference Act as Amended*, soumis par le président des États-Unis au Congrès, Washington, D.C.: USTR, 30 avril 2007.
- UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE - USTR, *2008 Trade Policy Agenda and 2007 Annual Report*, Washington, D.C.: USTR, 6 mars 2008.
- UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE - USTR, *2009 Trade Policy Agenda and 2008 Annual Report*, Washington, D.C.: USTR, 6 mars 2009.

Bibliographie

- UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE – USTR, *Eighth Report to Congress on the Operation of the Caribbean Basin Economic Recovery Act*, soumis par le président des États-Unis au Congrès, Washington, D.C.: USTR, 31 décembre 2009.
- UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE – USTR, *2010 Trade Policy Agenda and 2009 Annual Report*, Washington, D.C.: USTR, 6 mars 2010.
- UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE – USTR, *Fifth Report to the Congress on the Operation of the Andean Trade Preference Act as Amended*, soumis par le président des États-Unis au Congrès, Washington, D.C.: USTR, 30 avril 2010.
- UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE – USTR, *2011 Trade Policy Agenda and 2010 Annual Report*, Washington, D.C.: USTR, 6 mars 2011.
- UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE – USTR, «Colombian Action Plan related to labor rights», Washington, D.C.: USTR, 7 avril 2011, <<https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/colombia-tpa>>, consulté le 22 mars 2016.
- UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE – USTR, *2012 Trade Policy Agenda and 2011 Annual Report*, Washington, D.C.: USTR, 6 mars 2012.
- UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE – USTR, *U.S. Generalized System of Preferences Guidebook*, Washington, D.C.: USTR, décembre 2012.
- UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE – USTR, «Malaysia – United States Labour Consistency Plan», Washington, D.C.: USTR, novembre 2015, <<https://ustr.gov/sites/default/files/TPP-Final-Text-Labour-US-MY-Labor-Consistency-Plan.pdf>>, consulté le 22 mars 2016.
- UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE – USTR, «United States-Viêt Nam Plan for the enhancement of trade and labour relations», Washington, D.C.: USTR, novembre 2015, <<http://www.barotex.com.vn/2015/11/united-states-viet-nam-plan-for-the-enhancement-of-trade-and-labour-relations/>>, consulté le 22 mars 2016.
- UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE – USTR, «Brunei – United States Labour Consistency Plan», Washington, D.C.: USTR, novembre 2015, <<https://ustr.gov/sites/default/files/TPP-Final-Text-Labour-US-BN-Labor-Consistency-Plan.pdf>>, consulté le 22 mars 2016.
- U.S. DEPARTMENT OF LABOR, *Status of Submissions under the North American Agreement on Labor Cooperation (NAALC)*, Washington, D.C., United States Congress, juillet 2012, <<http://www.dol.gov/ilab/trade/agreements/naalc.htm>>, consulté le 22 mars 2016.
- U.S. DEPARTMENT OF LABOR, *Comment of the United States*, Paris: OECD, 1996.
- VILLARREAL, M. Angeles, *U.S.-Peru Trade Promotion Agreement*, CRS Report for Congress, n° R22391, Washington, D.C.: Congressional Research Service, 7 mars 2007.
- VILLARREAL, M. Angeles, *The U.S.-Colombia Free Trade Agreement: Background and Issues*, CRS Report for Congress, n° RL34470, Washington, D.C.: Congressional Research Services, 14 février 2014.
- WILLIAMS, Brock R. (dir.), *The U.S.-South Korea Free Trade Agreement (KORUS FTA): Provisions and Implementation*, CRS Report for Congress, n° R42884, Washington, D.C.: Congressional Research Services, 26 septembre 2014.

Les organisations internationales

- ACCORD GÉNÉRAL SUR LES TARIFS DOUANIERS ET LE COMMERCE – AGETAC, *Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*, 30 octobre 1947, article xx, p. 40, <http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/gatt47.pdf>, consulté le 22 mars 2016.
- BACCHETTA, Marc et Marion JANSEN, *Adjusting to Trade Liberalization: The Role of Policy, Institutions and WTO Disciplines*, Genève: WTO, 2003.
- BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL – BIT, *Bulletin officiel de l'OIT*, vol. xxvi, n° 1, Montréal: BIT, 1^{er} juin 1944.
- BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL – BIT, *L'action normative de l'OIT à l'heure de la mondialisation*, Rapport du directeur général, 85^e session de la CIT, Genève: BIT, 1997, <<http://www.ilo.org/public/french/standards/reim/ilc85/dg-rep.htm>>, consulté le 22 mars 2016.
- CONFÉRENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL – CIT, *Compte rendu de la 85^e Conférence internationale du travail*, Genève: BIT, 1997.
- CONFÉRENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL – CIT, *Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi*, Genève: OIT, 1998.
- CONFÉRENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL – CIT, *Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*, Genève: BIT, 10 juin 2008.
- GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE – GATT, «Statement by Mr. Pranab Mukherjee, Indian Minister of Commerce», Conférence ministérielle, Marrakech, 12-15 avril 1994, MTN.TNC/MIN(94)/ST/38.
- GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE – GATT, CONSULTATIVE GROUP OF EIGHTEEN, *Note on the Ninth Meeting of the Consultative Group of Eighteen*, 9^e réunion, Genève: GATT, 23-24 avril 1979.
- GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE – GATT, CONSULTATIVE GROUP OF EIGHTEEN, 10^e réunion, *Minimum International Labour Standards*, Document distribué à la demande des membres des États-Unis, 22-23 octobre 1979.
- GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE – GATT, COUNCIL, *Minutes of the Meeting*, Genève: GATT, 15 juillet 1987, Genève, C/M/212.
- GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE – GATT, COUNCIL, *Minutes of the Meeting*, Genève: GATT, 10-11 novembre 1987, Genève, C/M/215.
- GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE – GATT, COUNCIL, *Minutes of the Meeting*, Genève: GATT, 2 février 1988, Genève, C/M/217.
- GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE – GATT, COUNCIL, *Minutes of the Meeting*, Genève: GATT, 22 mars 1988, Genève, C/M/218.
- GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE – GATT, COUNCIL, *Minutes of the Meeting*, Genève: GATT, 19-20 octobre 1988, Genève, C/M/226.
- GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE – GATT, COUNCIL, *Minutes of the Meeting*, Genève: GATT, 20 décembre 1988, Genève, C/M/227.
- GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE – GATT, COUNCIL, *Minutes of the Meeting*, Genève: GATT, 10 mai 1989, Genève, C/M/227.
- GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE – GATT, COUNCIL, *Minutes of the Meeting*, Genève: GATT, 21-22 juin 1989, Genève, C/M/234.

Bibliographie

- GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE – GATT, COUNCIL, *Minutes of the Meeting*, Genève: GATT, 11 octobre 1989, Genève, C/M/226.
- GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE – GATT, COUNCIL, *Minutes of the Meeting*, Genève: GATT, 3 octobre 1990, Genève, C/M/245.
- GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE – GATT, COUNCIL, *Relation of Internationally Recognized Worker Rights to International Trade*, Communication des États-Unis, Genève: GATT, 3 juillet 1987, communication n° L/6196.
- GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE – GATT, COUNCIL, *Relation of Internationally Recognized Worker Rights to International Trade*, Communication des États-Unis, Genève: GATT, 21 septembre 1990, communication n° L/6729.
- GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE – GATT, PREPARATORY COMMITTEE, *Record of Discussions*, Genève: GATT, 17-20 mars 1986, PREP. COM (86) SR/4.
- GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE – GATT, PREPARATORY COMMITTEE, *Record of Discussions*, Genève: GATT, 5-7 mai 1986, PREP.COM (86) SR/6.
- GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE – GATT, PREPARATORY COMMITTEE, *Record of Discussions* Genève: GATT, 23-26 juin 1986, PREP.COM (86) SR/8.
- GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE – GATT, PREPARATORY COMMITTEE, *Communication from the United States on «Workers' Rights»*, 25 juin 1986, PREP. COM (86) W/83.
- INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION – ILO ET INTERNATIONAL LABOUR CONFERENCE – ILC, «*A New Era*»: *The Philadelphia Conference and the Future of the ILO*, Montréal: ILO, 1944.
- JANSEN, Marion et Eddy E. LEE, *Commerce et emploi. Un défi pour la recherche en matière de politiques*, Genève: OMC/OIT, 2007.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES – OCDE, *Les échanges internationaux et les normes fondamentales du travail*, Paris: OCDE, 2000.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES – OCDE, *Perspectives de l'emploi*, Paris: OCDE, 2005.
- ORGANISATION DES NATIONS UNIES – ONU, ECOSOC, *Charte de La Havane de 1948: statuts de l'Organisation internationale du commerce*, <https://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/havana_f.pdf>, consulté le 22 mars 2016.
- ORGANISATION DES NATIONS UNIES – ONU, *Rapport du Sommet mondial pour le développement social*, Copenhague: ONU, 6-12 mai 1995, <<http://www.un.org/documents/ga/conf166/aconf166-9fr.htm>>, consulté le 22 mars 2016.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD, *Trade, Employment and Labour Standards: A Study of Core Workers' Rights and International Trade*, Washington, D.C.: OECD, 1996.
- ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL – OIT, «*Normes internationales du travail*», <<http://www.ilo.org/global/standards/lang--fr/index.htm>>, consulté le 22 mars 2016.
- ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL – OIT ET INSTITUT INTERNATIONAL D'ÉTUDES SOCIALES, *La dimension sociale des accords de libre-échange*, Genève: OIT, 2013.
- ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE – OMC, *Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce*, Genève: OMC, 1994, <http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/04-wto_f.htm>, consulté le 22 mars 2016.
- ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE – OMC, *Déclaration ministérielle de Singapour*, Singapour: OMC, 9-13 décembre 1996, <https://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min96_f/wtodec_f.htm>, consulté le 22 mars 2016.

- ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE – OMC, *Le commerce et les normes de travail*, Note pour la presse, Genève: OMC, 1998, <http://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min96_f/pb2_f.doc>, consulté le 22 mars 2016.
- ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE – OMC, *Proposition sur un Forum de travail permanent conjoint OMC-OIT sur les questions relatives au commerce, à la mondialisation et au travail*, Communication des communautés européennes en préparation de la conférence ministérielle, Genève: OMC, 30 octobre 1999.
- ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE – OMC, CONSEIL GÉNÉRAL, *Compte rendu de la réunion*, Session spéciale, WT/GC/M/47, 29 juillet 1999.
- ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE – OMC, *Débat au Conseil général sur les questions relevant du programme de travail de Singapour et sur d'autres questions intéressant les membres au titre du paragraphe 9 b) et d)*, Communication des États-Unis en préparation de la conférence ministérielle, WT/GC/W/139, 27 janvier 1999.
- ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE – OMC, *Allocution de bienvenue de M^{me} Albright, secrétaire d'État des États-Unis, à la Conférence ministérielle de l'OMC*, Seattle: OMC, 30 novembre 1999.
- ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE – OMC, *Remarques liminaires de S.E. M^{me} Charlene Barshefsky, ambassadrice, représentante des États-Unis pour les questions commerciales internationales*, Seattle: OMC, 30 novembre 1999, <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/DDFDocuments/32702/R/WT/Min99/10.pdf>, consulté le 22 mars 2016.
- ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE – OMC, *Rapport sur le commerce mondial. Soixante ans de coopération commerciale multilatérale: qu'avons-nous appris?*, Genève: OMC, 2007.
- PIPA, GLOBESCAN, BBC WORLD SERVICE, *Widespread Unease about Economy and Globalization*, 2008, <http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/07_02_08worldservicepoll.pdf>, consulté le 22 mars 2016.
- PRESIDENT OF UNITED STATES ET PRIME MINISTER OF UNITED KINGDOM, *Atlantic Charter*, Placentia Bay, Terre-Neuve, 14 août 1941.
- SECÉTAIRE GÉNÉRAL DE L'OCDE, *Rapport annuel de l'OCDE, 1994*, Paris: OCDE, 1995.
- UNITED NATIONS, ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL, PREPARATORY COMMITTEE OF THE INTERNATIONAL CONFERENCE TRADE AND EMPLOYMENT, *Verbatim Report of the Third Plenary Meeting Held at Church House*, Westminster, 17 octobre 1946, E/PC/T/PV/3.
- UNITED NATIONS, ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL, PREPARATORY COMMITTEE OF THE INTERNATIONAL CONFERENCE TRADE AND EMPLOYMENT, *Verbatim Report of the Second Meeting of Committee I*, Londres, 21 octobre 1946, E/PC/T/C.I./PV/2.
- UNITED NATIONS, ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL, PREPARATORY COMMITTEE OF THE INTERNATIONAL CONFERENCE TRADE AND EMPLOYMENT, *Verbatim Report of the Third Meeting of Committee I*, Londres, 7 novembre 1946, E/PC/T/C.I./PV/3.
- UNITED NATIONS, ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL, PREPARATORY COMMITTEE OF THE INTERNATIONAL CONFERENCE TRADE AND EMPLOYMENT, 2^e session, *Summary Record of the Meeting of the Consultative Committee with the Representative of the World Federation of Trade Unions*, Genève, 27 juin 1947, E/PC/T/110.
- UNITED NATIONS, ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL, PREPARATORY COMMITTEE OF THE INTERNATIONAL CONFERENCE TRADE AND EMPLOYMENT, 2^e session, *Report from the International Chamber of Commerce*, Genève, E/PC/T/44, 14 avril 1947, p. 12.

Bibliographie

- UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND EMPLOYMENT, *External Trade, Population and National Income of Countries Participating in the United Nations Conference on Trade and Employment*, Genève, 25 novembre 1947, E/CONF.2/4/Rev.1.
- UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND EMPLOYMENT, GENERAL COMMITTEE, *Summary Record of the First Meeting*, La Havane, 1^{er} décembre 1947, E/CONF.2/11/add.3.
- UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND EMPLOYMENT, *First Committee: Employment and Economic Activity - Proposal by the Representative of the International Labour Organization Relating to the Report of Sub-Committee A*, La Havane, 18 décembre 1947, E/CONF.2/C.1/12.
- WORLD TRADE ORGANISATION - WTO, «Statement by H.E. Mr. Tungky Ariwibowo, Minister of Industry and Trade, Indonesia», Conférence ministérielle, Singapour, 9 décembre 1996.
- WORLD TRADE ORGANISATION - WTO, «Statement by Dr. B.B. Ramaiah, Minister of Commerce, India», Conférence ministérielle, Singapour, 9 décembre 1996.
- WORLD TRADE ORGANIZATION - WTO, *WTO's Forward Work Programme: Proposed Establishment of a Working Group on Trade and Labour*, Communication des États-Unis en préparation de la Conférence ministérielle, Genève: OMC, WT/GC/W/382, 30 octobre 1999.
- WORLD TRADE ORGANISATION - WTO, «Statement by Honourable Charlene Barshefsky, Acting United States Trade Representative», Conférence ministérielle, Singapour, 9 décembre 1996.
- WORLD TRADE ORGANISATION - WTO, «Statement by Mr. Donald J. Johnston, Secretary-General, Organisation for Economic Co-operation and Development», Conférence ministérielle, Singapour, 9 décembre 1996.
- WORLD TRADE ORGANISATION - WTO, «Concluding remarks by H.E. Mr. Yeo Cheow Tong, Chairman of the WTO Ministerial Conference», Singapour: OMC, 13 décembre 1996, <<http://www.twn.my/title/tong-cn.htm>>, consulté le 22 mars 2016.

Les conventions de l'Organisation internationale du travail

- Convention sur le travail forcé (n° 29).
- Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (n° 87).
- Convention sur le droit d'organisation et de négociation collective (n° 98).
- Convention sur l'abolition du travail forcé (n° 105).
- Convention sur l'égalité de rémunération (n° 100).
- Convention concernant la discrimination (emploi et profession) (n° 111).
- Convention sur l'âge minimum (n° 138).
- Convention sur les pires formes de travail des enfants (n° 182).

Les organisations non gouvernementales

- AMERICAN FEDERATION OF LABOR – AFL-CIO, «Workers' rights, violence, and impunity in Colombia», Washington, D.C.: AFL-CIO, 2008.
- AMERICAN FEDERATION OF LABOR – AFL-CIO, «Ineffectiveness of Colombia's Labor Action Plan», Washington, D.C.: AFL-CIO, 10 avril 2011, <http://www.aflcio.org/content/download/3149/31576/colombia_laboractionplan10042011.pdf>, consulté le 22 mars 2016.
- BELLO, Walden et Nicola BULLARD, «The global conjuncture: Characteristics and challenges», *Focus on Trade*, n° 60 (2001), <<http://focusweb.org/publications/2001/The%20Global%20Conjuncture.htm>>, consulté le 22 mars 2016.
- BHAGWATI, Jagdish N., *Third World Intellectuals and NGOs' Statement against Linkage (TWIN-SAL)*, New York: Columbia University Academic Commons, 15 septembre 1999, <<https://www2.bc.edu/~anderson/twin-sal12.pdf>>, consulté le 22 mars 2016.
- BUSINESS AND INDUSTRY ADVISORY COMMITTEE – BIAC, *Linking Labour Standards with International Commerce*, Note de discussion, Paris: BIAC, 1994.
- BUSINESS ROUNDTABLE – BRT, *The Case for U.S. Trade Leadership: The United States is Falling Behind*, BRT, Washington, D.C.: BRT, 9 février 2001.
- CARTER, Ralph G. et James M. SCOTT, *Choosing to Lead: Understanding Congressional Foreign Policy Entrepreneurs*, Durham: Duke University Press, 2009.
- CARTER, Ralph G. et James M. SCOTT, «Understanding congressional foreign policy, innovators: Mapping entrepreneurs and their strategies», *The Social Science Journal*, vol. 47, n° 2 (2010), p. 418-438.
- CAVANAGH, John, Lance A. COMPA, Allan EBERT, Bill GOOLD, Katty SELVAGGIO et Tim SHORROCK, *Trade's Hidden Costs: Worker Rights in a Changing World Economy*, Washington, D.C.: International Labor Rights Fund, 1988.
- CHANGE TO WIN, *Vote No on Free Trade Agreement NAFTA Expansion*, lettre aux représentants, 17 septembre 2007, <<http://www.citizen.org/documents/ChangetoWinPeruHouseLetter.pdf>>, consulté le 22 mars 2016.
- GLOBAL SOLIDARITY DIALOGUE, *Democracy, Development and Social Justice in the Americas*, Declaration of the Workers of the Americas, Belo Horizonte, 12-13 mai 1997, <<http://globalsolidarity.antenna.nl/americas.html>>, consulté le 22 mars 2016.
- HARVEY, Pharis, «US GSP labor rights conditionality: "Aggressive unilateralism" or a forerunner to a multilateral social clause?», Washington, D.C.: ILRF, 1995, <<http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1475&context=globaldocs>>, consulté le 22 mars 2016.
- HARVEY, Pharis, «North American Agreement on Labor Cooperation: A non-governmental view», Bruxelles: Hans Böckler Stiftung and Friedrich Ebert Stiftung, 1996, <<http://www.laborrights.org/sites/default/files/publications-and-resources/NAALC1996.pdf>>, consulté le 22 mars 2016.
- HARVEY, Pharis, Bama ATHREYA et Terry COLLINGSWORTH, *Developing Effective Mechanisms for Implementing Labor Rights in the Global Economy*, Washington, D.C.: ILRF, 2000.
- HUMAN RIGHTS WATCH, *The 2007 US Trade Policy Template. Opportunities and Risks for Workers' Rights*, Washington D.C.: Human Rights Watch, juin 2007, <<https://www.hrw.org/legacy/backgrounders/usa/trade0607/>>, consulté le 22 mars 2016.
- INTERNATIONAL CONFEDERATION OF FREE TRADE UNIONS – ICFTU, *OECD Draft Paper on Trade and Labour Standards*, Bruxelles: International Confederation of Free Trade Union, 1995.

- INTERNATIONAL CONFEDERATION OF FREE TRADE UNIONS – ICFTU, *The Global Market – Trade Unionism's Greatest Challenge*, 16^e congrès annuel de l'ICFTU, 1996, <<http://library.fes.de/fulltext/netzquelle/01306.html>>, consulté le 22 mars 2016.
- INTERNATIONAL CONFEDERATION OF FREE TRADE UNIONS – ICFTU, *Enough Exploitation is Enough: A Response to the Third World Intellectuals and NGO's Statement against Linkage (TWIN-SAL)*, 29 septembre 1999, <<http://www.hartford-hwp.com/archives/25a/022.html>>, consulté le 22 mars 2016.
- INTERNATIONAL TRADE UNION CONFEDERATION, *ITUC Global Poll 2012. Final Report, 13-Country Poll*, Amsterdam: Anker Solutions, juin 2012, <http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/120604_-_ituc_poll.pdf>, consulté le 22 mars 2016.
- INTERNATIONAL TRADE UNION CONFEDERATION, « The Trans-Pacific Partnership Agreement model labour & dispute resolution chapter », 3 juillet 2012, <<http://www.ituc-csi.org/the-trans-pacific-partnership-16694>> consulté le 22 mars 2016.
- KHOR, Martin, « After Singapore, the battle of interpretations begin: Labour standards », *Working Paper*, Third World Network, 1997.
- KHOR, Martin, « The proposed new issues in the WTO and the interests of developing countries », Third World Network, 2001, <<http://twm.my/title/mk10.htm>>, consulté le 22 mars 2016.
- PAQUEROT, Sylvie, *Les clauses sociales dans l'ALENA. Pour comprendre. Pour débattre. Pour transformer*, Montréal: ATTAC, 2002.
- PERUVIAN AMERICAN FOR FAIR TRADE et al., *Open Letter to the United States Congress – Oppose U.S.-Peru FTA*, 25 septembre 2007, <<https://www.citizen.org/documents/ImmigrantFaithHRLettertoCongressFINAL.pdf>>, consulté le 22 mars 2016.
- RAYNOR, Bruce, « Letter to representatives », UNITE-HERE, 1^{er} octobre 2007.
- THIRD WORLD NETWORK, *Joint NGO Statement on Issues and Proposals for the WTO Ministerial Conference*, 1996, <<http://www.twn.my/title/issue-cn.htm>>, consulté le 22 mars 2016.
- TRADE UNION ADVISORY COMMITTEE – TUAC, *TUAC Comment on the OECD Report on Trade and Labour Standards*, Trade Union Advisory Committee to the OECD, Genève: OECD, 1995.

Sources secondaires

- AARONSON, Susan A., *Trade and the American Dream: A Social History of Postwar Trade Policy*, Lexington: University Press of Kentucky, 1996.
- ABBAS, Mehdi, « La rénovation du système commercial multilatéral », dans Christian Deblock (dir.), *L'Organisation mondiale du commerce: où s'en va la mondialisation?*, Montréal: Fides, 2002, p. 47-48.
- ABBAS, Mehdi, « Quel multilatéralisme à l'aune de l'agenda de Doha pour le développement de l'OMC? », Contribution aux Journées d'étude François Perroux, « François Perroux et la gouvernance des nations » (2004), <<http://conte.u-bordeaux4.fr/Perroux/Com/Abbas.pdf>>, consulté le 22 mars 2016.
- ACHARYA, Viral V. et al., *Regulating Wall Street: The Dodd-Frank Act and the New Architecture of Global Finance*, Hoboken: John Wiley & Sons, 2010.
- AGNEW, John A., *Hegemony: The New Shape of Global Power*, Philadelphie: Temple University Press, 2005.

- ALBEN, Elissa, «GATT and the fair wage: A historical perspective on the labor-trade link», *Columbia Law Review*, vol. 101, n° 6 (2001), p. 1410-1447.
- ALCOCK, Antony Evelyn, *History of the International Labour Organization*, New York: Macmillan, 1971.
- ALLEN, William, «The international trade philosophy of Cordell Hull, 1907-1933», *The American Economic Review*, vol. 43, n° 1 (1953), p. 101-116.
- ALSTON, Philip, «Labor rights provisions in US trade law "aggressive unilateralism"?, dans Lance A. Compa et Stephen F. Diamond (dir.), *Human Rights, Labor Rights, and International Trade*, Philadelphie: University of Pennsylvania Press, 2003, p. 71-96.
- ALSTON, Philip, «"Core labour standards" and the transformation of the international labour rights regime», dans Viginia Leary et Daniel Warner (dir.), *Social Issues, Globalisation and International Institutions: Labour Rights and the EU, ILO, OECD and WTO*, Leiden et Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2006, p. 1-83.
- ALT, James E., Jeffrey FRIEDEN, Michael J. GILLIGAN, Dani RODRIK et Ronald ROGOWSKI, «The political economy of international trade: Enduring puzzles and an agenda for inquiry», *Comparative Political Studies*, vol. 29, n° 6 (1996), p. 689-717.
- AMATO, Teresa A., «Labor rights conditionality: United States Trade legislation and the international trade order», *New York University Law Review*, vol. 65, n° 1 (1990), p. 79-125.
- ANNER, Mark, «The international trade union campaign for core labor standards in the WTO», *WorkingUSA*, vol. 5, n° 1 (2001), p. 43-63.
- AUDARD, Catherine, *Qu'est-ce que le libéralisme? Éthique, politique, société*, Paris: Gallimard, 2009.
- AXELROD, Robert M., *The Evolution of Cooperation*, New York: Basic Books, 1984.
- BAILEY, Michael A., Judith GOLDSTEIN et Barry R. WEINGAST, «The institutional roots of American trade policy: Politics, coalitions, and international trade», *World Politics*, vol. 49, n° 3 (1997), p. 309-338.
- BAIROCH, Paul, «Brief history of the social clause in trade policy», dans Mathias Dewatripont, André Sapir et Khalid Sekkat (dir.), *Trade and Jobs in Europe: Much Ado About Nothing?*, Oxford et New York: Oxford University Press, 1999, p. 160-170.
- BALDWIN, Robert E. et Christopher S. MAGEE, «Is trade policy for sale? Congressional voting on recent trade bills», *Public Choice*, vol. 105, n° 1 (2000), p. 79-101.
- BARBET, Philippe, *Les échanges internationaux*, Paris: Librairie générale française, 1997.
- BARNETT, Michael N. et Martha FINNEMORE, *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, Ithaca: Cornell University Press, 2004.
- BARRY, Christian et Sanjay REDDY, *International Trade and Labor Standards: A Proposal for Linkage*, New York: Columbia University Press, 2008.
- BASU, Kaushik, Henrik HORN, Lisa ROMÀN et Judith SHAPIRO (dir.), *International Labor Standards: History, Theory, and Policy Options*, Malden: Blackwell Publishers, 2003.
- BATTISTA, Andrew, *The Revival of Labor Liberalism*, Urbana: University of Illinois Press, 2008.
- BEIGBEDER, Yves, «The United States' withdrawal from the International Labor Organization», *Relations industrielles*, vol. 34, n° 2 (1979), p. 223-240.
- BENESSAIEH, Afef, «Les États-Unis, la clause sociale et l'art de la vertu démocratique», *Études internationales*, vol. 29, n° 4 (1998), p. 799-830.

Bibliographie

- BENESSAIEH, Afef, *Les motivations américaines à promouvoir une clause sociale : protectionnisme, éthique, ou projet politique?*, Mémoire de maîtrise, Université du Québec à Montréal, 1998.
- BERMAN, Larry, *Looking Back on the Reagan Presidency*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1990.
- BERMAN, William C., *America's Right Turn: From Nixon to Clinton*, 2^e éd., Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1998.
- BERTHAUD, Pierre et Michel ROCCA, « Les relations mondialisation-travail : un panorama des approches théoriques », *Économies et Sociétés*, série F, n° 37 (2000), p. 50-86.
- BEZOU, Christophe, *La clause sociale : la négociation internationale menée par l'OIT*, Paris: Eska, 2008.
- BHAGWATI, Jagdish N., « Free trade: Old and new challenges », *The Economic Journal*, vol. 104, n° 423 (1994), p. 231-246.
- BHAGWATI, Jagdish N., « Enforceable labor standards. What's wrong with the idea? » *Trade Policy Analyses*, vol. 4, n° 3 (2001), p. 1-11.
- BHAGWATI, Jagdish N. et Douglas A. IRWIN, « The return of the reciprocitarians? US Trade policy today », *The World Economy*, vol. 10, n° 2 (1987), p. 109-130.
- BLANPAIN, Roger et Christian ENGELS (dir.), *The ILO and the Social Challenges of the 21st Century: The Genève Lectures*, La Haye, Londres et Boston: Kluwer Law International, 2001.
- BLYTH, Mark, *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- BONE, Polly, « Worker rights: United States policy in the 1987 Omnibus trade bill », *Harvard Human Rights Journal*, vol. 1, n° 1 (1988), p. 193-204.
- BONVIN, Jean-Michel, *L'Organisation internationale du travail. Étude sur une agence productrice de normes*, Paris: Presses universitaires de France, 1998.
- BRAITHWAITE, John et Peter DRAHOS, *Global Business Regulation*, Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- BROWN, Drusilla K., Alan V. DEARDORFF et Robert M. STERN, « Pros and cons of linking trade and labor standards », Paper prepared for Murphy Institute Conference, *The Political Economy of Policy Reform*, Tulane University, 2001.
- BRUNELLE, Dorval, « Le conservatisme et l'État sous Reagan », *Interventions économiques*, n° 17 (1987), p. 89-98.
- BRUNELLE, Dorval, *Dérive globale*, Montréal: Boréal, 2003.
- BRUNELLE, Dorval, « L'effet des accords de commerce sur les normes du travail : quelques pistes de recherche », Tables rondes sur la gouvernance globale du travail, Montréal: CEIM, UQAM, 29 et 30 mars 2007.
- BRUNELLE, Dorval et Christian DEBLOCK, « Les mouvements d'opposition au libre-échange dans les Amériques et la constitution d'une alliance sociale continentale », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 13, n° 2 (2000), p. 131-147.
- BRUNELLE, Dorval, Christian DEBLOCK et Michèle RIOUX, « Mondialisation, concurrence et gouvernance : émergence d'un espace juridique transnational dans les Amériques », dans Sophia Mappa (dir.), *Les métamorphoses du politique au Nord et au Sud*, Paris: Karthala, 2004, p. 257-304.
- BURGOON, Brian, « The rise and stall of labor linkage in globalization politics », *International Politics*, vol. 41, n° 2 (2004), p. 196-220.

- BUTLER, Michael A., *Cautious Visionary: Cordell Hull and Trade Reform, 1933-1937*, Kent: Kent State University Press, 1998.
- CANDLAND, Christopher, « Les normes fondamentales du travail sous l'administration de George W. Bush », *Revue internationale du travail*, vol. 148, n°s 1-2 (2009), p. 183-196.
- CARDEBAT, Jean-Marie, « Ouverture commerciale et marché du travail », *Annuaire français des relations internationales*, vol. 2 (2001), p. 849-863.
- CARDEBAT, Jean-Marie, *La mondialisation et l'emploi*, Paris: La Découverte, 2002.
- CHAN, Anita et Robert J. S. ROSS, « Racing to the bottom: International trade without a social clause », *Third World Quarterly*, vol. 24, n° 6 (2003), p. 1011-1028.
- CHARNOVITZ, Steve, « Caribbean basin initiative: Setting labor standards », *Monthly Labor Review*, vol. 107, n° 11 (1984), p. 54-56.
- CHARNOVITZ, Steve, « The influence of international labour standards on the world trading regime: A historical overview », *International Labour Review*, vol. 126, n° 5 (1987), p. 565-584.
- CHARNOVITZ, Steve, « Book review. Trade, employment and labour standards: The OECD study and recent developments in the trade and labor standards debate », *Temple International and Comparative Law Journal*, vol. 11, n° 1 (1997), p. 131-163.
- COHEN, Adam, *Nothing to Fear: FDR's Inner Circle and the Hundred Days that Created Modern America*, New York: Penguin Press, 2009.
- COHEN, Stephen D., Robert A. BLECKER et Peter D. WHITNEY, *Fundamentals of U.S. Foreign Trade Policy: Economics, Politics, Laws, and Issues*, 2^e éd., Boulder: Westview Press, 2003.
- COLLINGSWORTH, Terry, « International worker rights enforcement: Proposals following a test case », dans Lance A. Compa et Stephen F. Diamond (dir.), *Human Rights, Labor Rights, and International Trade*, Philadelphie: University of Pennsylvania Press, 2003, p. 227-250.
- COLLINGSWORTH, Terry, Bill GOOLD et Pharis HARVEY, « Time for a global New Deal », *Foreign Affairs*, vol. 73, n° 1 (1994), p. 8-13.
- COMMONS, John R., *Institutional Economics: Its Place in Political Economy*, Madison: University of Wisconsin Press, 1959.
- COMPAN, Lance A., « Free trade, fair trade, and the battle for labor rights », dans Harry C. Katz et Richard W. Hurd (dir.), *Rekindling the Movement: Labor's Quest for Relevance in the Twenty-First Century*, New York: ILR Press, 2001, p. 314-338.
- COMPAN, Lance A., « NAFTA's labor side agreement and international labor solidarity », *Antipode*, vol. 33, n° 3 (2001), p. 451-467.
- COMPAN, Lance A. et Stephen F. DIAMOND (dir.), *Human Rights, Labor Rights, and International Trade*, Philadelphie: University of Pennsylvania Press, 2003.
- COMPAN, Lance A. et Jeffrey S. VOGT, « Labor rights in the generalized system of preferences: A 20-year review », *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol. 22, n° 1 (2000-2001), p. 199-238.
- COX, Robert W., *Production, Power, and World Order: Social Forces in the Making of History*, New York: Columbia University Press, 1987.
- DASGUPTA, Amit, « Labour standards and WTO: A new form of protectionism », *South Asia Economic Journal*, vol. 1, n° 2 (2000), p. 113-129.
- DEARDORFF, Alan V. et Robert MITCHELL STERN (dir.), *Social Dimensions of U.S. Trade Policies*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 2000.

Bibliographie

- DEBLOCK, Christian (dir.), *L'Organisation mondiale du commerce: où s'en va la mondialisation?*, Montréal: Fides, 2002.
- DEBLOCK, Christian, « Le libre-échange et les accords de commerce dans la politique commerciale des États-Unis », *Continentalisation*, Cahier de recherche du GRIC, Montréal: CEIM, 2004.
- DEBLOCK, Christian, « Nouveau régionalisme ou régionalisme à l'américaine? Le cas de l'investissement », *Continentalisation*, Cahier de recherche du GRIC, Montréal: CEIM, 2005.
- DEBLOCK, Christian, « L'aide à l'ajustement commercial, une particularité américaine », *Gouvernance globale du travail*, Cahier de recherche, Montréal: CEIM, 2007.
- DEBLOCK, Christian, « Les États-Unis, le commerce et les normes du travail: une perspective historique », *Gouvernance globale du travail*, Rapport de recherche, Montréal: CEIM, 2008.
- DEBLOCK, Christian, « Le bilatéralisme commercial des États-Unis », dans Bernard Remiche et Hélène Ruiz-Fabri (dir.), *Le commerce international entre bi- et multilatéralisme*, Bruxelles: Larcier, 2010, p. 115-173.
- DEBLOCK, Christian et Dorval BRUNELLE, « Un régionalisme en trois dimensions: le projet des Amériques », *Continentalisation*, Cahier de recherche du GRIC, Montréal: CEIM, 1999.
- DEBLOCK, Christian et Gérald CADET, « La politique commerciale des États-Unis et le régionalisme dans les Amériques », *Études internationales*, vol. 32, n° 4 (2001), p. 653-692.
- DEBLOCK, Christian et Michèle RIOUX, « L'impossible coopération fiscale internationale », *Éthique publique*, vol. 10, n° 1 (2008), p. 9-34.
- DEBLOCK, Christian et Sylvain ZINI, « L'Accord de libre-échange États-Unis/Pérou et les normes du travail », *Note d'information*, Montréal: CEIM, 2008.
- DEBLOCK, Christian et Sylvain ZINI, « L'aide à l'ajustement commercial aux États-Unis. De l'interdépendance à l'intégration en profondeur (1962-2012) », *Interventions économiques*, n° 49 (2014), <<https://interventionseconomiques.revues.org/2070>>, consulté le 22 mars 2016.
- DEESE, David, *World Trade Politics: Power, Principles, and Leadership*, New York: Routledge, 2008.
- DESTLER, I. M., *American Trade Politics*, 4^e éd., Washington, D.C.: Institute for International Economics, 2005.
- DESTLER, I. M. et Peter J. BALINT, *The New Politics of American Trade: Trade, Labor, and the Environment*, Washington, D.C.: Institute for International Economics, 2000.
- DE WET, Erika, « Labor standards in the globalized economy: The inclusion of a social clause in the General Agreement on Tariffs and Trade/World Trade Organization », *Human Rights Quarterly*, vol. 17, n° 3 (1995), p. 443-462.
- DEWEY, John, *Liberalism and Social Action*, New York: Capricorn, 1963.
- DICAPRIO, Alisa, « Are labor provisions protectionist: Evidence from nine labor-augmented U.S. trade arrangements », *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol. 26, n° 1 (2004), p. 1-34.
- DILLER, Janelle M., « Globalization, values, and international law in the world of work », dans Jean-Claude Javillier et Bernard Gernigon (dir.), *Les normes internationales du travail: un patrimoine pour l'avenir - Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Genève: BIT, 2004, p. 645-657.
- DOUMBIA-HENRY, Cleopatra et Eric GRAVEL, « Accords de libre-échange et droits des travailleurs: évolution récente », *Revue internationale du travail*, vol. 145, n° 3 (2006), p. 211-234.

- DUBIN, Laurence, *La protection des normes sociales dans les échanges internationaux*, Aix-en-Provence: Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2003.
- DUBOFSKY, Melvyn, *The State & Labor in Modern America*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1994.
- DUNGAN, Nicholas, « Les choix de la nouvelle Administration face à la crise économique », *Revue internationale et stratégique*, n° 4 (2010), p. 109-114
- ECKES, Alfred E., *Opening America's Market U.S. Foreign Trade Policy Since 1776*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1995.
- EDGREN, Gus, « Fair labour standards and trade liberalisation », *International Labour Review*, vol. 118, n° 5 (1979), p. 523-536.
- EGGER, Michel et Catherine SCHÜMPERLI, « Clause sociale. Sondage auprès des ONG et syndicats européens et du Sud », *Repères*, Zürich: Pain pour le prochain, 1996.
- EHRMAN, John, *The Eighties: America in the Age of Reagan*, New Haven: Yale University Press, 2005.
- ELLIOTT, Kimberly Ann, « Preferences for workers? Worker rights and the US Generalized System of Preference », présenté dans le cadre du colloque *Globalization and Inequality*, Grand Rapids, Michigan: Calvin College Grand Rapids, 1998, <<http://iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=313>>, consulté le 22 mars 2016.
- ELLIOTT, Kimberly Ann, « Getting beyond no...! Promoting worker rights and trade », dans Jeffrey J. Schott (dir.), *The WTO after Seattle*, Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, 2000, p. 187-204.
- ELLIOTT, Kimberly Ann, *Can Labor Standards Improve under Globalization?*, Washington, D.C.: Peterson Institute For International Economics, 2003.
- ELLIOTT, Kimberly Ann et Richard B. FREEMAN, « White hats or Don Quixotes? Human rights vigilantes in the global economy », *NBER Working paper*, document de travail 8102, Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2001.
- ENGERMAN, Stanley L., « The history and political economy of international labor standards », dans Kaushik Basu, Henrik Horn, Lisa Romàn et Judith Shapiro (dir.), *International Labor Standards: History, Theory, and Policy Options*, Malden: Blackwell Publishers, 2003, p. 9-98.
- ERIKSON, Christopher L. et Daniel J. B. MITCHELL, « The American experience with Labor standards and trade agreements », *Journal of Small and Emerging Business Law*, vol. 3, n° 1 (1999), p. 41-92.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta, *Les trois mondes de l'État-providence. Essai sur le capitalisme moderne*, Paris: Presses universitaires de France, 1999.
- EVANS, Peter B., Harold KARAN JACOBSON et Robert D. PUTNAM (dir.), *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley: University of California Press, 1993.
- FINBOW, Robert G., *The Limits of Regionalism: NAFTA's Labour Accord*, Aldershot et New York: Ashgate, International Political Economy of New Regionalisms Series, 2006.
- FORTIN, Jean-François, *L'État, les groupes d'intérêt et l'usage d'ententes de libre-échange dans la politique commerciale des États-Unis, 1980-1994*, Thèse de doctorat, Québec: Université Laval, 2000.
- FRASER, Steve et Gary GERSTLE (dir.), *The Rise and Fall of the New Deal Order, 1930-1980*, Princeton: Princeton University Press, 1989.

- FROST, Ellen L., « Introduction and summary », dans Jeffrey J. Schott (dir.), *Restarting Fast Track*, Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1998, p. 9-28.
- GADDIS, John Lewis, *The United States and the Origins of the Cold War, 1941-1947*, New York: Columbia University Press, 2000.
- GALBRAITH, James K., *L'État prédateur: comment la droite a renoncé au marché libre et pourquoi la gauche devrait en faire autant*, Paris: Seuil, 2009.
- GALLIS, Marion, *Trade for Justice: Myth or Mandate?*, Genève: World Council of Churches, Commission on the Churches' Participation in Development, 1972.
- GANTZ, David A., « Failed efforts to initiate the Millenium Round in Seattle: Lessons for future global trade negotiations », *Arizona Journal of International and Comparative Law*, vol. 17, n° 2 (2000), p. 349-369.
- GARDNER, Richard N., *Sterling-Dollar Diplomacy: Anglo-American Collaboration in the Reconstruction of Multilateral Trade*, Oxford: Clarendon Press, 1956.
- GILL, Stephen, « Constitutionalizing inequality and the clash of globalizations », *International Studies Review*, vol. 4, n° 2 (2002), p. 47-65.
- GILPIN, Robert, *War and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1981.
- GISLAIN, Jean-Jacques, « L'émergence de la problématique des institutions en économie », *Cahiers d'économie politique*, vol. 44, n° 1 (2003), p. 19-50.
- GOLDSTEIN, Judith, « The political economy of trade: Institutions of protection », *The American Political Science Review*, vol. 80, n° 1 (1986), p. 161-184.
- GOLDSTEIN, Judith, « Ideas, institutions, and American trade policy », *International Organization*, vol. 42, n° 1 (1988), p. 179-217.
- GOLDSTEIN, Judith et Robert O. KEOHANE (dir.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, Ithaca: Cornell University Press, 1993.
- GRANGER, Clotilde et Jean-Marc SIROËN, « La clause sociale dans les traités commerciaux », dans Isabelle Daugareilh (dir.), *Travail, droits fondamentaux et mondialisation*, Bruxelles: Bruylant, 2005, p. 309-324.
- GRAUBART, Jonathan, « Giving teeth to NAFTA's labour side agreement », dans John J. Kirton et Virginia White Maclaren (dir.), *Linking Trade, Environment, and Social Cohesion: NAFTA Experiences, Global Challenges*, Aldershot: Ashgate, 2002, p. 203-222.
- GRAUBART, Jonathan, *Legalizing Transnational Activism: The Struggle to Gain Social Change from NAFTA's Citizen Petitions*, University Park: The Pennsylvania State University Press, 2008.
- GREENFIELD, Gerard, « Core labor standards in the WTO », *WorkingUSA*, vol. 5, n° 1 (2001), p. 9-18.
- GRIFFIN, Gerard, Chris NYLAND et Anne O'ROURKE, « Trade unions and the trade-labour rights link: A North-South union divide? », *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, vol. 19, n° 4 (2003), p. 469-494.
- GRISWOLD, Daniel T., « Trading tyranny for freedom: How open markets till the soil for democracy », *Trade Policy Analysis*, Washington, D.C.: Cato Institute, 2004.
- GRYNBERG, Roman et Veniana QALO, « Labour standards in US and EU preferential trading arrangements », *Journal of World Trade*, vol. 40, n° 4 (2006), p. 619-654.
- HAAS, Peter M., « Introduction: Epistemic communities and international policy coordination », *International Organization*, vol. 46, n° 1 (1992), p. 1-35.

- HALIMI, Serge, *Le grand bond en arrière. Comment l'ordre libéral s'est imposé au monde*, Paris: Fayard, 2004.
- HALL, Peter A. (dir.), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*, Princeton: Princeton University Press, 1989.
- HALL, Peter A., « The role of interests, institutions, and ideas in the comparative political economy of the industrialized nations », dans Thomas J. Watson, Jr., Mark Irving Lichbach et Alan S. Zuckerman (dir.), *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997, p. 174-207.
- HALL, Peter A. et David W. SOSKICE, *Varieties of Capitalism the Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford: Oxford University Press, 2001.
- HALL, Peter A. et Rosemary C. R. TAYLOR, « Political science and the three new institutionalisms », *Political Studies*, vol. 44, n° 5 (1996), p. 936-957.
- HAMBY, Alonzo L., *Beyond the New Deal: Harry S. Truman and American Liberalism*, New York: Columbia University Press, 1973.
- HAMBY, Alonzo L. (dir.), *Harry S. Truman and the Fair Deal*, Lexington: D. C. Heath, 1974.
- HANAMI, Tadashi, « Deregulation and international regulation: An Asian perspective », dans Roger Blanpain et Marco Biagi (dir.), *Changing Industrial Relations & Modernisation of Labour Law: Liber Amicorum in Honour of Professor Marco Biagi*, La Haye: Kluwer Law International, 2003, p. 173-180.
- HANSENNE, Michel, *Un garde-fou pour la mondialisation: le BIT dans l'après-guerre froide*, Gerpinnes et Genève: Quorumet Zoé, 1999.
- HARROD, Jeffrey et Robert O'BRIEN (dir.), *Global Unions?: Theory and Strategies of Organized Labour in the Global Political Economy*, Londres: Routledge, 2002.
- HEPPLE, Bob A., *Labour Laws and Global Trade*, Portland: Hart, 2005.
- HICKEY, Kevin, « Connecting trade and international labor standards: Denial of worker rights as an unfair trade practice », *Law and Inequality: A Journal of Theory and Practice*, vol. 6, n° 2 et 3 (1988), p. 127-152.
- HISCOX, Michael J. « The magic bullet? The RTAA, institutional reform, and trade liberalization », *International Organization*, vol. 53, n° 4 (1999), p. 669-698.
- HODY, Cynthia Ann, *The Politics of Trade American Political Development and Foreign Economic Policy*, Hanover: University Press of New England, 1996.
- HOEKMAN, Bernard M. et Michel M. KOSTECKI, *The Political Economy of the World Trading System: The WTO and Beyond*, 3^e éd., Oxford: Oxford University Press, 2009.
- HOFFMANN, Friederike, *Core Labor Standards and the WTO: Core Labor Standards on the US International Trade Agenda. A Frame Analysis of the AFL-CIOs Support of the Labor-Trade Linkage in WTO Agreements*, Sarrebrück: VDM Verlag Dr. Müller, 2008.
- HULL, Cordell, *The Memoirs of Cordell Hull*, Londres: Hodder and Stoughton, 1948.
- INSIDE U.S. TRADE*, « Guatemala says USTR CAFTA Labor Action could be politically motivated » vol. 28, n° 31, 6 août 2010.
- INSIDE U.S. TRADE*, « Costa Rican Trade Minister says US will delay decision on labor complaint », vol. 28, n° 37, 24 septembre 2010.
- INSIDE US TRADE*, « Panama VP says outstanding FTA issue can be resolved by April », vol. 29, n° 7, 18 février 2011.
- INSIDE US TRADE*, « Panama move closer to completing all steps necessary for FTA vote », vol. 29, n° 13, 1^{er} avril 2011.

Bibliographie

- INSIDE US TRADE*, «Levin dissatisfied with Colombia labor deal, colleagues seek his support», vol. 29, n° 14, 8 avril 2011.
- INSIDE US TRADE*, «Union Presidents oppose Colombia Action Plan, proceeding with FTA», *Inside US Trade*, vol. 29, n° 15, 15 avril 2011.
- INSIDE U.S. TRADE*, «US seeks CAFTA panel in labor dispute, highlights enforcement priority», vol. 29, n° 32, 12 août 2011.
- INSIDE U.S. TRADE*, «US, Guatemala at odds on panel request in CAFTA labor dispute», vol. 29, n° 33, 19 août 2011.
- INSTITUT DE FORMATION PRATIQUE – IFOP, *Regards croisés sur la mondialisation dans dix pays*, janvier 2011, p. 16, <http://www.ifop.com/media/poll/1390-1-study_file.pdf>, consulté le 22 mars 2016.
- JAVILLIER, Jean-Claude et Bernard GERNIGON (dir.), *Les normes internationales du travail: un patrimoine pour l'avenir – Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Genève: BIT, 2004.
- JEFFRIES, John W., «The “new” new deal: FDR and American liberalism, 1937-1945», *Political Science Quarterly*, vol. 105, n° 3 (1990), p. 397-418.
- JOHNSTON, G. A., *The International Labour Organisation: Its Work for Social and Economic Progress*, Londres: Europa, 1970.
- KAPLAN, Edward S., *American Trade Policy: 1923-1995*, Westport et Londres: Greenwood Press, 1996.
- KASPI, André, *Franklin D. Roosevelt*, Paris: Fayard, 1988.
- KAY, Tamara, «Labor transnationalism and global governance: The impact of NAFTA on transnational labor relationships in North America», *American Journal of Sociology*, vol. 111, n° 3 (2005), p. 715-756.
- KAY, Tamara, *NAFTA and the Politics of Labor Transnationalism*, Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- KECK, Margaret E. et Kathryn SIKKINK, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca: Cornell University Press, 1998.
- KEOHANE, Robert O., *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton: Princeton University Press, 1984.
- KERREMANS, Bart et Myriam M. GISTELINCK, «Trade agreements, labour standards, and political parties. Differences between the US and EU in their approach of labour standards», *UNU-CRIS Working Papers*, United Nations University, Comparative Regional Integration Studies, 2008.
- KHAGRAM, Sanjeev, James V. RIKER et Kathryn SIKKINK (dir.), *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks, and Norms*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 2002.
- KINDLEBERGER, Charles Poor, *The World in Depression, 1929-1939*, Berkeley: University of California Press, 1973.
- KIRSCH, Richard, «The politics of Obamacare: Health care, money, and ideology», *Fordham Law Review*, vol. 81 (2012), p. 1737-1748.
- KIRTON, John J. et Virginia WHITE MACLAREN (dir.), *Linking Trade, Environment, and Social Cohesion: NAFTA Experiences, Global Challenges*, Aldershot: Ashgate, 2002.
- KLETZER, Lori G., «Trade-related job loss and wage insurance: A synthetic review», *Review of International Economics*, vol. 12, n° 5 (2004), p. 724-748.

- KOCK, Karin, *International Trade Policy and the GATT 1947-1967*, Stockholm: Almqvist & Wiksell, 1969.
- KOHIYAMA, Tomi et María Marta TRAVIESO, «Une révolution de velours dans l'ordre juridique international en matière de droits fondamentaux des travailleurs», dans Jean-Claude Javillier et Bernard Gernigon (dir.), *Les normes internationales du travail: un patrimoine pour l'avenir - Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Genève: BIT, 2004, p. 121-158.
- KOLBEN, Kevin, «Trade, monitoring, and the ILO: Working to improve conditions in Cambodia's garment factories», *Yale Human Rights & Development Law Journal*, vol. 7 (2004), p. 79-107.
- KOLBEN, Kevin, «The new politics of linkage: India's opposition to the workers' rights clause», *Global Legal Studies*, vol. 13, n° 1 (2006), p. 225-259.
- KOOPMANN, Georg, «Trends in world trade». *Intereconomics*, vol. 16, n° 5 (1981), p. 207-213.
- KRASNER, Stephen D. (dir.), *International Regimes*, Ithaca: Cornell University Press, 1983.
- KRASNER, Stephen D., «Structural causes and regime consequences: Regimes as intervening variables», dans Stephen D. Krasner (dir.), *International Regimes*, Ithaca: Cornell University Press, 1983, p. 2.
- KRUGMAN, Paul R., *La mondialisation n'est pas coupable. Vertus et limites du libre-échange*, Paris: La Découverte, 1998.
- KRUGMAN, Paul R., *L'Amérique que nous voulons*, Paris: Flammarion, 2008.
- KRUGMAN, Paul R., «Trade and wages, reconsidered», *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 39, n° 1 (2008), p. 103-154.
- KUBÁLKOVÁ, Vendulka, *Marxism and International Relations*, Oxford: Oxford University Press, 1989.
- LACROIX, Jean-Michel, *Histoire des États-Unis*, 3^e éd., Paris: Presses universitaires de France, 2006.
- LAFAY, Gérard et Jean-Marc SIROËN, *Maîtriser le libre-échange*, Paris: Economica, 1994.
- LANGILLE, Brian A., «Core labour rights. The true story», dans Virginia A. Leary et Daniel Warner (dir.), *Social Issues, Globalisation and International Institutions: Labour Rights and the EU, ILO, OECD and WTO*, Leiden: M. Nijhoff, 2006, p. 89-123.
- LAROSE, Chalmers, *Militantisme transnational? Syndicats et groupes environnementalistes devant les accords de libre-échange nord-américain*, Thèse de doctorat, Université de Montréal, 1999.
- LAWRENCE, Robert Z. (dir.), *Emerging Agenda for Global Trade: High Stakes for Developing Countries*, Washington, D.C.: Overseas Development Council, 1996.
- LAWRENCE, Robert Z., *Blue-Collar Blues: Is Trade to Blame for Rising US Income Inequality?*, Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, 2008.
- LAZO GRANDI, Pablo, «Trade agreements and their relation to labour standards: The current situation», *Issue Paper*, Programme on EPAs and regionalism, Genève: International Centre for Trade and Sustainable Development, 2009.
- LEARY, Virginia A., «The WTO and the social clause: Post-Singapore», *European Journal of International Law*, vol. 8, n° 1 (1997), p. 118-122.
- LEARY, Virginia A. et Daniel WARNER (dir.), *Social Issues, Globalisation and International Institutions: Labour Rights and the EU, ILO, OECD and WTO*, Leiden: M. Nijhoff, 2006.
- LEVI, Margaret et G. H. MURPHY, «Coalitions of contention: The case of the WTO protests in Seattle», *Political Studies*, vol. 54, n° 4 (2006), p. 651-670.

Bibliographie

- LORENZ, Edward C., *Defining Global Justice: The History of U.S. International Labor Standards Policy*, Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2001.
- LOUIS, Marieke, *L'Organisation internationale du travail et le travail décent: un agenda social pour le multilatéralisme*, Paris: L'Harmattan, 2011.
- LUSIGNAN, Guy de, *L'Organisation internationale du travail (1919-1959)*, Paris: Éditions Ouvrières, 1959.
- MACKLEM, Patrick, « Labour law beyond borders », *Journal of International Economic Law*, vol. 5, n° 3 (2002), p. 605-645.
- MANDEL, Harlan, « Pursuit of the missing link: International Worker rights and international trade », *Columbia Journal of Transnational Law* 27, n° 2 (1988), p. 443-482.
- MARTIN, George Whitney, *Madam Secretary, Frances Perkins*, Boston: Houghton Mifflin, 1976.
- MASCHINO, Dalil, « L'ALENA et le travail: un cas précurseur ou une entente aujourd'hui dépassée », dans Dorval Brunelle et Christian Deblock (dir.), *L'ALENA: le libre-échange en défaut*, Montréal: Fides, 2004, p. 345-364.
- MASSETTI, Pascal, « Annexe C. La problématique de la clause sociale en Asie orientale », dans Christophe Bezou, *La clause sociale: la négociation internationale menée par l'OIT*, Paris: Eska, 2008, p. 100-145.
- MAYER, Frederick D., *Interpreting NAFTA: The Art and Science of Political Analysis*, New York: Columbia University Press, 1998.
- MAYER, Wolfgang, « Endogenous tariff formation », *The American Economic Review*, vol. 74, n° 5 (1984), p. 970-985.
- MAZUYER, Emmanuelle, « Labor regulation in the North American free trade area: A study on the North American agreement on labor cooperation », *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol. 22, n° 2 (2000), p. 239-260.
- MEARSHEIMER, John J., « The false promise of international institutions », *International Security*, vol. 19, n° 3 (1994), p. 5-49.
- MICHALET, Charles-Albert, *Qu'est-ce que la mondialisation?*, Paris: La Découverte, 2004.
- MICHÉA, Frédérique, « Clause sociale: vers une convergence des modèles? Le chapitre commerce et travail de l'AÉCG », dans Christian Deblock, Joël Lebullenger et Stéphane Paquin (dir.), *Un nouveau pont sur l'Atlantique. L'Accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada*, Québec: Presses de l'Université du Québec, 2015, p. 327-347.
- MILKIS, Sidney, *The New Deal and the Triumph of Liberalism*, Amherst: University of Massachusetts Press, 2002.
- MILNER, Helen V., « Trading places: Industries for free trade », *World Politics* 40, n° 3 (1988), p. 350-376.
- MOGHADAM, Valentine M., *Globalization and Social Movements: Islamism, Feminism, and the Global Justice Movement*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2009.
- MONTCEAU, Marc, *L'Organisation internationale du travail*, 3^e éd., Paris: Presses universitaires de France, 1972, coll. « Que sais-je? » n° 836.
- MORSE, David A., *L'origine et l'évolution de l'OIT et son rôle dans la communauté mondiale*, Ithaca: ILR Press, 1969.
- MOUHOUD, El Mouhoub, *Mondialisation et délocalisation des entreprises*, 3^e éd., Paris: La Découverte, 2011.

- MOUNIER, Alain. « La clause sociale dans la mondialisation de l'économie », *Tiers-Monde*, vol. 37, n° 148 (1996), p. 761-786.
- MURPHY, Hannah, *The Making of International Trade Policy: NGOs, Agenda-Setting and the WTO*, Cheltenham et Northampton: Edward Elgar, 2010.
- NYLAND, Chris, « Trade and labour rights: A North-South issue? », *Working Paper*, Melbourne: The Australian APEC Study Centre at RMIT University, 2000.
- O'BRIEN, Robert (dir.), *Global Unions?: Theory and Strategies of Organized Labour in the Global Political Economy*, Londres: Routledge, 2002.
- O'BRIEN, Robert, « 13. The varied paths to minimum global labour standards », dans Jeffrey Harrod et Robert O'Brien (dir.), *Global Unions?: Theory and Strategies of Organized Labour in the Global Political Economy*, Londres: Routledge, 2002, p. 221-234.
- O'BRIEN, Robert, « Continuing incivility: Labor rights in a global economy », *Journal of Human Rights*, vol. 3, n° 2 (2004), p. 203-214.
- O'BRIEN, Robert, Anne-Marie GOETZ, Jan Aart SCHOLTE et Marc WILLIAMS, *Contesting Global Governance: Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*, Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- OLSSON, Christer, *Congress and the Executive: The Making of United States Foreign Policy, 1933-1940*, Solna: Esselte Studium, 1982.
- OWEN, Robert, *Memorial of Robert Owen of New Lanark in Scotland to the Allied Powers Assembled in Congress, at Aix-la-Chapelle*, Londres: Longman, 1818.
- PALIER, Bruno et Yves SUREL, « Les "trois I" et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1 (2005), p. 7-32.
- PANAGARIYA, Arvind, « Trade and labor: A trade economist's view », *Integration and Trade Journal*, n° 25 (2006), p. 261-279.
- PASACHOFF, Naomi E., *Frances Perkins: Champion of the New Deal*, New York: Oxford University Press, 1999.
- PASTOR, Robert A., *Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy, 1929-1976*, Berkeley: University of California Press, 1980.
- PAULSON, Michael, « Clinton says he will support trade sanction for worker abuse », *Seattle Post-Intelligencer*, 1^{er} décembre 1999.
- PEASE, Donald J. et J. William GOOLD, « The New GSP: Fair trade with the third world? », *World Policy Journal*, vol. 2, n° 2 (1985), p. 351-366.
- PEET, Richard, *Unholy Trinity: The IMF, World Bank and WTO*, New York et Londres: Zed Books, 2003.
- PEREZ-LOPEZ, Jorge F., « Conditioning trade on foreign labor law: The US approach », *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol. 9, n° 2 (1987), p. 253-293.
- PERKINS, Frances, *The Roosevelt I Knew*, New York: The Viking Press, 1946.
- PERKINS, Frances, « Full employment », dans William Scarlett, *Toward a Better World*, Philadelphie: John C. Winston Company, 1946, p. 69-88.
- PEYTRAL, Pierre-Olivier, « Économie politique de la politique d'ouverture commerciale mixte: interactions entre les groupes sociaux et l'État », *Cahier de recherche EPIID*, n° 2004-4, Grenoble: LEPII, 2004.
- PIER, Carol, « Workers' rights provisions in fast track authority, 1974-2007: An historical perspective and current analysis », *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 13, n° 1 (2006), p. 77-103.

Bibliographie

- PISANI-FERRY, Jean, *L'épreuve américaine : les États-Unis et le libéralisme*, Paris : Syros/Alternatives, 1988.
- POLANYI, Karl, *La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris : Gallimard, 1983.
- POLASKI, Sandra, *Harnessing Global Forces to Create Decent Work in Cambodia*, International Institute for Labour Studies, Genève : OIT, 2009.
- PRESIDENT OF THE UNITED STATES, *National Security Strategy of United States of America*, Washington, D.C. : Maison Blanche, septembre 2002, <<http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>>, consulté le 28 avril 2016.
- PROGRAM ON INTERNATIONAL POLICY ATTITUDES ET KNOWLEDGE NETWORKS, *Americans on Globalization, Trade, and Farm Subsidies*, The American Public on International Issues, 22 janvier 2004, <http://www.pipa.org/OnlineReports/Globalization/GlobalTradeFarm_Jan04/GlobalTradeFarm_Jan04_rpt.pdf>, consulté le 22 mars 2016.
- PROGRAM ON INTERNATIONAL POLICY ATTITUDES ET KNOWLEDGE NETWORKS, *Americans on CAFTA and US Trade Policy*, The American Public on International Issues, 11 juillet 2005, <http://www.pipa.org/OnlineReports/Globalization/CAFTA_Jul05/CAFTA_Jul05_rpt.pdf>, consulté le 22 mars 2016.
- PUTNAM, Robert D., « Diplomacy and domestic politics : The logic of two-level games », *International organization*, vol. 42, n° 3 (1988), p. 427-460.
- RAGHAVAN, Chakravarthi, « After Seattle, world trade system faces uncertain future », *Review of International Political Economy*, vol. 7, n° 3 (2000), p. 495-504.
- RAINELLI, Michel, *L'Organisation mondiale du commerce*, 8^e éd., Paris : La Découverte, 2007.
- RANGEL, Charles B., « A new trade policy for America », dans Terence P. Stewart (dir.), *Opportunities and Obligations : New Perspectives on Global and US Trade Policy*, Austin et Alphen aan den Rijn : Kluwer Law International, 2009, p. 293-308.
- RENSHAW, Patrick, *American Labor and Consensus Capitalism 1935-1990*, Jackson : University Press of Mississippi, 1991.
- RICHARDSON, James L., *Contending Liberalisms in World Politics : Ideology and Power*, Boulder : Lynne Rienner Publishers, 2001.
- RODGERS, Gerry, Lee SWEPTON et Jasmien VAN DAELE (dir.), *L'Organisation internationale du travail et la quête de justice sociale, 1919-2009*, Genève : BIT, 2009.
- RODRIK, Dani, « Political economy of trade policy », dans Gene M. Grossman et Kenneth Rogoff (dir.), *Handbook of International Economics*, vol. 3, Amsterdam : North-Holland, 1995, p. 1457-1494.
- RODRIK, Dani, *Has Globalization Gone Too Far?*, Washington, D.C. : Institute for International Economics, 1997.
- ROOSEVELT, Franklin D., *Message to Congress on Establishing Minimum Wages and Maximum Hours*, Washington, D.C. : Maison blanche, 24 mai 1937, <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=15405>>, consulté le 28 avril 2016.
- ROSEN, Elliot A., *Hoover, Roosevelt, and the Brains Trust : From Depression to New Deal*, New York : Columbia University Press, 1977.
- ROSEN, Elliot A., *Roosevelt, the Great Depression, and the Economics of Recovery*, Charlottesville : University of Virginia Press, 2005.
- ROSEN, Howard F., *Strengthening Trade Adjustment Assistance*, Washington, D.C. : Peterson Institute for International Economics, Policy Brief Pb08-2, 2008.

- ROSSINOW, Douglas C., *Visions of Progress: The Left-Liberal Tradition in America*, Philadelphie: University of Pennsylvania Press, 2008.
- RUGGIE, John Gerard, « International regimes, transactions, and change: Embedded liberalism in the postwar economic order », *International Organization*, vol. 36, n° 2 (1982), p. 379-415.
- RUGGIE, John Gerard, « Trade, protectionism and the future of welfare capitalism », *Journal of International Affairs*, vol. 48, n° 1 (1994), p. 1-11.
- RUGGIE, John Gerard, « At home abroad, abroad at home: International liberalisation and domestic stability in the new world economy », *Millennium. Journal of International Studies*, vol. 24, n° 3 (1995), p. 507-526.
- SACHS, Jeffrey D. et Howard J. SHATZ, « Trade and jobs in US manufacturing », *Brookings Papers on Economic Activity*, n° 1 (1994), p. 1-84.
- SALANT, Walter, « The spread of Keynesian doctrine and practices in the United States », dans Peter A. Hall (dir.), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*, Princeton: Princeton University Press, 1989, p. 27-53.
- SALAZAR-XIRINACHS, Jose Manuel, « The trade-labor nexus: Developing countries' perspectives », *Journal of International Economic Law*, vol. 3, n° 2 (2000), p. 377-385.
- SALZMAN, James et Julio Bacio TERRACINO, « Labor rights, globalization and institutions: The role and influence of the Organisation for Economic Cooperation and Development », dans Virginia A. Leary et Daniel Warner (dir.), *Social Issues, Globalisation and International Institutions: Labour Rights and the EU, ILO, OECD and WTO*, Leiden: M. Nijhoff, 2006, p. 311-402.
- SCHATZ, Arthur, *Cordell Hull and the Struggle for the Reciprocal Trade Agreements Program, 1932-1940*, Thèse de doctorat, Portland: University of Oregon, 1965.
- SCHEUERMAN, William E., « False humanitarianism?: US advocacy of transnational labour protections », *Review of International Political Economy*, vol. 8, n° 3 (2001), p. 359-388.
- SCHIRM, Stefan A., *New Rules for Global Markets: Public and Private Governance in the World Economy*, Houndmills: Palgrave Macmillan, 2004.
- SCHLESINGER, Arthur Meier, *Les 1000 jours de Kennedy*, Paris: Denoël, 1966.
- SCHLOSSBERG, Stephen L., « United States' participation in the ILO: Redefining the role », *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol. 11, n° 1 (1989), p. 48-80.
- SCHOTT, Jeffrey J. (dir.), *Restarting Fast Track*, Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1998.
- SCHOTT, Jeffrey J., *The WTO after Seattle*, Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, 2000.
- SCHULMAN, Bruce J., *Lyndon B. Johnson and American Liberalism: A Brief Biography with Documents*, Boston: Bedford Books, 1995.
- SKOCPOL, Theda, « The political challenges that may undermine health reform », *Health Affairs*, vol. 29, n° 7 (2010), p. 1288-1292.
- SHAFFER, Gregory, « WTO Blue-Green Blues: The impact of U.S. domestic politics on trade-labor, trade-environment linkages for the WTO's future », *Fordham International Law Journal*, vol. 24, n° 1 et 2 (2000-2001), p. 608-651.
- SHAPIRO, Hal et Lael BRAINARD, « Trade Promotion Authority formerly known as fast track: Building common ground on trade demands more than a name change », *George Washington International Law Review*, vol. 35, n° 1 (2003), p. 1-53.

- SIROËN, Jean-Marc, « Développement économique et développement social: l'incidence d'une clause sociale », dans *Les relations entre le développement économique et le développement social, incidences possibles d'un socle de normes sociales minimum*, Paris: Ministère de l'Industrie, 1996, <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ezjsfoHLAaoJ:www.dauphine.fr/siroen/clause.pdf+&cd=1&hl=fr&ct=clnk&gl=ca>>, consulté le 22 mars 2016.
- SIROËN, Jean-Marc, Florence ARESTOFF-IZZO, Rémi BAZILLIER, Cindy DUC, Clotilde GRANGER-SARRAZIN et Damien CREMASCHI, *The Use, Scope and Effectiveness of Labour and Social Provisions and Sustainable Development Aspects in Bilateral and Regional Free Trade Agreements*, Bruxelles: Commission européenne, 2008.
- SMITH, Daniel Bennett, *Toward Internationalism: New Deal Foreign Economic Policy, 1933-1939*, New York: Garland Pub, 1990.
- SOMAVIA, Juan, « Un 1^{er} mai de solidarité », *Le Monde.fr*, 30 avril 2012, <http://www.lemonde.fr/idees/article/2012/04/30/un-1er-mai-de-solidarite_1692543_3232.html>, consulté le 22 mars 2016.
- STAIGER, Robert W., « A role for the WTO », dans Kaushik Basu, Henrik Horn, Lisa Romàn et Judith Shapiro (dir.), *International Labor Standards: History, Theory, and Policy Options*, Malden: Blackwell Publishers, 2003, p. 273-308.
- STEVIS, Dimitris et Terry BOSWELL, *Globalization and Labor: Democratizing Global Governance*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2008.
- STIGLIANI, Nicholas A., « Labor diplomacy: A revitalized aspect of US foreign policy in the era of globalization », *International Studies Perspectives*, vol. 1, n° 2 (2000), p. 177-194.
- STOLPER, Wolfgang F. et Paul A. SAMUELSON, « Protection and real wages », *The Review of Economic Studies*, vol. 9, n° 1 (1941), p. 58-73.
- STOPFORD, John M. et Susan STRANGE, *Rival States, Rival Firms Competition for World Market Shares*, Cambridge: Cambridge University Press, 1991.
- SWINNERTON, Kenneth A. et Gregory K. SCHOEPFLE, « Labor standards in the context of a global economy », *Monthly Labour Review*, n° 117 (1994), p. 52.
- TAYLOR, Annie et Caroline THOMAS (dir.), *Global Trade and Global Social Issues*, Londres: Routledge, 1999.
- THE CHICAGO COUNCIL ON GLOBAL AFFAIRS ET WORLDPUBLICOPINION.ORG, *Trade and Labor and Environmental Standards*, mars 2007, <http://www.worldpublicopinion.org/pipa/pdf/mar07/CCGA+_TradeStandards_quaire.pdf>, consulté le 22 mars 2016.
- THOMAS, Chantal, « Trade-related labor and environment agreements? », *Journal of International Economic Law*, vol. 5, n° 4 (2002), p. 791-819.
- THOMAS, Chantal, « Should the World Trade Organization incorporate labor and environmental standards », *Washington and Lee Law Review*, vol. 61 (2004), p. 347-406.
- TREBILCOCK, Anne, « The ILO Declaration on fundamental principles and rights at work: A new tool », dans Roger Blanpain et Christian Engels (dir.), *The ILO and the Social Challenges of the 21st Century: The Genève Lectures*, La Haye et Londres, Boston: Kluwer Law International, 2001, p. 105-116.
- TSOGAS, George, « Labour standards in the generalized systems of preferences of the European Union and the United States », *European Journal of Industrial Relations*, vol. 6, n° 3 (2000), p. 349-370.
- TUGWELL, Rexford G., *The Brains Trust*, New York: Viking Press, 1969.
- VALOR, Carmen, « What if all trade was fair trade? The potential of a social clause to achieve the goals of fair trade », *Journal of Strategic Marketing*, vol. 14, n° 3 (2006), p. 263-275.

- VANEL, Grégory, « Le concept d'hégémonie en économie politique internationale », *Économie politique internationale*, Cahier de recherche du GRIC, Montréal: CEIM, avril 2003, <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00129192/document>>, consulté le 22 mars 2016.
- VAN ROOZENDAAL, Gerda, *Trade Unions and Global Governance: The Debate on a Social Clause*, Londres: Continuum, 2002.
- VINCENT, Bernard (dir.), *Histoire des États-Unis*, Paris: Flammarion, 2001.
- WALTZ, Kenneth N., *Theory of International Politics*, Long Grove: Waveland Press, 1979.
- WATERMAN, Peter, « Capitalist trade privileges and social labor rights », *WorkingUSA*, vol. 5, n° 1 (2001), p. 70-86.
- WATSON, Peter S., « The framework for the new trade agenda », *Law and Policy in International Business*, vol. 25, n° 4 (1993-1994), p. 1237-1258.
- WEISS, Marley S., « Two steps forward, one step back – or vice versa: Labor rights under free trade agreements from NAFTA, through Jordan, via Chile, to Latin America, and beyond », *University of San Francisco Law Review*, vol. 37, n° 3 (2002), p. 689-756.
- WEISS, Marley S., « Architectural digest for international trade and labor law: Regional free trade agreements and minimum criteria for enforceable social clauses », *Working Paper*, University of Maryland, 2006.
- WOLL, Cornelia, *Firm Interests: How Governments Shape Business Lobbying on Global Trade*, Ithaca: Cornell University Press, 2008.
- WOOD, Adrian, *North-South Trade, Employment, and Inequality: Changing Fortunes in a Skill-Driven World*, Oxford: Clarendon Press, 1994.
- WOOD, Adrian, « How trade hurt unskilled workers », *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, n° 3 (1995), p. 57-80.
- YERGIN, Daniel, *La paix saccagée. Les origines de la guerre froide et la division de l'Europe*, Paris: Balland, 1980.
- ZAMPETTI, Americo Beviglia, *Fairness in the World Economy: US Perspectives on International Trade Relations*, Cheltenham: Edward Elgar, 2006.
- ZINI, Sylvain, *Du New Deal au Fair Deal (1933-1953): commerce, plein-emploi et normes de travail*, Note de synthèse, Montréal: CEIM, 2009.
- ZINI, Sylvain, « L'ANACT: d'un précédent original à un cuisant échec? Retour sur son origine et sa portée », dans Dorval Brunelle (dir.), *L'ALENA à vingt ans: un accord en sursis, un modèle en essor*, Montréal: Éditions IEIM, 2014, p. 349-372.
- ZINI, Sylvain, « Humaniser la globalisation. Les États-Unis et les chapitres sur le travail dans les accords commerciaux », *Revue Interventions économiques*, n° 49 (2014), <<https://interventionseconomiques.revues.org/2259>>, consulté le 22 mars 2016.
- ZOELLICK, Robert B., « A republican foreign policy », *Foreign Affairs*, vol. 79, n° 1 (2000), p. 63-78.
- ZOELLICK, Robert B., « Countering terror with trade », *Washington Post*, Washington, D.C., 20 septembre 2001.

Le présent livre vise à expliquer les raisons de l'implication des gouvernements et des acteurs non-gouvernementaux américains dans la campagne visant à mettre en œuvre des clauses sociales dans les accords commerciaux. La clause sociale telle que défendue par les États-Unis est le fruit d'une tradition intellectuelle, politique et militante fortement ancrée chez eux: le libéralisme réformiste. Un réseau d'acteurs progressistes, la coalition travailleurs-libéraux, a défendu ce projet politique.

Durant les années qui ont suivi le New Deal, puis dans les années 1980, cette coalition a usé de son influence pour pousser à inclure des clauses sociales dans l'agenda commercial américain. Ce projet de clause sociale est intimement lié à deux principes à la base de la politique commerciale des États-Unis et du système commercial multilatéral (SCM): la réciprocité et l'équité.

Malgré cet effort, les Américains ne sont jamais parvenus à intégrer la clause sociale dans l'agenda du General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), puis de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Les États-Unis ont de ce fait été dirigés dans deux voies: le changement de forums et le bilatéralisme, et ce, avec des succès mitigés. Cette campagne a permis de faire progresser les droits des travailleurs dans la hiérarchie des priorités internationales. Toutefois, l'agenda de la clause sociale confronte encore la méfiance des pays en développement. Si la clause sociale a fait des progrès depuis 30 ans, l'agenda des entreprises continue lui aussi à avancer, ce qui fait que l'écart entre les droits de celles-ci et ceux des travailleurs est loin d'avoir été comblé.

Sylvain Zini est chargé de cours à l'Université du Québec à Montréal (UQAM), à l'Université de Montréal, à l'Université de Sherbrooke et à l'Université du Québec en Outaouais (UQO). Il est aussi chercheur membre du Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation (CEIM). Après avoir obtenu un master en sciences économiques à Grenoble, il a complété un Ph.D. en science politique de l'UQAM en 2013. Ses travaux portent sur les mécanismes visant à concilier la mondialisation avec le progrès social, sur les politiques économiques et sociales et sur le régionalisme dans les Amériques.



Presses de l'Université du Québec

ISBN 978-2-7605-4525-0



9 782760 545250

PUQ.CA