

DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET DEVELOPPEMENT SOCIAL. L'INCIDENCE D'UNE CLAUSE SOCIALE

Jean-Marc Siroën

CERESA, Université Paris-
Dauphine.

Pour certains observateurs, la question de la clause sociale serait aujourd'hui dépassée. A l'image des dragons du Sud-Est asiatique, le développement fondé sur une stratégie de croissance par les exportations conduirait à une croissance « endogène » des salaires réels et, au-delà, des normes sociales. La volonté d'imposer des normes sociales, louable en soi, serait en réalité pénalisante pour les pays en développement qui ont fait le choix de l'intégration aux marchés mondiaux. La meilleure façon d'améliorer les normes sociales serait donc de laisser se dérouler le cours de l'histoire et d'accélérer l'ouverture des pays du Nord aux importations des pays du Sud..

Le niveau de développement social est certes contraint par le niveau de développement économique. A long terme, les salaires, l'âge d'entrée dans la vie active, la sécurité dans le travail tendent effectivement à s'élever avec la croissance économique. Néanmoins les liens de causalité entre le développement économique et le développement social ne peuvent pas être clairement établis et, à niveau de développement comparable, les conditions sociales sont très hétérogènes entre les pays ou les régions (voir l'annexe statistique).

Aujourd'hui, la preuve n'est pas apportée que l'expansion du commerce et la libéralisation des échanges accélère l'amélioration des normes sociales. Un certain nombre d'indices permettent de craindre que dans certains pays ou certains secteurs, elle favorise au contraire un certain mouvement d'alignement vers le bas. Un rapport récent du BIT (1995) constatait ainsi que « *l'exploitation du travail des enfants pourrait s'être aggravée* ». Ce rapport notait également la résurgence de ce phénomène dans les pays industriels et dans les pays émergents. Un an plus tard, le BIT (1996) qui avait affiné ses observations, doublait ses estimations du nombre d'enfants au travail (250 millions) et évoquait l'existence du travail des enfants aux Etats - Unis, en Italie, au Portugal et au Royaume - Uni. Dans le même temps, le Ministère du Travail américain relevait la persistance de l'esclavage et de conditions de travail inhumaines dans de nombreux pays en voie de développement (US DEPARTMENT OF LABOR, 1995).

Historiquement, les lois sociales nationales ont été justifiées à la fois pour garantir une certaine symétrie dans les relations employeurs - employés et pour éviter que le processus concurrentiel n'aboutisse à un alignement sur les pratiques les plus défavorables aux salariés. Les règles sociales n'étaient pas interprétées comme un obstacle à la concurrence, nationale ou internationale, mais comme une condition préalable à sa généralisation. Ainsi, en 1956, un groupe d'experts présidé par Bertil

Ohlin, suggérait que des mesures évitant aux normes de travail de « *tomber en-dessous d'un niveau accepté internationalement pourrait éliminer la concurrence anormale et ainsi faciliter l'établissement et la préservation d'un régime d'échange international plus libre* » (rappelé dans CHARNOVITZ, 1995).

De même, les processus d'intégration économique régionaux ont conduit à une harmonisation et, parfois, une centralisation des lois sociales. De nombreux actes internationaux reconnaissent que la protection du travail est un préalable nécessaire à la libéralisation des échanges. Le Préambule de l'OIT stipule « *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 leurs propres pays* ». La liaison entre le commerce international et le travail était également une composante de l'« esprit » de Bretton Woods ¹. Elle est ainsi reconnue par la Section IV de la déclaration de Philadelphie (qui « relançait » l'OIT après la seconde guerre mondiale) et qui évoque l'opportunité d'une action efficace en vue de « *promouvoir un commerce international de volume élevé et constant* ». Le lien entre le commerce international et le travail était encore plus nettement affirmé dans l'article 7 de la Charte de la Havane ²: « *Les Etats Membres reconnaissent que les mesures relatives à l'emploi doivent pleinement tenir compte des droits qui sont reconnus aux travailleurs par des déclarations, des conventions et des accords intergouvernementaux. Ils reconnaissent que tous les pays ont un intérêt commun à la réalisation et au maintien de normes équitables de travail en rapport avec la productivité de la main d'oeuvre et, de ce fait, aux conditions de rémunération et de travail meilleures que cette productivité rend possibles. Les Etats Membres reconnaissent que l'existence de conditions de travail non équitables, particulièrement dans les secteurs de la production travaillant pour l'exportation, crée des difficultés aux échanges internationaux. En conséquence, chaque Etat Membre prendra toutes les mesures appropriées et pratiquement réalisables en vue de faire disparaître ces conditions sur son territoire. Les Etats Membres qui font également partie de l'Organisation Internationale du Travail collaboreront avec cette Organisation, afin de mettre cet engagement à exécution. Pour toutes les questions relatives aux normes de travail, qui pourraient lui être soumises ... l'Organisation consultera l'Organisation internationale du Travail et collaborera avec elle.* ». On relèvera qu'environ les deux tiers des 53 signataires de la Charte étaient des pays en développement. On retrouve, enfin, cet « esprit » de Bretton Woods dans certains accords internationaux sur les matières premières (étain, sucre, cacao, caoutchouc) ou dans les accords de Lomé.

Pourtant, ni le GATT, ni l'OMC, ne reprennent ce type de mention malgré les efforts des Etats-Unis, notamment en 1953, puis lors du Tokyo Round et de l'Uruguay Round (LAWRENCE, 1994). De même, la référence explicite de la Charte de la Havane à l'OIT disparaît avec le GATT sans réapparaître dans l'accord instituant l'OMC même si celui-ci prévoit l'établissement de liens directs avec des organisations du même type (article V).

Au-delà des questions techniques liées à l'opportunité de l'inclusion d'une clause sociale, se pose la question même des fonctions de l'OMC. Celles-ci, se réduisent-elles à promouvoir la libéralisation des échanges ou, dans le prolongement de l'esprit de Bretton-Woods, l'OMC doit-elle veiller à prévenir les éventuels effets pervers de la

libéralisation des échanges et à garantir la stabilité de la coopération entre les Etats membres ?

Avec la création même de l'OMC, le débat a, en principe, été tranché en faveur de la deuxième thèse. Le préambule de cette nouvelle organisation, d'ailleurs emprunté à celui du GATT, présente en effet la libéralisation des échanges comme un moyen d'atteindre les objectifs qui sont « *le relèvement des niveaux de vie, la réalisation du plein emploi et d'un niveau élevé et toujours croissant du revenu réel et de la demande effective, etc.* ». Par ailleurs, l'OMC maintient les filets de sécurité qui peuvent se déployer chaque fois que les effets de la libération du commerce se révèlent indésirables (par exemple, les clauses de sauvegarde). Elle continue à condamner les Etats membres qui s'affranchissent des règles établies ou qui remettent en cause les « *concessions et avantages* » accordés. Le renforcement des pouvoirs de l'OMC en matière de règlement des différends confirme ce choix.

Un autre débat est apparu : pour éviter dispersion et incohérence, les compétences du GATT ne doivent-elles pas être exclusivement dévolues aux questions commerciales et ne concerner que la libéralisation des biens et services susceptibles d'être échangés ³. Le seul élargissement de compétences préconisé serait alors « horizontal » en ce sens qu'il ne porterait que sur des types d'échanges encore peu ouverts au commerce. Cette conception s'oppose à l'élargissement « vertical » qui concerne les formes d'interventions, publiques ou privées, qui compromettent les résultats attendus de l'allègement des obstacles traditionnels aux échanges et donc l'équilibre des concessions. Dès lors que l'Accord de Marrakech maintient certains garde-fous à l'encontre de pratiques comme le dumping et les subventions, le risque est grand de voir se propager des pratiques, équivalentes du point de vue des effets sur le commerce, mais qui restent en dehors du champ de compétence de l'OMC. L'abaissement des normes sociales est une des ces pratiques possibles.

La question de la clause sociale, soulevée principalement par la France et les Etats-Unis n'est apparue que tardivement dans les négociations d'Uruguay. L'opposition des pays en développement et la réticence de certains pays industriels, ont empêché que le lien entre le commerce et le respect de normes sociales « fondamentales » ne soit mentionné. Le problème de leur inclusion dans l'OMC n'est donc toujours pas tranché ⁴ bien que des clauses sociales aient été incluses dans des accords d'intégration régionale (comme l'ALENA).

L'évolution de l'OCDE annonce souvent les évolutions du multilatéralisme. L'entrée de pays émergents (Mexique, Corée du Sud, PECO) ne peut que renforcer cette mission « exploratoire » de l'OCDE. En ce qui concerne le comportement des firmes multinationales, le « code de conduite » de 1976 incluait un chapitre relatif aux relations du travail avec, notamment, la reconnaissance du droit syndical. Il stipulait également que les normes de travail ne seraient pas moins favorables dans les filiales que celles observées dans le pays d'origine. Ces dernières années, cette organisation, s'est d'ailleurs montrée plus attentive aux questions des droits de l'homme et de droit du travail. En tant que telle, elle a participé aux pressions exercées à l'encontre des pays qui tardaient à faire progresser leurs pratiques sociales. Son rapport sur *Le commerce, l'emploi et les normes du travail* (OCDE, 1996) visait à préparer les discussions qui pourraient s'engager au sein de l'OCDE ou de l'OMC. Si ce rapport

soulignait les risques d'une clause sociale, il insistait également sur la pertinence du problème et envisageait les possibilités d'une clause sociale non protectionniste.

Les opinions publiques et les responsables politiques sont aujourd'hui plus sensibles aux abus en matière sociale. Le programme du BIT sur le travail des enfants contribuera à l'informer davantage sur la réalité du problème. Depuis une dizaine d'années, le Congrès des Etats-Unis veille à faire stipuler la promotion des droits des travailleurs et, le cas échéant, des procédures de sanction, dans toutes les dispositions législatives relatives à l'aide et au commerce. Les propositions visant à interdire les importations de biens produits par des enfants ou des prisonniers se sont multipliées. En France, les différents rapports émanant des assemblées législatives ou consultatives ont conclu en faveur de l'inclusion des clauses sociales⁵. En Europe, la Commission s'est également prononcée en ce sens. Dans tous les cas, les propositions admettent que cette clause ne doit pas compromettre les avantages comparatifs des pays en développement qui trouvent leur origine dans des coûts salariaux bas, mais proportionnés à la productivité du travail.

Depuis Marrakech, les réflexions officielles s'orientent vers la définition de normes minimales qui porteraient sur **la liberté d'association, le droit à la négociation collective, l'interdiction du travail forcé et des conditions de travail inhumaines des enfants, la non-discrimination dans le travail**. A tort ou à raison, les questions d'hygiène et de sécurité dans le travail ou de rémunération ont disparu des propositions. Si ces domaines sont d'ores et déjà couverts par des conventions de l'OIT⁶. Elles présentent toutefois l'insuffisance d'être « à la carte » sans que, par ailleurs, cette organisation puisse disposer de pouvoirs réellement coercitifs.

Il convient de distinguer les « normes » sociales des clauses sociales⁷. Les premières définissent un certain nombre de règles minimales ou fondamentales que les gouvernements doivent faire respecter quelles que soient les situations économique, politique, culturelle ou autre en vigueur dans le pays (*core labor standards*). Une clause conditionne l'octroi d'avantages, comme l'ouverture des marchés, au respect de ces normes sociales et, le cas échéant, à un comportement considéré comme loyal en matière de droit du travail. Elle peut donc viser à prévenir des pratiques de dumping social même si celles-ci se maintiennent au-dessus des normes minimales. Ainsi, dans l'ALENA, les clauses sociales prennent comme référence les droits nationaux du travail et non des normes minimales. Néanmoins, ce type de clause n'est sérieusement envisageable que pour les pays qui reconnaissent de fait ces normes fondamentales dans leur droit national (ce qui, dans l'Aléna, est bien le cas du Mexique). On notera que les conventions ratifiées de l'OIT entrent *de facto* dans le droit national.

La clause sociale ne répond pas à une préoccupation unique. Elle vise d'une part à promouvoir le respect de certains droits fondamentaux et, d'autre part, à renforcer la stabilité du commerce international (**Partie 1**). Néanmoins, la légitimité d'une clause sociale ne peut être acquise que si elle ne remet pas en cause l'efficacité et le progrès économique des pays en voie de développement, même si les pays avancés peuvent parfois eux-mêmes être mis en cause (**Partie 2**).

1. LES FONCTIONS DE LA CLAUSE SOCIALE.

L'insertion d'une clause sociale dans les accords commerciaux remplit donc une double fonction :

- Assurer la promotion de valeurs dont le caractère universel a été reconnu par la communauté des nations à l'occasion de la ratification de différents traités, chartes ou conventions. Le lien avec le commerce international est alors lié à des considérations éthiques. Il repose sur l'idée, chère à Montesquieu, que le commerce et les relations de marché ne peuvent se développer qu'entre pays partageant des « moeurs doux ». Le commerce international peut également être considéré comme un moyen de pression qui complète la voie diplomatique.
- Renforcer la stabilité des relations commerciales en empêchant que le dumping social ne crée des avantages compétitifs artificiels ou déloyaux qui remettraient en cause l'équilibre des « concessions » et « avantages » préalablement négociés.

La prise en compte de la fonction éthique répond à un certain altruisme des populations alors que la fonction commerciale vise à éviter des situations non conflictuelles qui seraient néfastes à l'ensemble des parties. Dans les deux cas, un raisonnement en terme de bien public international pourrait être pertinent. Mais, malgré ces préoccupations communes, les deux fonctions retenues se prêtent à des analyses spécifiques. La première fonction appelle, en effet, la définition de normes minimales qui fixent de manière exogène la frontière entre le tolérable et l'inacceptable, l'universel et le spécifique (par exemple : en - dessous de quel âge, le travail des enfants doit - il être interdit ?). La seconde s'attaque à des comportements « déloyaux » de triche et de contournement. Si elle n'exige pas, a priori, la définition de normes minimales, elle implique une définition stricte des comportements qui relèvent du dumping social.

Ces deux fonctions, qui étaient successivement reconnues par l'article 7 de la Charte de la Havane cité en introduction, ne sont pas exclusives. Certains pourraient, en effet, être tentés de présenter la clause sociale comme un moyen d'atténuer la concurrence des pays à bas salaires et leurs effets attendus sur l'emploi dans les pays industriels. Cette fonction ne sera pas examinée ici. Même les économistes qui, comme WOOD (1994), concluent à un impact important, considèrent que le protectionnisme ou une clause sociale ne constituent pas un instrument efficace pour protéger le travail. Il serait, en effet, préférable de cibler plus directement les actions sur le marché du travail en subventionnant, par exemple, les emplois les moins qualifiés. En d'autres termes, les pays industriels régleraient plus efficacement les problèmes issus du commerce en intervenant à l'intérieur plutôt qu'en imposant des mesures protectionnistes aux pays en développement. Le fait d'écarter l'objectif d'« atténuation » des avantages comparatifs « naturels » ne signifiera pourtant pas que les pratiques sociales artificielles qui amplifient les effets de l'ouverture commerciale soient ignorés.

1.1 Normes sociales, défense et promotion des droits fondamentaux.

Le premier argument en faveur d'une clause sociale est d'ordre éthique et repose sur l'adhésion de la communauté internationale à des valeurs considérées comme universelles.

Pour certains économistes, l'amélioration des normes sociales, comme la hausse des salaires minima ou le développement de la protection sociale, suivrait spontanément le développement économique, malgré l'opposition éventuelle des dirigeants politiques et des employeurs (sur le cas de Singapour, voir FIELDS, 1994). L'Asie du sud - est constitue, a priori, un bon exemple de ce développement endogène des normes sociales. Ses enseignements sont pourtant ambigus : si le droit syndical a sans doute été mal respecté, les gouvernements ont pourtant mené des politiques qui créaient un environnement favorable au développement social : priorité donnée à la réduction de la pauvreté dans le secteur rural (par ailleurs favorable à l'accumulation d'épargne), promotion de l'éducation primaire évidemment incompatible avec le travail des enfants, le travail forcé ou la discrimination. De plus, la pénurie relative de main d'œuvre a favorisé une concurrence plus vive entre les employeurs qu'entre les travailleurs ce qui constitue sans doute une condition nécessaire au développement endogène des normes du travail.

Pourtant, les éléments statistiques en annexe montrent qu'il n'y a pas de relation évidente entre le niveau de développement et certaines normes sociales, comme le travail des enfants. L'exemple asiatique n'est donc pas généralisable.

L'expérience plus lointaine de l'Europe est encore plus ambiguë. Plus d'un siècle ont été nécessaires pour incorporer les normes sociales qui sont aujourd'hui soumises à débat. L'Angleterre n'a, par exemple, commencé à réglementer le travail des enfants que trois-quarts de siècle après le début de sa révolution industrielle (*Factory Act* de 1833). Ce délai a été, en général, plus court dans les autres pays européens. L'évolution n'est pas linéaire et BAIROCH (1992) remarque que les conditions sociales étaient fréquemment meilleures dans les sociétés traditionnelles que dans les premières phases de la Révolution industrielle.

Les normes sociales ont, en général, commencé par l'interdiction du travail des jeunes enfants (1819 en Angleterre, 1841 en France) puis par une réglementation de plus en plus stricte des conditions de travail des femmes et des enfants et de la durée du travail, la suppression des interdictions visant les associations ou réprimant les grèves et, à la fin du XIX^e siècle, la reconnaissance officielle des syndicats et du droit de grève. En France, les principaux progrès sont réalisés grâce aux lois républicaines de la III^e République qui accélèrent une évolution engagée antérieurement (voir le tableau ci-dessous). Le développement du droit du travail était donc bien engagé lorsque les pays industriels connaissaient des niveaux de développement comparables à ceux des actuels pays émergents, même si l'application effective a pu être en retard sur les dispositions législatives.

Cette relative lenteur justifie-t-elle des délais équivalents pour les pays en développement ? La réponse est négative pour les raisons suivantes :

- Rien ne prouve que la croissance n'aurait pas été plus forte avec des lois sociales plus avancées. Le rattrapage industriel de l'Allemagne s'est réalisé avec les lois Bismarck sur la protection sociale (qui sont, aujourd'hui, toujours en vigueur dans les anciens départements français annexés).
- Si un doute pouvait exister au XIX^e siècle sur les conséquences des lois sociales sur le développement, l'histoire des pays industriels montre qu'elles n'ont empêché ni la croissance de la fin du XIX^e siècle, ni celle des « trente glorieuses ». Les pays en développement bénéficient donc d'un acquis « expérimental » positif (qui n'empêche d'ailleurs pas de recourir aux mêmes arguments qu'au XIX^e siècle pour critiquer des mesures comme l'interdiction du travail des enfants).
- L'existence même de pays industriels avancés empêche toute analogie entre la situation sociale du XIX^e siècle et la situation actuelle. En effet, les actuels pays développés sont à l'origine d'externalités (techniques, institutionnelles, etc.) qui permettent de raccourcir les périodes transitoires et la durée du décollage. Ainsi, les taux de croissance des actuels NPI sont incomparablement plus élevés que ceux des grands pays européens au cours du XIX^e siècle. Les actuels pays en développement bénéficient d'un accès au capital et aux techniques qui n'étaient pas à la disposition des pays européens. Si, le travail des enfants pouvait être expliqué au XIX^e siècle par l'impossible mécanisation des processus de production, cet argument n'est plus recevable aujourd'hui.

Quelques grandes dates de la législation du travail en France

Réglementation de la durée du travail dans certaines professions	1806
Interdiction du travail des jeunes enfants	1841 (8 ans) ; 1874 (12 ans)
Limitation de la durée du travail des enfants	1861
Abolition du délit de coalition	1864
Dépénalisation de la grève	1864
Reconnaissance des syndicats	1884
Liberté d'association	1884 (associations professionnelles)
Salaire minimum	1950

Certains adversaires de la clause sociale considèrent que la spécificité nationale, de nature économique, historique, culturelle, religieuse ou autre, empêche la définition de normes universelles contraignantes. Pourtant, dès lors qu'un Etat devient membre des organisations internationales (ONU, OIT, UNICEF, etc.) ou ratifie des textes (conventions de l'OIT, Déclaration des droits de l'enfant, etc.) qui se fixent explicitement pour objectifs la promotion de ces valeurs, l'« universalisme » ne relève plus d'une option philosophique ou idéologique mais d'un engagement volontaire des Etats.

La définition de normes sociales s'inscrit ainsi dans le cadre plus général de la promotion des droits de l'homme. La définition de ces règles universelles relève donc, a priori, d'organisations internationales comme l'ONU et ses agences spécialisées.

Deux types de liens entre les normes sociales et le commerce peuvent néanmoins être établis.

- Le premier porte sur le caractère « moral » de la consommation d'un bien dont la production ou la distribution auraient reposé sur des pratiques sociales et humaines inacceptables.

- Le second porte sur la contribution des organisations internationales économiques et, notamment, de l'OMC à la promotion et le respect de ces valeurs en complément des actions engagées par d'autres organisations, gouvernementales ou non gouvernementales.

1.1.1 Clause sociale et « conscience morale ».

A priori, la dimension éthique des normes sociales ne se prête pas à l'analyse économique. Pourtant, le respect des droits universels liés au travail peut être considéré comme un « bien » dans la mesure où il satisfait un besoin particulier, la « conscience morale » /8. Un meilleur respect des droits fondamentaux dans le processus de production élèverait alors la « qualité morale » du bien.

D'un point de vue micro-économique, les conditions sociales de production seraient ainsi considérées comme une caractéristique du produit final⁹. Son incorporation aurait, comme toute caractéristique, un prix qui trouverait sa contrepartie dans l'augmentation des coûts salariaux ou l'amortissement des investissements exigés par l'amélioration de la qualité morale du bien (mécanisation du travail, amélioration des conditions d'hygiène et de sécurité, etc.). Les normes sociales deviennent alors, du point de vue des critères de choix des consommateurs, équivalentes à des normes de qualité. RODRIK (1996) a d'ailleurs remarqué que les consommateurs seraient d'autant plus disposés à acquitter ce sur-prix qu'ils considèrent que ces pratiques sociales inacceptables menacent le bien-être de leur communauté par la pression qu'elles exercent sur l'emploi ou les rémunérations du travail. Comme nous le verrons, l'idée que le travail d'un enfant du Tiers-Monde puisse se substituer au travail d'adultes dans les pays industriels a un fondement théorique relativement solide.

La spécificité de cette caractéristique justifie la fixation de normes minimales si elle est de nature « publique ». Dans le cas inverse, des mécanismes de marché, comme la « labellisation », pourraient favoriser une promotion des normes sociales.

1.1.1.1 Les normes sociales comme bien public.

A priori, la caractéristique morale correspond à la définition économique des biens publics puisqu'elle est accessible à tous sans que sa consommation n'en limite la disponibilité. Le marché ne serait pas en mesure de le produire en quantité suffisante, car le fait de ne pouvoir exclure les consommateurs qui refusent d'en acquitter le prix conduirait à des comportements de *free rider* (passager clandestin). Toutefois, contrairement aux biens publics classiques (routes, défense, etc.), l'Etat ne prendrait pas directement en charge sa fourniture, mais l'imposerait aux producteurs privés par sa réglementation du travail.

Ce comportement de *free rider* qui implique les consommateurs, ne devrait pourtant pas empêcher les Etats nationaux d'adopter un droit du travail plus exigeant. Néanmoins, en économie ouverte, les gains relatifs à l'amélioration de la qualité morale des biens exportés profitent aux consommateurs situés, pour l'essentiel, dans les pays étrangers importateurs. Un Etat national agit ainsi rationnellement si les gains nets qu'il retire de l'absence de normes sociales sont positifs alors que, du fait de l'insatisfaction des consommateurs étrangers, le « Monde » est globalement perdant. La « conscience morale » serait donc non seulement un bien public mais encore un bien public de nature internationale (voir 1.2). Dans ces conditions, l'imposition de normes sociales minimales imposées par la communauté internationale aux Etats nationaux contribuerait à augmenter la disponibilité de ce bien public et à améliorer le bien-être mondial. La hausse des prix serait équivalente à une taxe qui contraint le consommateur à payer la valeur réelle du bien compte tenu de l'amélioration d'une de ses caractéristiques, le respect de normes fondamentales de travail dans le processus de production (SWINNERTON. & SCHOEPFLE, 1994)¹⁰. Il convient néanmoins de s'interroger sur le gain ou la perte éventuelle supportée par le pays qui doit renforcer son droit du travail.

Néanmoins, telles que leurs fonctions viennent d'être exposées, des « clauses sociales » morales se heurteraient à certaines limites. Celles-ci ne sont ni insurmontables, ni spécifiques aux normes de travail.

- Elles ne peuvent prétendre au statut d'instrument optimal. Celui-ci serait défini en termes micro-économiques comme l'égalisation pour tous les consommateurs de l'utilité marginale relative à l'amélioration de la qualité morale et de la désutilité qui résulte du supplément de prix. Dans le cas d'une taxation des importations, même affectée à l'amélioration directe des normes sociales, le consommateur doit accepter de consommer immédiatement un bien de faible qualité morale au prix (taxes incluses) d'un bien de qualité morale supérieure. Il doit alors trouver sa satisfaction dans l'amélioration espérée des conditions de travail et non dans l'amélioration immédiate de la qualité morale du bien. De plus, aucune organisation ne peut détenir les informations suffisantes pour établir le niveau optimal des normes sociales ou le niveau de taxation optimal. Elles ont donc toutes les chances de maintenir un sous-production de la caractéristique morale si elles restent trop laxistes ou, au contraire, d'entraîner une surproduction, si elles se montrent trop rigoureuses. Néanmoins, le même type d'arguments peut être opposé à toutes les formes de réglementation (normes de sécurité, d'environnement, etc.).
- La deuxième difficulté vient des possibles effets pervers de cette clause en cas d'absence d'alternative pour les populations visées. Des mesures coercitives, pourraient conduire à des situations qui atteignent davantage encore la « conscience morale » que les pratiques sanctionnées (aggravation de la misère, prostitution infantine). Néanmoins, ces arguments ne peuvent servir de justification aux Etats qui mènent des politiques économiques qui visent justement à empêcher toute alternative (sous-investissement sanitaire et scolaire, etc.) mettant ainsi la communauté internationale devant le fait accompli..

Ces risques, ne doivent d'ailleurs pas être surestimés. Dans la mesure où ces mesures permettent une hausse suffisante de la rémunération du travail (ce qui semble être le

cas, voir RODRIK, 1996 et la section 2.1.), ces effets pervers deviennent moins plausibles. Ils peuvent être maîtrisés par une forte graduation des mesures coercitives. En effet, pour les pratiques les plus choquantes -travail forcé, travail risqué d'enfants très jeunes-, le coût moral est particulièrement élevé alors même que le risque d'exposition à une situation pire est, par définition, très faible.

L'OIT est sans doute l'organisation la plus compétente pour apprécier l'objet et la nature des sanctions et assister l'octroi des subventions. **La participation de l'OMC est justifiée dès lors que les conditions de travail sont reconnues comme un attribut des biens susceptibles d'être échangés sur les marchés mondiaux.**

Sur le plan juridique, certaines dispositions pourraient être invoquées. L'article III du GATT sur le « *traitement national* » des produits importés permet, *a priori*, l'application de la législation nationale aux biens produits à l'extérieur. L'article XX e) admet des mesures « *se rapportant aux articles fabriqués dans les prisons* »¹¹. De plus l'article XX soumet à exception certains domaines qui échappent à la régulation « naturelle » des marchés (protection de la moralité publique, du patrimoine national, etc.). L'article XX a) peut alors être évoqué pour des questions liées, par exemple, à l'exploitation sexuelle des enfants. L'article XX b) relatif aux mesures « *nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes* » pourrait concerner les conditions de travail inhumaines.

Néanmoins, la jurisprudence des groupes spéciaux relative à ces articles tend à limiter l'application de ces règles aux produits, et non aux méthodes ou aux conditions de production¹². Cette objection juridique n'est pourtant pas réhibitoire :

- La jurisprudence est d'autant moins figée que les cas traités ont été rares et ne concernaient pas directement, le travail¹³. La création de l'OMC constitue, en soi, un fait nouveau (redéfinition des objectifs du GATT avec la prise en compte du développement durable, nouveaux textes, réforme de la procédure de règlement des différends et création d'une instance d'appel, rééquilibrage des rapports de force).
- Cette attitude est contradictoire avec le comportement effectif des consommateurs et l'évolution de la théorie micro-économique. En effet, les méthodes de production doivent être considérées comme une caractéristique des produits finals dès lors qu'elles influencent l'achat. L'interprétation des articles cités permet ainsi d'envisager des réglementations nationales relatives sinon aux méthodes de production du moins aux conditions de production. Le problème est assez similaire à celui posé par les questions d'environnement.
- Elle est également contradictoire avec l'évolution de certains droits nationaux vers l'« extra-territorialité » (localisation de la pratique incriminée à l'étranger) en matière, notamment, d'exploitation sexuelle des enfants. Si un « touriste sexuel » peut-être poursuivi dans son propre pays pour des faits commis à l'étranger, on comprend mal que la consommation de biens dont la production met en cause l'intégrité morale et physique des enfants puisse être admise, et, d'une certaine manière, encouragée, par la libéralisation des échanges.

Si nécessaire, et dans le prolongement de la méthode suivie dans l'Uruguay Round , ces dispositions pourraient être précisées par des textes interprétatifs qui présentent

l'avantage d'éviter une remise en cause des textes fondateurs. Dans le cas d'une réouverture d'un cycle de négociation, un mémorandum d'accord concernant l'application des articles III et XX et qui autoriserait une interprétation plus large, mais également plus précise, de certains des domaines couverts par l'exception, pourrait être plus aisément négocié qu'une inclusion plus directe de la clause sociale dans l'OMC. Le renforcement de l'article XX constitue d'ailleurs une garantie pour les pays qui redoutent le caractère protectionniste de la clause sociale puisque celui-ci stipule que les exceptions générales ne peuvent être évoquées que « *sous réserve [qu'elles] ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifié entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international* ».

La création d'une « clause de sauvegarde morale » dans les accords commerciaux, fonctionnant à l'image des clauses de sauvegarde de l'article XIX, pourrait, par ailleurs être envisagée. La maîtrise des risques de dérives protectionnistes impliquerait le respect de trois conditions au moins :

- Les pratiques incriminées seraient effectivement interdites et réprimées dans le pays importateur.
- La « clause de sauvegarde morale » ne serait pas imposée de manière discriminatoire.
- Le pays exportateur serait en droit d'exiger des compensations sous la forme, par exemple, d'un meilleur accès au marché du pays importateur pour les biens qui ne seraient pas en cause. Cette dernière disposition aurait l'avantage de favoriser une réallocation des ressources au profit des secteurs qui respectent le mieux les normes sociales.

1.1.1.2 La labellisation comme « privatisation » du bien moral.

Le marché peut-il faire mieux que les « normes sociales » pour l'amélioration de la qualité morale des produits ?

Pour être cessible sur les marchés, la qualité morale incorporée au bien final doit être identifiable. Pour certains auteurs, comme FREEMAN (1994), une politique de « labellisation » permettrait de privatiser ce bien public et de laisser ainsi au marché le soin de révéler le niveau de développement social optimal. Si la qualité morale satisfait effectivement des besoins réels, les consommateurs seraient disposés à payer volontairement une « prime » pour un bien dont les conditions de production seraient attestées et garanties. De fait, des accords ont, par exemple, été signés en Inde entre des ONG, des producteurs et des exportateurs de tapis¹⁴. Aux Etats - Unis, les tapis artisanaux ont fait l'objet d'un programme de labellisation volontaire (*Rugmark*). L'engagement, sous la forme de codes de conduite, des firmes multinationales qui participent au processus de production et de distribution de respecter des normes minimales se situe également dans cette perspective. La garantie est alors attachée à une marque plutôt qu'à un label. Des firmes comme *Levi Strauss*, *Nike*, *Reebok* ont ainsi publié des codes de conduite qui édictent un certain nombre de normes sociales ou environnementales minimales.

En théorie économique, la labellisation peut s'interpréter comme une différenciation du produit par la qualité (différenciation dite « verticale ») qui se repèrerait à partir du test suivant : à un prix équivalent, les consommateurs adoptent les produits labellisés (ou, ce qui revient au même, la vente de biens non labellisés ne peut se réaliser qu'à un prix inférieur). La théorie micro-économique permet alors de prévoir que cette labellisation, associée à la libéralisation des échanges, pourrait favoriser l'amélioration générale des conditions de travail. L'ouverture simultanée aux échanges durcit, en effet, la concurrence et provoque un mouvement de baisse des prix qui atténue l'avantage des produits non labellisés et, finalement, favorise les profits des firmes qui proposent des produits de meilleure qualité morale /¹⁵.

Néanmoins, cette « privatisation » des normes sociales se heurte à des limites pratiques, théoriques et économiques.

- Les limites pratiques sont les plus évidentes et les plus facilement reconnues. La labellisation se heurte aux difficultés d'accès à l'information sur les conditions effectives de production. Celles-ci justifient l'action internationale et certains contrôles publics, ce qui atténue le caractère privé et spontané de la labellisation. Les « coûts de transaction » sont alors relativement élevés ce qui remet en cause leur efficacité relative par rapport aux clauses sociales publiques. En effet, du fait de ces coûts, l'augmentation de la qualité morale est nécessairement inférieure au niveau optimal : les coûts de transaction sont en effet imputés au prix des biens alors que le consommateur n'accepte de sur-payer que le supplément de qualité. Certes, ces coûts peuvent être internalisés par les firmes multinationales qui adoptent des codes de conduite exigeants, mais cette possibilité ne les élimine pas. Comment éviter les fraudes sur l'origine des produits ou la contrefaçon des labels ? Comment l'OMC pourrait-elle être écartée alors même qu'elle a vu ses moyens renforcés dans le domaine des droits de propriété intellectuelle qui posent des problèmes similaires de fraude et de contrefaçon ?
- Les *limites théoriques* concernent les hypothèses relatives au comportement des consommateurs. S'ils sont insuffisamment nombreux à se préoccuper des méthodes de production, l'effet d'expulsion des produits de faible qualité morale risque de s'inverser. Pour conserver un marché, des producteurs peuvent alors être tentés d'abaisser les prix par la baisse de la qualité morale des biens c'est-à-dire au détriment des normes sociales. La victoire du consommateur « altruiste » sur le consommateur « égoïste » n'est donc pas assurée /¹⁶. Par ailleurs, pour que la labellisation soit efficace, il faut encore que les consommateurs expriment une nette préférence en faveur des biens labellisés comme ils expriment une préférence en faveur des biens de qualité supérieure. Mais les consommateurs peuvent également avoir une conception stratégique de leur décision d'achat et considérer que le supplément de prix n'est justifié que si ce comportement favorise l'élimination effective des produits qui ne respectent pas les normes fondamentales. Le supplément d'utilité n'est alors plus lié à la consommation du bien labellisé, mais à ses effets attendus sur l'amélioration effective des normes sociales. Le consommateur individuel, qui ignore l'attitude des autres consommateurs tend néanmoins à considérer que sa propre abstention n'a pas d'influence sur l'évolution des normes sociales. Ces comportements de *free riding* ramènent alors à la question initiale de la fourniture insuffisante du bien public /¹⁷.

- Les *limites* économiques tiennent aux effets de cette labellisation sur les flux commerciaux. Si la clause sociale est parfois critiquée comme moyen d'atténuer les avantages comparatifs des pays en développement, la labellisation agit dans le même sens. Elle permet de restaurer l'avantage comparatif des pays développés dans les productions intensives en travail. Si l'expulsion (totale ou partielle) des variétés non labellisées (de basse qualité morale) se réalise, c'est au détriment des pays en développement et à l'avantage des pays industriels qui disposent d'un avantage comparatif évident dans la production des biens de haute qualité morale. Ils pourraient ainsi reconquérir des parts de marché sur les pays en voie de développement et écrémer le marché des produits labellisés, laissant aux pays en voie de développement le marché déclinant des produits non labellisés. De plus, la baisse des prix des biens non labellisés et la hausse du prix des biens labellisés dégraderait les termes de l'échange des pays en développement. La labellisation ne doit-elle pas alors être traitée comme une forme de barrière non tarifaire aux échanges ?

La labellisation présente certes l'avantage, d'utiliser directement la pression de l'opinion publique et les remarques formulées ne la condamnent pas comme facteur incitatif, voire pédagogique. Mais la labellisation doit être davantage envisagée comme un complément aux normes sociales internationales qui présente, dans certains cas, l'avantage d'orienter les pressions concurrentielles en faveur de l'amélioration des normes sociales plutôt qu'à leur abaissement. La labellisation permettrait alors de séparer la dimension publique de la qualité morale de sa dimension privée.

1.1.2 Les relations commerciales comme instrument de pression.

Situer l'analyse autour des préférences des consommateurs du Monde comme nous l'avons fait dans la section 1.1.1., présente plusieurs limites. Cette approche exonère les pratiques sociales qui ne donnent pas lieu à la production de biens exportables (travail domestique, agriculture de subsistance) mais, surtout, la détermination des conditions de travail dans les pays pauvres est finalement laissée aux consommateurs « riches ». Elle conduit alors à substituer la notion de normes « optimales » (concept peu opérationnel par ailleurs) à celle de droits fondamentaux, universels et irréductibles.

La définition de droits minimaux repose également sur un choix politique qui, par nature, ne relève pas de l'analyse économique. Il revient seulement à cette dernière d'éclairer ces choix en d'en prévoir les conséquences.

L'efficacité des moyens ne doit donc pas s'apprécier uniquement par leur capacité à rapprocher l'économie mondiale de l'optimum économique, mais par leur pouvoir d'assurer effectivement, et, si possible, au moindre coût, le respect des normes fondamentales. Si, dans l'approche précédente, les actions visaient directement les producteurs, il s'agit maintenant d'intervenir sur les Etats pour qu'ils améliorent ou appliquent leur législation sociale. Les instruments de pression sont, outre la guerre, ici exclue, la pression diplomatique et les sanctions économiques ou commerciales qui peuvent être négatives (boycotts) ou positives (aide supplémentaire, préférence commerciale).

Dans l'architecture du système d'organisations internationales, l'OIT assure la promotion de ces droits sociaux universels. La coopération entre ces Etats est basée sur la signature volontaire de conventions. L'OIT ne peut donc avoir d'effets coercitifs sur les pays qui ne respecteraient pas leurs engagements. En corollaire, la ratification des conventions n'implique pas leur mise en application dans les pays signataires. Les fondateurs de l'OIT craignaient, en effet, que le caractère obligatoire des conventions n'exerce un effet dissuasif. Aussi, le BIT, qui a établi en 1994 un groupe de travail sur le lien entre normes de travail et commerce, a lui-même posé la question suivante : « *Dans quelles mesures les implications sociales de la libéralisation des échanges pourraient être laissées exclusivement à l'initiative unilatérale des Etats sous le seul aiguillon de l'OIT ou si elles devraient être traitées dans le cadre des règles du commerce international avec la force obligatoire qui s'y attache* » (BIT, 1994).

Ces limites ne s'appliquent pas à l'OMC. L'adhésion à cette organisation présente des avantages économiques qui rendent acceptables des obligations contraignantes. D'ores et déjà, le GATT/OMC admet dans son article XXI c) qu'aucune disposition [de l'Accord Général] ne sera interprétée « *comme empêchant une partie contractante de prendre des mesures en application des ses engagements au titre de la Charte des Nations Unies, en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales* ». L'interprétation de cette disposition pourrait être élargie aux violations de normes sociales au titre des valeurs défendues par les Nations Unies.

1.2 Clause sociale et système commercial international

Le développement du commerce international n'est pas seulement fondé sur le jeu spontané des marchés. Il repose également sur des « concessions » et des engagements réciproques contractés dans des accords multilatéraux ou régionaux.

La réglementation multilatérale du commerce international vise ainsi à éviter que la libéralisation des échanges n'incite les Etats à intervenir sur leurs flux commerciaux autrement que par des barrières douanières, quantifiables et transparentes. Elle doit également encourager les pays à mener des politiques qui pourraient contribuer à la réalisation des objectifs ultimes de la libéralisation des échanges, à savoir l'accroissement des niveaux de vie. L'abaissement des normes sociales est un moyen de contournement possible. Lorsque le Shah d'Iran interdit le travail des enfants dans les fabriques de tapis, de nombreuses entreprises se sont ainsi déplacées au Pakistan, au Népal ou en Inde^{/18}. Le terme de dumping social, malgré son imprécision et son emploi souvent abusif, est recevable lorsque le secteur exportateur bénéficie de règles sociales dérogatoires par rapport aux pratiques et aux réglementations nationales et, dès lors que celles-ci sont en adéquation avec le développement atteint^{/19}. Cette crainte de dumping social, qui n'est pas nouvelle, s'est néanmoins réaffirmée avec vigueur dans les pays industriels qui redoutent les conséquences négatives de l'ouverture commerciale avec les pays du Sud. A terme, elle pourrait donc remettre en cause le processus de libéralisation des échanges.

Le risque de défaillance d'un Etat est, en effet, aggravé par la tentation des autres de s'aligner sur le comportement du « moins disant »^{/20} pour préserver sa compétitivité. A l'inverse, un pays peut freiner l'évolution endogène de ses normes sociales pour

préserver des avantages comparatifs qui ne sont pourtant plus justifiés par l'évolution générale de son économie.

Dans ces conditions, l'intervention éventuelle de l'OMC dans le domaine des pratiques sociales se justifierait par les avantages habituels de la coopération sur la non coopération. Une clause sociale qui empêcherait ces comportements individuels « égoïstes », rationnels mais néfastes à l'ensemble des partenaires, permettrait, cette fois encore, d'améliorer le bien-être mondial.

1.2.1 La clause sociale comme bien public international.

La clause sociale est alors éligible au statut de « bien public international » au sens de KINDLEBERGER (1988). Ce bien public ne se confond donc pas avec celui relatif à l'élévation de la qualité morale des produits déjà étudiée et qui relève de la satisfaction des individus. Le bien en question n'est plus la qualité morale, mais la stabilité des relations commerciales. Les avantages éventuels de la clause sociale comme bien public font référence à une conception coopérative des relations économiques internationales. Un système de règles internationales, comme la clause sociale, doit alors tendre à améliorer la situation de tous les pays participants en évitant la formation d'équilibres non coopératifs de type « dilemme du prisonnier ». Cette perspective est très générale et vise tout particulièrement les politiques d'« égoïsme sacré », telles qu'elles ont été mises en oeuvre dans les années 1930 : dévaluations compétitives, protection commerciale, multiplication des accords bilatéraux. Les institutions dites de Bretton Woods avaient ainsi pour fonction d'empêcher le retour de ces mécanismes destructeurs de propagation d'où la mention de ce risque dans les textes cités en introduction (notamment l'article 7 de la Charte de la Havane).

1.2.1.1 Les mécanismes du « moins-disant » social.

Une concurrence non encadrée par des règles du jeu internationales permettrait, voire encouragerait, l'affaiblissement général des pratiques sociales. La réglementation sévère d'instruments d'interventions, comme les subventions, et, plus généralement, la libéralisation des échanges, pourrait même exercer des effets pervers en ne laissant aux Etats que cette voie pour améliorer la compétitivité de leurs entreprises nationales. L'absence de cadre réglementaire est alors susceptible de provoquer l'apparition d'un équilibre non coopératif de type « dilemme du prisonnier », où tous les Etats s'aligneraient sur les plus mauvaises règles sociales. Dans ce cas, les pratiques sociales ne devraient pas être appréciées par leur fréquence, notamment dans les PVD, mais également par leur pouvoir « contaminant » sur les autres pays.

L'équilibre non coopératif du « moins disant » peut-être représenté par le tableau suivant. Dans ce type de jeu simple, chaque Etat (« joueur ») maximise ses objectifs en prenant le comportement de l'autre Etat comme donné.

		Pays A	
		Maintien des normes sociales	Relâchement des normes sociales
Pays B	Maintien des normes sociales	B = 100 A = 100	B = 80 A = 110
	Relâchement des normes sociales	B = 110 A = 80	B = 90 A = 90

La situation initiale (case nord-ouest) est celle de pays en libre-échange qui acceptent le jeu des avantages comparatifs et maintiennent leur législation sociale (les gains indiqués dans les cases n'ont de valeur que pour classer les préférences des Etats). Un Etat peut être tenté de rompre cette situation en abaissant ses règles sociales afin de restaurer un avantage dans les secteurs mis en concurrence par le libre-échange. Il peut également espérer soulager sa contrainte extérieure et donc mener une politique de croissance plus expansionniste. Si le pays B (pays A) allège ses contraintes sociales, la situation passe de la case nord-ouest à la case sud-ouest (nord-est). Ce comportement est prédateur pour le pays A (pays B) qui voit se durcir sa contrainte extérieure ou s'amplifier les effets de l'ouverture. Ce pays améliore sa situation en abaissant à son tour ses règles sociales. La situation d'équilibre dite de *Nash* est alors atteinte dans la case sud-est (ombragée) où aucun pays n'a intérêt à modifier sa stratégie. Dans ce cas, la situation finale d'équilibre est plus défavorable à l'ensemble des parties que la situation initiale. Elle ne permet ni de soulager la contrainte extérieure, ni de satisfaire les employeurs puisque les effets s'annulent. Mais elle nuit aux salariés et apparaît susceptible d'entretenir une distorsion sur le marché du travail (voir 2.1.).

Symétriquement, le relèvement des normes sociales, même justifiées par les capacités économiques du pays, se heurte à l'hostilité des secteurs exposés qui redoutent une perte de compétitivité ou une moindre attractivité pour les investissements étrangers.

Une règle du jeu internationale aurait pour fonction d'aider à la stabilité de l'équilibre coopératif (case nord-ouest) en imposant, un coût de défaillance suffisant aux joueurs (dans notre exemple, il doit être au moins égal à 10). Ce coût peut être de nature politique et relatif à la publicité faite aux pratiques d'un certain pays. L'expérience de l'OIT montre que celui-ci peut être insuffisant d'où la justification d'un recours à des représailles plus directes. Dans cette approche, la présence des syndicats de travailleurs et, plus largement, la sauvegarde des libertés, accroissent le coût politique de la remise en cause des règles sociales. C'est d'ailleurs ce qui justifie l'inclusion de la liberté d'association dans les normes fondamentales même lorsque leur justification économique est contestée (voir 2.1.1.).

Quels types de gains peuvent attendre les pays qui choisissent d'abaisser leurs normes ?

- Contrairement aux protections traditionnelles, qui peuvent exercer des effets négatifs sur la compétitivité des produits exportés, **l'abaissement des normes**

sociales renforce la compétitivité de l'ensemble des produits et assure un double effet de protection vis-à-vis des importations et de promotion des exportations. Sous un vernis libéral, le rejet de toute réglementation sociale multilatérale peut donc cacher une conception mercantiliste de la croissance. Le développement du commerce extérieur s'impose alors comme une fin en soi et non comme un moyen d'améliorer le bien-être de la population. Au protectionnisme de certains groupes localisés dans les pays industriels peut donc correspondre le nationalisme économique d'autres pays, désireux d'acquérir de « faux » avantages comparatifs en maintenant un coût du travail anormalement bas.

- Le gonflement des ventes réalisées sur les marchés étrangers permet alors d'obtenir des devises destinées à financer l'acquisition des biens primaires, intermédiaires et d'équipement, considérés comme nécessaires au développement ^{/21} même si ces liquidités sont également la contrepartie de la demande de consommation des groupes favorisés par l'exploitation du travail. Cette source de financement permet alors, selon les préférences du pays, de moins recourir à l'endettement international (qui exige une politique macro-économique rigoureuse), à l'ouverture aux investissements directs ou à l'épargne nationale. D'ailleurs, des normes sociales « légères », qui s'inscrivent dans la perspective d'un renforcement de l'avantage compétitif sont censées exercer un effet attractif sur les capitaux étrangers qui constituent une autre source d'approvisionnement en devises. Ces capitaux ne sont pas uniquement attirés par des coûts salariaux bas mais également par la rentabilité du capital investi. Si cet effet attendu se réalisait (ce qui n'est pas acquis, voir RODRIK, 1996), l'abaissement des normes sociales exercerait un effet de détournement du capital au détriment des pays qui mènent des politiques de croissance plus équilibrées et disposent d'un marché du travail plus concurrentiel.
- Le gouvernement peut être soumis à la pression des groupes favorables à l'abaissement de la protection sociale. L'exploitation du travail favorise les employeurs qui perçoivent une « rente » du fait d'un décalage entre les prix mondiaux et le coût de production (voir le §2 de l'annexe analytique). Une clause sociale internationale aurait alors pour effet d'« abriter » les gouvernements des groupes de pression qui s'opposent à l'amélioration des pratiques sociales.

1.2.1.2 Les chances d'un « mieux-disant » social.

Le cas étudié ci-dessus d'équilibre de « dilemme du prisonnier » est une situation possible. Elle n'est pas inévitable et d'autres hypothèses peuvent être avancées. D'après les enquêtes de l'OIT, les conditions de travail seraient souvent meilleures dans le secteur exportateur ^{/22} et plusieurs arguments peuvent être évoqués pour relativiser, voire réfuter, le risque évoqué de nivellement par le bas.

- Le premier argument consiste à affirmer que l'adoption d'un comportement coopératif constituerait *de facto* un équilibre stable. Il ne serait donc pas nécessaire d'introduire une réglementation internationale pour le préserver. Ce cas de figure implique que le coût de la défection individuelle l'emporte sur les avantages. Cette situation est possible dans les pays où les dirigeants politiques maximisent effectivement le bien-être collectif de la population et sont doués d'une connaissance suffisante des mécanismes économiques. Dans les faits, la politique

commerciale des pays, même les plus libéraux, est soumise à un biais mercantiliste qui lie l'ouverture économique à un durcissement de la contrainte de compétitivité.

- Pour un certain nombre d'auteurs (Bhagwati, Freeman, Srinivasan), les meilleures pratiques tendraient à évincer les plus mauvaises. Cette inversion du résultat accompagne généralement une approche « spontanéiste » du développement endogène des normes sociales. Si la promotion du développement social favorise effectivement la croissance, les pratiques des pays les plus avancés deviennent exemplaires et les Etats tendent à se rallier aux systèmes les plus performants²³. Pourtant, si un système social développé prédispose au développement économique, il n'agit qu'à long terme et associé à d'autres facteurs. La causalité peut donc être contestée. Mais surtout, si cette convergence institutionnelle spontanée peut-être saisie au niveau macro-économique, elle ne l'est pas nécessairement au niveau micro-économique. Les employeurs peuvent, en effet, avoir individuellement intérêt à ne pas respecter les normes sociales même si ce comportement nuit à l'intérêt collectif. Dans les faits, le relèvement « spontané » des normes sociales a été fréquemment bridé par les gouvernements. Il a été souvent acquis au prix de mouvements sociaux graves (Corée) et socialement coûteux ou encore par l'évidence même de l'inanité de ces politiques en situation de sur-emploi (sur Singapour voir FIELDS, 1994).
- Le dernier contre-argument est relatif à l'existence d'ajustements correcteurs qui annuleraient les avantages d'une politique d'abaissement des normes sociales. Le dumping social pourrait ainsi provoquer l'apparition d'un excédent de la balance des paiements (excédent commercial, afflux de capitaux étrangers) qui conduirait à l'appréciation du taux de change (ou à l'inflation dans un régime de change fixe) et finalement à l'effacement de l'avantage compétitif initialement obtenu par le dumping social. Néanmoins, l'effet sur la balance des paiements peut être minime, voire négatif, en cas de dégradation des termes de l'échange (voir 2.1.2.1.) ou lorsque le dumping social n'est mené qu'à la seule fin d'accroître les marges des producteurs ou des distributeurs²⁴. Par ailleurs, l'argument des ajustements automatiques suppose que la régulation par les taux de change s'opère parfaitement sur l'ensemble des marchés mondiaux. Or, la politique économique peut viser à stériliser ces effets correcteurs par des politiques internes expansionnistes ou par des régimes de taux de change administré. Enfin, même si l'appréciation des taux de change se réalise, elle peut exercer des effets pervers sur les conditions sociales en incitant les employeurs à compenser cette influence par un nouveau durcissement des conditions de travail. Dans ce cas, l'appréciation de la monnaie, censée décourager les pratiques sociales abusives, pénaliserait de fait les secteurs qui les respecteraient le mieux.

1.2.2 Administration de la clause sociale et promotion du libre-échange.

En plus de la fonction précédente de garantie des droits fondamentaux, la fonction commerciale d'une clause sociale est d'assurer la stabilité du cadre coopératif établi à l'issue, notamment, des négociations multilatérales. La notion de normes minimales, évidente pour défendre des droits définis comme fondamentaux, est ici inadéquate. Certes, dans le prolongement du rapport Ohlin (cité en introduction), pour les pays les

moins avancés, les normes minimales constituent un garde-fou. Mais, pour les pays plus avancés, elles risquent, au contraire, de légitimer des pratiques de dumping social et donc d'inciter certains pays à se rapprocher de ces normes minimales, même lorsqu'elles sont très inférieures aux capacités ou au droit initial du pays²⁵. A priori, l'aspect commercial des clauses sociales vise donc autant les pays industriels que les pays avancés.

Les règles du jeu multilatérales doivent viser à sanctionner des comportements déviants, peut-être rares, mais qui pourraient amorcer un processus de généralisation. L'organisation susceptible de « gérer » ces règles du jeu doit donc avoir compétence pour traiter l'ensemble des défections et son action doit être prolongée par des mesures fortement incitatives sinon coercitives. Autant les prérogatives de l'OIT peuvent être réaffirmées lorsqu'il s'agit de promouvoir le respect des normes fondamentales liées au travail, autant la prééminence de l'OMC paraît logique et naturelle lorsque la clause sociale vise à favoriser la stabilité des relations commerciales internationales. Cette organisation est néanmoins en concurrence avec les mesures unilatérales ou régionales qui, d'ores et déjà, sont susceptibles de sanctionner des comportements déloyaux en matière de pratiques sociales.

1.2.2.1 Des clauses sociales unilatérales ?

Les mesures unilatérales, c'est-à-dire imposées sur la base du droit national, s'exposent plus directement aux pressions protectionnistes nationales et reposent sur une conception « impériale » de la loyauté. Si, en théorie, des représailles unilatérales, automatiques et proportionnées peuvent tendre à rétablir un équilibre coopératif compromis par la défaillance d'un partenaire²⁶, cette option implique que les représailles soient elles-mêmes loyales, c'est-à-dire sanctionnent une faute effective. Cette action unilatérale exige, de plus, une certaine symétrie dans les rapports de force entre pays. De fait, les actions unilatérales ne garantissent pas une application non discriminatoire et non protectionniste de la clause sociale, puisqu'elles laissent aux Etats la possibilité de choisir les produits et les pays en cause. Néanmoins, ces mesures existent ce qui, en soi, plaide en faveur de l'inclusion d'une clause sociale dans les accords multilatéraux qui impose un cadre, et donc des limites, aux actions unilatérales.

Ainsi, aux Etats-Unis, les pratiques « *injustifiables* », « *déraisonnables* » ou « *discriminatoires* », peuvent déclencher des sanctions commerciales unilatérales au titre de la *section 301* de la loi commerciale de 1974 (amendée en 1988). Ces pratiques qui contreviennent « *aux droits internationalement reconnus des travailleurs* » incluent explicitement la liberté d'association et la négociation collective, le travail forcé, l'âge minimum d'emploi et les salaires minimum, les heures de travail, l'hygiène et à la sécurité. Elles sont donc plus larges que les propositions actuellement formulées pour les Etats - Unis ou l'Union européenne pour l'inclusion d'une clause sociale dans l'OMC. La décision finale, qui peut être une sanction sous forme de droits de douane, revient au pouvoir exécutif.

Cette disposition est critiquable, non seulement pour son caractère unilatéral, mais également parce qu'elle confond, dans une même action, deux problèmes de nature différente : le respect des droits fondamentaux et le respect des accords commerciaux.

Cette ambiguïté se retrouve dans les liens établis dans les accords préférentiels des Etats-Unis : Initiative du Bassin des Caraïbes, programme de préférence commerciale andine, Système Généralisé de préférence ²⁷. Dans ce dernier cas, les droits des travailleurs « *internationalement reconnus* » sont ceux de la *section 301* précitée. Les Etats-Unis ont ainsi retiré leurs avantages commerciaux à plusieurs pays. En ce qui concerne la décision récente relative au Pakistan, deux raisons, qui confirment l'ambivalence de la position américaine, étaient mises en évidence. La première, relative aux conditions de travail des enfants, était de nature « morale ». La seconde relevait du « dumping social » puisqu'elle concernait la non application de la législation sur le travail des enfants dans la zone franche de Karachi ²⁸.

Le règlement communautaire 3291/94, entré en vigueur le 1^o janvier 1995 relatif aux préférences tarifaires fait référence à la « *pratique de toute forme d'esclavage* ». Ce règlement prévoit des régimes spéciaux d'encouragement en matière sociale et environnementale, fondés sur une marge préférentielle additionnelle accordée aux pays qui déclareraient respecter certains critères reconnus internationalement ainsi qu'une clause de retrait. Contrairement aux Etats-Unis, qui ont instruit une quarantaine de cas depuis 1984, le règlement européen n'avait encore donné lieu qu'à une enquête (à l'encontre de Myanmar) un an après son adoption. Ce bilan signifie aussi que le système de sanction positive, qui faisait l'originalité du règlement communautaire, n'a pas, pour l'instant, fonctionné.

1.2.2.2 La clause sociale dans les accords d'intégration régionale.

A toute avancée dans le processus d'intégration, qu'elle soit régionale ou multilatérale, correspond une certaine intégration réglementaire fondée, selon les cas, sur la reconnaissance mutuelle des règles et des pratiques nationales, leur harmonisation ou leur centralisation. Si, aux Etats-Unis, les affaires sociales et le droit du travail relèvent de la compétence des Etats, le commerce entre Etats relève du niveau fédéral, ce qui a conduit la Cour suprême, depuis le New Deal, à avaliser au nom de la *Commerce clause* les interventions du pouvoir fédéral en matière de droit du travail (MAUPAIN, 1996).

Les textes communautaires entretiennent davantage d'ambiguïtés sur la nature d'une « clause sociale » à l'intérieur de la zone d'intégration et, de fait, ils visent davantage à établir un socle minimal qu'à prévenir les comportements de dumping social dont sont d'ailleurs fréquemment accusés certains des pays de l'Union. Les articles 117 à 128 du Traité de Rome couvrent les questions sociales relatives notamment à l'emploi, le droit du travail et les conditions de travail, l'hygiène et la sécurité, la sécurité sociale, les négociations collectives. Depuis 1974 un certain nombre de directives ont visé à harmoniser le droit européen et à fixer certaines règles minimales. La « *Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux* » (dite Charte sociale) de 1989 visait à préparer l'adoption de normes sociales minimales et juridiquement contraignantes ²⁹ mais l'opposition anglaise a relégué au rang de « protocole annexé » les dispositions sociales du Traité de Maastricht. Celui-ci autorise les Etats signataires à adopter des décisions contraignantes à la majorité dans certains cas (par exemple, la sécurité dans le lieu de travail) et à l'unanimité dans d'autres cas (par exemple, la sécurité sociale). Néanmoins, certains domaines, qui sont pourtant inclus dans les « *normes sociales fondamentales* » proposées à l'OMC, restent de la compétence des Etats membres

comme la liberté d'association ou le droit de grève. La Grande - Bretagne est seul Etat membre à n'avoir signé ni la Charte sociale, ni le volet social du Traité de Maastricht. De plus, elle se prévaut de cette clause d'exemption (*opting out*) pour justifier, contre la Cour de justice européenne, la non application de certaines directives adoptées antérieurement (par exemple, en matière de durée du travail). La question de l'intégration de normes minimales au Traité est posée à la Conférence Intergouvernementale de 1996. L'avis de la Commission est qu'« *il s'agit avant tout d'assurer un socle commun pour tous les citoyens de l'Union. La Commission estime que sa réalisation exige essentiellement de réintégrer le protocole social dans le traité...* ».

L'annexe de l'Alena relative aux questions sociales vise moins à imposer des normes réglementaires que de veiller au respect des lois nationales existantes. D'ailleurs, au Mexique, l'essentiel des normes fondamentales est reconnu dans la Constitution. La logique de l'Alena est donc celle de la reconnaissance, mais également de la surveillance mutuelle. Dans l'Alena, la fonction commerciale de la clause sociale est donc nettement dominante. Le supplément consacré à la coopération en matière de travail (*Labor Cooperation*) prévoit la possible restauration des barrières commerciales si un pays manquait à observer sa propre législation. Il prévoit également que les normes nationales ne pourront être revues à la baisse (voir le document annexe sur l'Alena).

Par ailleurs, de nombreux accords d'intégration régionale, notamment entre pays inégalement développés, incluent des dispositions sociales. L'Article 44 de la Charte de l'Organisation des Etats américains stipule que : « *The Member States recognize that, in order to facilitate the process of Latin American regional integration, it is necessary to harmonize the social legislation of the developing countries... so that the rights of the workers shall be equally protected, and they agree to make the greatest efforts possible to achieve this goal* ». La déclaration de Miami (décembre 1994) qui engageait le processus de *Free Trade Area of the Americas* (FTAA) établissait que les parties s'engageaient à promouvoir le respect des droits du travail.

Est-il alors souhaitable pour l'équilibre même de l'OMC que le lien entre le droit du travail et le commerce, assez largement reconnu aux niveaux régional et unilatéral, même sous des formes différentes, soit rejeté au niveau multilatéral ?

1.2.2.3 L'application multilatérale de la clause sociale.

Qu'elle le souhaite, ou non, l'OMC sera, un jour ou l'autre, contrainte de se prononcer sur des questions relatives aux normes de travail. En effet, une sanction unilatérale pourrait donner lieu à un recours du pays visé et, faute de texte suffisamment précis, l'OMC devrait sans doute donner raison à un pays qui tolère le travail des jeunes enfants et donner tort au pays qui sanctionne ces pratiques...

Ainsi, dans le cadre coopératif qui est le sien, l'OMC peut être empêchée d'assumer ses fonctions si des actions perturbatrices échappaient à la réglementation internationale. La question n'est donc pas uniquement de savoir si l'OMC peut jouer un rôle dans la promotion des droits fondamentaux, mais si son absence dans les questions relatives au travail ne remet pas en cause la cohérence même du système

commercial multilatéral et n'affaiblit pas sa légitimité. L'histoire du GATT confirme ces craintes. Ainsi, la baisse des barrières tarifaires a fait apparaître l'importance des barrières non tarifaires et au fur et à mesure que celles-ci étaient mieux réglementées, d'autres plus opaques ont proliféré (par exemple, la « zone grise » des accords d'autolimitation des exportations). Une avancée significative de la réglementation dans un domaine pourrait alors contribuer à repousser les pressions sur les pratiques, notamment sociales, moins directement liées au commerce et donc plus éloignées du champ de compétence de l'OMC.

Les accords du GATT/OMC prévoient ainsi un certain nombre de dispositions qui visent à assurer la « loyauté » des échanges. Elles s'étendent aux pratiques privées des firmes (dumping) ou des Etats (subventions) qui créent ou renforcent un avantage compétitif jugé « déloyal » au détriment d'un autre Etat membre. Si le préjudice est démontré, celui-ci peut imposer des mesures compensatoires (droits antidumping ou droits compensateurs).

L'article VI du GATT permet ainsi au pays importateur de sanctionner par l'imposition d'un droit antidumping « *l'introduction des produits d'un pays sur le marché d'un autre pays à un prix inférieur à leur valeur normale* ». Lorsque le prix anormalement bas résulte d'une subvention, la sanction prend la forme d'un droit compensateur. L'article VI vise donc à garantir aux pays membres que leurs avantages comparatifs ne seront pas perturbés par des pratiques, privées ou publiques, déloyales. Ses conditions d'application ont été précisées dans les nouveaux « codes » issus des accords de Marrakech.

Cette notion de valeur normale pourrait-elle impliquer la rémunération « normale » du travail ? Certes, en l'absence d'un prix de référence dans le pays exportateur, l'article VI.1.b) relatif au droit antidumping admet des calculs fondés sur le coût de production. Mais l'article 2.2.2.1. de l'accord relatif à la mise en oeuvre de l'article VI précise que ces coûts sont « *calculés sur la base des registres de l'exportateur ou du producteur* » sans appréciation sur la valeur normale de ceux-ci. Le droit antidumping a donc été conçu pour protéger les pays importateurs de prix, et non de coûts, « anormalement » bas. Dès lors, des marges élevées peuvent compenser des coûts salariaux faibles et ainsi empêcher l'application d'un droit antidumping (ces points sont précisés dans le §2 de l'annexe analytique).

Paradoxalement, cette interprétation restrictive de l'article VI conduit à une mise en oeuvre contestable des lois antidumping nationales qui sanctionnent des comportements dont le caractère déloyal peut-être contesté. Le dumping de prix ne relève-t-il pas souvent d'une maximisation normale des profits sur des marchés segmentés ? A l'inverse, des pratiques *a priori* plus critiquables, comme le dumping social avéré, qui déforment la structure des avantages comparatifs, échappent à des actions similaires. La multiplication des actions antidumping dans les années 1980 a d'ailleurs pu jouer un effet pervers en incitant les pays et les entreprises à recourir au dumping social.

Dans la mesure où le dumping social n'est pas uniquement privé, mais repose sur des réglementations dérogatoires, l'imposition d'un droit compensateur pourrait être envisageable. En effet, d'un point de vue théorique, le dumping social exerce les mêmes effets qu'une subvention aux exportations (§2 de l'annexe analytique). Le droit

compensateur est alors destiné à compenser la subvention quel que soit le prix pratiqué. Ni l'article XVI du GATT, ni l'*Accord relatif aux subventions et aux mesures compensatoires* issu des Accords de Marrakech ne limitent d'ailleurs les subventions aux contributions financières des pouvoirs publics. Elles prennent en compte « toute forme de protection des revenus ou de soutien des prix, qui a directement ou indirectement pour effet d'accroître les exportations d'un produit ... ou de réduire les importations de ce produit » (article XVI du GATT voir également l'article 1.1. de l'*Accord relatif aux subventions et aux mesures compensatoires*). Si cette généralisation de la notion de subvention ne permet sans doute pas de couvrir des situations de dumping social, elle en est très proche notamment dans les situations où certains secteurs et certaines entreprises bénéficient d'exemptions en matière de droit social. L'article 2 de l'*Accord* vise ainsi les zones franches lorsqu'il définit comme spécifique, et donc redevable d'une action, « une subvention qui est limitée à certaines entreprises situées à l'intérieur d'une région géographique déterminée relevant de la juridiction de l'autorité qui accorde cette subvention ».

Un droit « antidumping social » pourrait alors être envisagé, non sur la base de normes minimales mais, comme dans l'ALENA, sur celle des droits nationaux. Les conventions de l'OIT ratifiées pourraient alors être considérées, dans l'OMC, comme équivalentes à des réglementations nationales.

Néanmoins, les Etats qui redouteraient des actions anti-dumping social dans les secteurs exposés pourraient être incités à aligner les règles communes sur les règles les plus laxistes ou à ne plus ratifier les conventions de l'OIT. Pour surmonter ce risque, les textes de l'OMC pourraient considérer comme des « concessions » la ratification de certaines conventions ³⁰.

Malgré l'absence de référence explicite aux normes sociales dans les textes du GATT, certaines pratiques sociales pourraient également faire l'objet de plaintes au titre de l'article XXIII. En effet, la procédure de règlement des différends peut être initiée dans les cas où un Etat membre « *considérerait qu'un avantage résultant pour elle directement ou indirectement du présent Accord se trouve annulé ou compromis, ou que la réalisation de l'un des objectifs de l'Accord est compromise* ». Cet article s'applique non seulement lorsque le pays en cause « *ne remplit pas ses obligations* » (1.a), mais également lorsque celui-ci « *applique une mesure, contraire ou non aux dispositions du présent Accord* » (1.b) ou même lorsqu'« *il existe une autre situation* » ³¹. De plus, cet article XXIII prévoit la consultation du « *Conseil Economique et Social des Nations Unies et toute autre organisation intergouvernementale compétente* » ce qui rend évidemment possible la consultation de l'OIT.

Cette disposition est suffisamment large pour autoriser la mise en cause de certaines pratiques sociales au-delà même des relations commerciales puisqu'elle introduit une référence aux objectifs du GATT/OMC qui se situent dans une perspective plus générale de croissance et de promotion du niveau de vie. De ce point de vue, l'article XXIII permet d'établir un lien entre les préoccupations humanitaires de la clause sociale et sa fonction systémique de stabilisation des relations commerciales. Néanmoins et comme dans d'autres domaines, la jurisprudence pourrait être tentée d'en restreindre le champ d'application et d'en exclure les domaines trop peu consensuels.

2. LES EFFETS ECONOMIQUES DES NORMES SOCIALES.

Quelle que soit la légitimité de l'introduction de « clauses sociale » dans les accords commerciaux des dispositions qui avantageraient les pays du Nord au détriment des pays du Sud, apparaîtraient inéquitables. Elles seraient même considérées comme « perverses » si elles entravaient le processus de développement.

Cette partie a pour but de mieux localiser les avantages et les inconvénients de la clause sociale et de relever les situations où les pays en développement peuvent espérer « gagner ». Pour cela, nous proposerons, dans un premier temps, une approche simple fondée sur la théorie du commerce internationale. Elle s'interrogera sur les effets allocatifs d'une clause sociale et donc sur son efficacité économique. La deuxième approche plus dynamique envisagera l'influence que pourrait exercer la clause sociale, associée à d'autres mesures, sur l'accumulation du capital physique et humain.

2.1 Normes sociales, marché du travail et efficacité économique.

Les économistes hostiles à l'inclusion d'une clause sociale avancent parfois que celle-ci introduit des distorsions sur le marché du travail. Ainsi :

- La liberté syndicale conférerait un pouvoir de monopole aux syndicats (SRINIVASAN, 1993).
- Un salaire minimum tendrait à fixer les salaires au-dessus de la productivité marginale du travail. En économie ouverte, cette perte de compétitivité impliquerait des politiques commerciales protectionnistes (RAMA, 1993). Plus généralement, l'introduction d'une clause sociale risquerait de compromettre le seul avantage comparatif dont disposent les pays en développement, à savoir la faible rémunération du travail /³²
- Une limitation trop drastique du travail des enfants et du travail forcé réduirait la disponibilité du facteur travail et donc la production du pays (OCDE, 1996). La baisse consécutive du revenu des ménages pourrait alors avoir des effets locaux dramatiques.
- Par ailleurs, le coût de mise en œuvre d'une clause sociale serait imputé aux salaires directs et influencerait donc peu le coût du travail (LAWRENCE, 1994).

Il est certes évident que dans une économie concurrentielle, où par définition, tous les biens sont vendus à leur coût marginal et les facteurs rémunérés à leur productivité marginale, une clause sociale qui imposerait des normes incompatibles avec les prix d'équilibre induirait une perte d'efficacité. Dans ce type d'économie, la clause sociale serait au mieux superflue, au pire négative en termes de bien-être général. A l'inverse, la question de la clause sociale devient pertinente dans des situations où le mode de fonctionnement de l'économie et, notamment, du marché du travail, n'est pas concurrentiel. La clause sociale fondée sur des normes minimales vise, en effet, à sanctionner des pratiques par nature incompatibles avec un fonctionnement libre du marché du travail : travail forcé, discrimination dans le travail.

La clause sociale vise également à sanctionner des situations de discrimination et d'exploitation où la rémunération du travail tend à se situer non pas au-dessus, mais en-dessous de la productivité marginale des travailleurs. La liberté syndicale et le droit à la négociation collective, dès lors qu'ils permettent d'équilibrer le pouvoir des employeurs sans introduire d'autres types de distorsions, favorise également un fonctionnement plus concurrentiel du marché du travail.

L'OCDE (1996, partie II) reconnaît que la clause sociale pourrait être une réponse possible à des défaillances du marché. Après avoir précisé la nature de la distorsion susceptible d'être corrigée, nous développerons une analyse du même type mais en insistant encore plus sur les situations où la clause sociale permet de corriger certaines imperfections du marché du travail. Le bas niveau des normes sociales (*low labor standards*) est alors présenté comme une distorsion au même titre notamment qu'une régulation excessive, la corruption, les comportements monopolistiques.

2.1.1 Clause sociale et fonctionnement du marché du travail

Le marché du travail est dit concurrentiel si les travailleurs sont rémunérés à leur productivité marginale ³³.

Soit l'équation suivante :

$$\frac{w}{p} = \lambda \cdot f'_L ,$$

Où w/p représente le salaire réel et f'_L la productivité marginale physique du travail (mathématiquement, il s'agit de la dérivée partielle première de la fonction de production). Le marché du travail est « concurrentiel » si $\lambda = 1$ (rémunération à la productivité marginale). Le travail dispose d'un pouvoir monopolistique sur le marché considéré si $\lambda > 1$. A l'inverse, les employeurs disposent d'un pouvoir de monopsonie si $\lambda < 1$.

Dans ce dernier cas, les employeurs perçoivent une « rente » proportionnelle à $(1 - \lambda)$. Une clause sociale peut avoir pour fonction de réduire cette rente et de permettre l'augmentation effective des salaires réels ³⁴.

Au niveau local, ce pouvoir de monopsonie, ou de « monopole » à l'embauche, peut être la conséquence d'une inélasticité de l'offre de travail, ainsi :

$$\lambda = \left(1 + \frac{1}{\theta}\right)^{-1}$$

Où θ représente la valeur de l'élasticité de l'offre du facteur travail.

Dans ce cas, la demande de travail qui émane des employeurs influence d'autant plus le prix du travail que l'élasticité de l'offre de travail est faible. Pour GROOTART & KANBUR (1995), une telle situation de monopsonie « existe souvent sur les marchés de l'emploi des pays en développement et résulte notamment d'une concentration de la propriété foncière, d'un monopole du crédit et de la production, de formules de

métayages particulières, de restrictions imposées ou naturelles à la mobilité de la main d'œuvre ou de l'absence de choix pour les demandeurs d'emploi ». Historiquement, c'est d'ailleurs la limitation du pouvoir de monopsonne des employeurs qui a justifié la mise en place des lois sociales nationales.

Dès lors que l'accroissement de la demande locale de travail influence le prix, l'effet classique est de réduire le volume du travail employé par rapport à la situation concurrentielle. En effet, la règle d'optimisation du monopsonne qui consiste à égaliser la productivité marginale à la dépense marginale en facteurs implique une embauche moindre que la règle concurrentielle d'égalisation du salaire à la productivité marginale (voir l'annexe analytique, §1).

Ce pouvoir local peut être généralisé à l'ensemble de l'économie, notamment si les marchés du travail sont fortement segmentés du fait de la discrimination. Le travail des enfants ou des prisonniers tend alors à se substituer au travail des adultes. Les discriminations, qui permettent de sous rémunérer une partie de la population, contribuent à intensifier la concurrence entre les travailleurs et à réduire la rémunération de l'ensemble. En effet, le recours au travail marginal des enfants ou des prisonniers peut conduire à solliciter une main d'œuvre moins productive ³⁵ au détriment d'une main d'œuvre qui l'est davantage dès lors que ce comportement permet de peser sur le niveau général des rémunérations. Ces pratiques favorisent, en réaction, des comportements défensifs d'exclusion dans le travail qui renforcent encore la discrimination.

Des phénomènes comme le travail forcé, l'esclavage ou la surexploitation impliquent ainsi que l'offre de travail ne soit que faiblement déterminée par son prix (θ très petit). Dans le cas limite où les travailleurs sont privés de tout pouvoir d'arbitrage, l'élasticité de l'offre de travail tend vers 0, tout comme le salaire réel. La limite à cette annulation du salaire réel est, bien entendu, le maintien des performances du travail (qui n'empêche d'ailleurs pas, quand la main d'œuvre est aisément « remplaçable », des conditions de travail risquées ou malsaines qui réduisent considérablement l'espérance de vie, pratiques qui, d'après l'OIT, restent fréquentes).

Pour de nombreux auteurs (c'est notamment le cas dans OCDE, 1996), l'ouverture au commerce international, par ses effets concurrentiels, doit favoriser l'augmentation de l'élasticité de la demande et donc l'augmentation du salaire réel. En effet, si les producteurs, en plus de leur pouvoir de monopsonne sur le marché du travail, disposent d'un réel pouvoir de monopole sur le marché des biens, la formule de détermination du salaire devient (avec ε l'élasticité de la demande du bien et θ l'élasticité de l'offre du facteur travail) :

$$\frac{w}{p} = \frac{\left(1 - \frac{1}{\varepsilon}\right)}{\left(1 + \frac{1}{\theta}\right)} \cdot f'_L$$

Une faible élasticité de la demande aux producteurs (imperfection sur le marché des biens) conduit donc effectivement à accroître l'écart entre la rémunération du travail et sa productivité marginale. Néanmoins, l'impact de l'ouverture sur la concurrence est

limité par la spécialisation, car, dans les secteurs en cause, peu de produits importés concurrencent effectivement les produits locaux. Une spécialisation intra-branche serait, quant à elle, ambiguë, car elle favoriserait des comportements de différenciation qui maintiennent des tarifications de type monopolistique (inélasticité de la demande). En même temps, la concurrence des producteurs étrangers peut favoriser la baisse du prix final et inciter les employeurs à faire davantage pression sur les salaires et sur les conditions de travail. C'est un des effets qui peut être attendu de l'ouverture du Mexique aux importations agricoles (voir l'annexe sur l'Alena rédigée par T. BAUDASSE).

On notera également que la sous-rémunération initiale du travail incite les employeurs à adopter des méthodes de production excessivement intensives en travail ce qui a pour effet de réduire la productivité marginale de ce facteur et donc *ex post*, de justifier la faible rémunération du travail.

La réduction du pouvoir de monopsonie justifie donc des dispositions en faveur de la liberté syndicale, de la protection des droits des travailleurs, voire des salaires minima qui seraient adaptés aux situations locales. L'idée d'un « SMIC mondial » n'est pourtant pas pertinente, car elle n'est efficace que pour le pays où la productivité du travail est la plus faible. Les autres pays risquent de trouver dans cette référence une norme qui les incite au contraire à contenir la progression des salaires. Par ailleurs, les salaires minima, fixés localement, ne permettent de réduire l'exploitation que si les risques de détournement sont maîtrisés (heures supplémentaires non payées, régression compensatrices dans les conditions de travail, faiblesse du secteur informel, etc.).

Les règles en matière de droit syndical et de négociation collective sont « correctrices » lorsque les employeurs exercent un pouvoir effectif de monopsonie sur le marché du travail³⁶. Au contraire, SRINIVASAN (1994) met en cause le pouvoir de monopole des syndicats pour critiquer les clauses sociales. Néanmoins, cet effet négatif du monopole syndical, même s'il a été constaté dans certains pays en développement à régime populiste (notamment en Amérique latine) est plus potentiel que réel. Loin d'être démontré dans les pays industriels, il n'est qu'une hypothèse d'école dans la plupart des pays en développement. De plus, la reconnaissance de la liberté d'association n'implique pas l'attribution de droits monopolistiques (du type monopole d'embauche) aux syndicats.

2.1.2 Effets d'une clause sociale sur le commerce international

Dans le cas d'une libéralisation commerciale, la théorie du commerce international (théorème de *Stolper & Samuelson*) prévoit une augmentation de la rémunération réelle du facteur relativement abondant, c'est-à-dire du travail peu qualifié dans les pays du Sud. Le libre-échange tendrait donc à se substituer à une clause sociale dans la promotion des normes de travail. Une clause sociale « protectionniste » risquerait au contraire de compromettre cette évolution « naturelle ».

Néanmoins, le théorème de *Stolper & Samuelson*, qui se place d'ailleurs dans le long terme, ne peut s'appliquer qu'en concurrence pure et parfaite notamment sur le marché du travail, ce qui implique que les facteurs soient rémunérés à leur productivité marginale avant et après l'ouverture.

Nous examinons en annexe une situation où tous les employeurs pratiquent les mêmes pratiques monopsoniques vis-à-vis du travail peu qualifié. Si le prix du bien est donné sur le marché mondial, l'exploitation du travail a alors pour effet attendu de créer des rentes pour les autres facteurs de production et d'introduire une inefficacité dans l'allocation des ressources. Le bien-être « collectif » n'est envisagé ici qu'en terme de production de biens et n'introduit aucune préférence des agents pour des éléments qualitatifs comme les conditions de travail ou l'équité. Cette méthode, traditionnelle dans l'analyse économique, signifie, notamment, que le bien-être « collectif » peut augmenter même si la consommation d'un groupe social restreint - les employeurs - augmente au détriment du groupe social le plus nombreux - les travailleurs -. Il est vrai que cette opposition entre groupes est parfois délicate puisqu'ils se retrouvent parfois au sein d'un même ménage, voire d'un même individu.... Ainsi, dans l'agriculture, c'est souvent l'exploitant lui-même qui « exploite » le travail des membres de sa famille.

Compte tenu de ces précisions, et pour examiner l'influence de la clause sociale, deux effets contradictoires sur la quantité de facteurs employés et donc sur le niveau de production, doivent être considérés :

Le recours plus difficile à une main d'oeuvre marginale réduit le pouvoir de monopsonie local des employeurs. Localement, **les entreprises qui « rationnaient » leur demande de travail pour peser sur les salaires sont donc incitées à embaucher** et à accroître leur production pour compenser, par l'accroissement des recettes, les effets attendus sur les coûts d'un renforcement des lois sociales. Par ailleurs, **la mise en place d'une clause sociale réduit la segmentation du marché du travail ce qui tend à augmenter l'élasticité de l'offre des travailleurs**³⁷ et donc à réduire le pouvoir de monopsonie des employeurs.

A l'inverse, **la limitation du travail forcé, du travail forcé ou des enfants tend à réduire le potentiel de production** (BROWN & ALI, 1996) même si elle peut être compensée par une substitution de travail adulte plus productif.

Les effets cumulés sur les ressources disponibles en travail sont donc ambigus. L'annexe traite d'une économie ouverte avec deux secteurs en présence : un secteur intensif en travail peu qualifié et exportateur et un secteur importateur intensif dans les autres facteurs. Le secteur exportateur est donc celui qui « bénéficie » le plus de normes de travail basses. Malgré une analyse a priori défavorable à l'élévation des normes sociales (réduction des capacités d'offre de travail, fonction d'utilité collective n'incluant pas des préférences de distribution des revenus), le bien-être collectif est susceptible de s'améliorer malgré la baisse des facteurs de production disponibles. Le paradoxe apparent s'explique par le fait que les pratiques sociales antérieures amplifiaient artificiellement l'avantage comparatif naturel du pays dans les biens intensifs en travail peu qualifié et provoquaient, de ce fait, une allocation inefficace des facteurs de production.

Néanmoins, le résultat est ambigu et le bien-être collectif peut, dans certains cas, diminuer. Mais, même dans cette situation défavorable, la perte éventuelle doit être imputée aux employeurs alors que les travailleurs peu qualifiés, anciennes victimes de la distorsion, restent gagnants globalement. Cette redistribution n'exclut pas que, dans certains cas, les travailleurs privés d'emplois du fait de la clause sociale (enfants)

puissent se trouver dans une situation pire s'ils ne disposent pas de ressources alternatives.

Le fait que le commerce extérieur diminue est un résultat non ambigu qui est lié au fait que le secteur exportateur, intensif en travail, était dilaté par des normes de travail basses. La contrainte d'équilibre commercial implique une réduction équivalente des importations.

Si, par ailleurs, le capital est spécifique au secteur exportateur, la mise en place d'une clause sociale provoquera la baisse de sa rémunération car il devient abondant relativement. Cette dégradation peut provoquer un désinvestissement. Inversement, la hausse de la rémunération du capital dans les autres secteurs peut susciter des investissements directs.

La clause sociale implique une réallocation des ressources éventuellement coûteuse, du secteur intensif en travail (exportateur) vers les autres secteurs. Néanmoins, elle est également susceptible d'atténuer les coûts d'ajustement liés à la libéralisation des échanges. Celle-ci tend, en effet, à provoquer un mouvement de réallocation inverse en faveur du secteur exportateur. **La mise en place simultanée de politiques sociales et de libéralisation des échanges tend donc à réduire les coûts d'ajustement « nets »** alors, qu'à l'inverse, une libéralisation accompagnée d'un dumping social les aggrave ^{/38}.

Cette analyse montre que, même lorsque les pratiques visées par la clause sociale ne se localisent pas uniquement dans le secteur exposé à la concurrence internationale, le volume du commerce extérieur est étroitement lié au niveau de distorsion qui existe sur le marché du travail. Dans le cadre de ces hypothèses, l'introduction d'une clause sociale aurait certes toutes les chances de réduire le volume du commerce extérieur mais sans que cette évolution ne puisse être considérée comme défavorable. D'après l'OCDE (1996, tableau 7) il apparaît ainsi qu'en moyenne (pour les 17 pays considérés), si le taux de croissance augmente légèrement après le renforcement de la liberté d'association (de 3,8% à 4,4%), le taux de croissance des exportations diminue assez nettement (de 6,6% à 4,3 %) ce qui est finalement conforme aux prédictions de l'analyse proposée.

2.1.2.1 L'effet termes de l'échange.

Si, par ailleurs, les pays exportateurs sont susceptibles d'influencer les prix mondiaux, les chances pour qu'une clause sociale permette d'accroître le bien-être global de l'économie sont accrues. En effet, la baisse du volume des exportations tend à favoriser la hausse du prix mondial. L'hypothèse du grand pays n'est d'ailleurs pas nécessaire pour parvenir à ce résultat : une clause sociale multilatérale, imposée à tous les pays producteurs, les conduirait en effet à agir collectivement comme un « grand » pays. De ce point de vue, le jeu coopératif qu'introduit la multilatéralisation de la clause sociale, profite aux pays en développement au détriment des termes de l'échange des pays industriels. Ceux-ci peuvent néanmoins gagner par ailleurs en termes de diminution des coûts d'ajustement, de stabilité des relations économiques, de redistribution des revenus, d'emploi ou d'amélioration de la qualité morale des biens.

En effet, le non respect de certaines normes, en provoquant la hausse des exportations des pays à bas coûts salariaux, pèse sur le prix des biens. Ces pratiques risquent alors de susciter une baisse de la rémunération du travail non qualifié dans les pays industriels au delà de ce que laisse prévoir et légitimer, la théorie du commerce international. Comme l'écrit RODRICK, « *it is unfair that unskilled workers in the North should have to compete with child workers in the South and have to bear the costs for others' gains.* » (1996, p.13).

Simultanément, dans les pays importateurs, **la hausse du prix mondial des biens intensifs en travail provoquée par la mise en application d'une clause sociale tend à provoquer une amélioration de la rémunération des travailleurs peu qualifiés** ³⁹ et, en cas de rigidités sur le marché du travail, la baisse du taux chômage. Elle entraîne consécutivement la baisse simultanée du prix relatif des autres facteurs. Néanmoins, les effets seraient vraisemblablement très faibles ⁴⁰.

Cette analyse contredit donc le lieu commun, selon lequel restreindre l'échange reviendrait à réduire le bien être économique du Monde au détriment des pays du Sud et à l'avantage éventuel des pays du Nord. Si la clause sociale a pour effet de corriger des distorsions, le jeu n'est pas à somme nul et, en termes de bien - être, l'effet termes de l'échange accroît la probabilité d'un gain net pour les pays en développement et, dans les pays industriels, la dégradation éventuelle des termes de l'échange peut être compensé par des gains de nature différente.

2.1.2.2 Clause sociale et dumping social.

Dans l'analyse précédente, nous avons supposé que l'exploitation du travail caractérisait l'ensemble de l'économie. Les effets sur le commerce international étaient alors indirects et transitaient par la réallocation des ressources. Par rapport au cas précédent de non-respect généralisé des normes sociales, un ciblage de l'intervention sur certains secteurs, principalement exportateurs, réduit le niveau d'exploitation nécessaire pour atteindre les mêmes résultats en termes de commerce extérieur. De plus, les effets négatifs du pouvoir de monopsonne sur le potentiel de production sont limités au secteur ciblé. Si, du point de vue du pays exportateur, les effets du ciblage sur les secteurs exportateurs sont moins néfastes en termes de bien-être qu'un abaissement généralisé, ils perturbent plus directement les marchés mondiaux.

Les études sur le terrain tendent pourtant à montrer que l'exploitation du travail caractérise au moins autant, et souvent davantage, l'agriculture de subsistance, les services (notamment les services domestiques) et l'ensemble du secteur informel que l'industrie exportatrice ce qui justifie notre approche initiale de distorsion généralisée. Par ailleurs, les filiales des firmes multinationales s'aligneraient rarement sur les pratiques locales ⁴¹. En effet, un dumping social durable n'est envisageable que dans certaines situations particulières qui impliquent notamment, l'existence de fortes barrières institutionnelles ou géographiques à la mobilité du travail qui dissuade ou empêche les travailleurs les moins bien traités de se diriger vers les autres secteurs .

Mais ce sont justement certaines de ces barrières qui sont visées par les normes sociales. Le travail forcé ou le travail des prisonniers constituent ainsi des barrières fortes qui peuvent favoriser le dumping social. Par ailleurs, l'établissement de zones

franches peut favoriser cette segmentation. Les entreprises exportatrices bénéficient alors de dérogations par rapport aux règles sociales communes (OCDE, 1995 ; MADEUF, 1995 ; BIT, 1994) et le BIT (1996) a, par exemple, relevé de nombreux cas de travail abusif des enfants dans ces zones. On notera que le problème spécifique des zones franches n'est pas le respect de normes sociales fondamentales mais celle du détournement de l'esprit, sinon de la lettre, des règles multilatérales, notamment sur les questions de traitement national, de subventions, de promotion des exportations.

2.1.2.3 Clause sociale et optimum de premier rang.

L'introduction d'une clause sociale dans les accords commerciaux sous-entend la possibilité de sanctions commerciales. Dans quelle mesure celles-ci sont-elles susceptibles d'éliminer les distorsions introduites par l'exploitation du travail ?

La règle d'affectation mise en évidence, notamment, par Bhagwati, implique que l'effet correcteur est d'autant plus efficace qu'il corrige le plus directement possible la distorsion. Or, pour les adversaires de la clause sociale, les sanctions commerciales atteindraient directement le commerce extérieur et n'exerceraient que des effets très indirects sur le fonctionnement du marché du travail.

Un certain nombre de remarques doivent être formulées.

- Cette question de l'optimalité de premier rang est pertinente lorsque la fonction attribuée à la clause sociale est de contenir les effets de l'ouverture des pays développés aux importations des pays à bas coûts salariaux. Des subventions aux bas salaires sont, sans doute, de meilleurs instruments. Mais cette fonction n'a pas été considérée ici en partie, justement, parce qu'il existe un quasi-consensus pour considérer que la clause sociale n'est pas un instrument adéquat pour atteindre cet objectif.
- Même si une action directe sur le marché du travail est, a priori, plus efficace (c'est-à-dire procure un gain de bien-être supérieur), une restriction sur les exportations des pays visés corrige les effets de la distorsion et favorise une réallocation efficace des ressources (§1 de l'annexe analytique). De plus, l'usage d'instruments ciblés sur les marchés du travail locaux ne sont pas toujours accessibles et on imagine mal une action extra-territoriale d'un pays sur le fonctionnement du marché du travail d'un autre pays.
- La question de l'optimalité des rétorsions commerciales ne se pose réellement que dans la fonction de promotion des droits fondamentaux et universels. Dans ce cas, les sanctions ne sont justifiées que si elles incitent les gouvernements à intervenir. Elles doivent viser à sanctionner le laxisme des Etats ou la complicité des gouvernements. Dans les situations où les pratiques échappent au contrôle des Etats, d'autres types d'instruments doivent alors être sollicités : aides spécifiques, assistance, etc.
- Lorsque la fonction des clauses sociales est de garantir la stabilité des relations commerciales la question du rang de l'optimum n'est plus pertinente : la cause de la distorsion trouve effectivement son origine dans la volonté des Etats ou des firmes

d'accroître artificiellement leur compétitivité en abaissant leurs normes sociales en-dessous du niveau concurrentiel. Dans ce cas, des sanctions commerciales bien ciblées visent directement l'origine de la « distorsion ». Ainsi, le principe de l'imposition d'un droit à l'importation de biens produits dans une zone franche bénéficiant de pratiques sociales dérogatoires est candidate à l'efficacité au titre de l'affectation « optimale » des instruments.

2.2 Clauses sociales et progrès économique « durable »

L'idée selon laquelle la croissance des exportations accélère la croissance est une des plus anciennes de l'économie puisqu'elle constitue le « credo » des politiques mercantilistes comme des organisations internationales d'inspiration plus libérale. Encore faut-il que les exportations ne soient pas la conséquence de politiques publiques ou de pratiques privées qui conduisent à concentrer une masse trop importante de ressources dans le secteur exportateur sans rapport avec les avantages comparatifs du pays. L'analyse statique précédente reconnaissait que, dans les pays en développement, l'exploitation du travail, visée par la clause sociale, favorisait le commerce extérieur lorsque le secteur exportateur utilisait intensivement le travail peu qualifié, mais au prix d'une allocation non optimale des ressources et d'une distribution inéquitable des revenus.

Cette section a pour objet de montrer que, dans un cadre plus dynamique, et en relation avec une modernisation de l'économie, notamment dans les domaines monétaire et financier, la clause sociale peut stimuler un développement durable et favoriser des taux de croissance à long terme plus élevés. Il ne s'agit donc plus seulement de veiller au développement simultané des normes de travail et de la production mais d'améliorer les normes de travail pour déclencher ou accélérer le développement économique.

2.2.1 Capital et croissance à long terme.

L'approche statique précédente (2.1.) mettait en évidence le fait que l'exploitation du travail conduisait à ralentir la substitution de facteurs rares dans les pays en développement (capital, travail qualifié) au travail peu qualifié. Pourtant, l'accumulation du capital, que celui-ci soit physique ou humain, favorise le passage d'un mode de croissance fondé sur une exploitation extensive de la main d'oeuvre à un développement axé sur l'amélioration de la productivité du travail.

2.2.1.1 Clause sociale et capital physique.

Pour PIORE (1994), la sous-rémunération du travail contribue à maintenir la sous-productivité du travail et donc le sous-développement. En effet, les processus de production à faibles coûts fixes, c'est-à-dire peu capitalistiques et avec un système de rémunération du travail aux pièces, n'incitent pas les employeurs à accroître la productivité du travail. La faible intensité en capital favorise par ailleurs le travail domestique et le travail des enfants et complique le contrôle des conditions de travail. A l'inverse, pour PIORE, la clause sociale « incite les employeurs à se préoccuper de la

productivité horaire du travail ». Elle apparaît « à la fois comme un substitut à l'intensité capitaliste et comme une incitation en faveur de stratégies plus capitalistes ».

L'exploitation du travail a souvent été considérée comme une fatalité imposée par la nécessaire accumulation « primitive » du capital où l' « *emploi d'enfants supplée à peu de frais aux inconvénients du manque d'automatisme* » (BAIROCH, 1992 ; p.99).

Cette « fatalité » justifie peut-être la lenteur relative de la mise en place des premières législations du travail dans les premiers pays à avoir connu la révolution industrielle. Mais cet argument est contradictoire avec la mondialisation qui relâche la contrainte des ressources en capital dans les pays qui acceptent de s'intégrer à l'économie mondiale. On trouve là un des éléments d'explication au fait que les filiales de firmes multinationales qui en apportant le capital, échappent aux contraintes de l'accumulation, et peuvent appliquer (bien que ce ne soit pas systématique) des normes sociales meilleures que celles en vigueur dans le reste de l'économie.

L'élévation des normes sociales est-elle pourtant susceptible de décourager les investissements étrangers ? Nous avons vu que si le capital était spécifique, le désinvestissement dans le secteur exportateur pouvait être compensé par des investissements dans les autres secteurs (voir 2.1.2.). Par ailleurs, les investissements directs ne sont pas uniquement attirés par les coûts du travail mais, également, par la stabilité politique, l'environnement financier, la disponibilité du capital humain, les perspectives de croissance à long terme, etc. qui peuvent être affectés par des normes de travail basses. RODRIK (1996) a ainsi mis en évidence le fait qu'entre 1982 et 1989 l'investissement direct avait été négativement influencé par le recours au travail des enfants ou aux insuffisances de la démocratie.

2.2.1.2 Clause sociale et capital humain.

Cette analyse qui associe le travail au capital physique peut être poursuivie en termes, cette fois, de capital humain. La notion de développement ou de croissance durable ne se limite pas aux seuls effets sur l'environnement. La surexploitation du travail risque, en effet, de compromettre la croissance, voire le renouvellement, du capital humain et, ainsi, de mettre en cause le caractère durable d'une croissance qui avait été initialement « gonflée » par l'utilisation extensive d'une main d'oeuvre marginale et bon marché.

Les modèles de croissance endogène justifient, en général, la libéralisation des échanges par l'existence de gains dynamiques liés à la diffusion des techniques (RIVERA-BATIZ & ROMER, 1991 ; RIVERA-BATIZ & XIE, 1992 ; GROSSMAN & HELPMAN, 1991). Ils mettent également l'accent sur le rôle positif de l'accumulation des facteurs de production et, notamment du capital humain (LUCAS, 1988 ; ROMER, 1989), facteur-clé du développement économique. Dans ces modèles, les taux de croissance de long terme augmentent avec la part du travail consacrée à la formation et diminuent avec le taux de préférence pour le présent.

Certaines pratiques qui seraient dénoncées par la clause sociale, comme le travail des enfants ou des conditions d'hygiène et de sécurité insuffisantes, pèsent sur l'investissement en capital humain. Dans les cas les plus graves, elles influencent

négativement le « stock » de travail en compromettant la vie des travailleurs. Par ailleurs, l'accumulation du capital humain est évidemment limitée par toutes les formes de discrimination et d'esclavage qui interdisent de fait l'accès à l'éducation d'une partie de la population.

Dans son rapport sur l'Asie, la Banque Mondiale (1993) mettait en évidence le cercle vertueux d'une accumulation rapide du capital humain qui contribuait à réduire les inégalités sociales et les rentes de rareté liées à la détention du savoir. A l'inverse, il est possible de dessiner un cercle « vicieux » où l'exploitation du travail accompagne un sous-investissement public dans l'enseignement primaire, privant ainsi d'alternative les enfants et leurs parents et contribuant à reproduire les inégalités de revenu.

Certes, comme le rappelle la BANQUE MONDIALE (1995), l'accumulation du capital humain n'est pas une condition suffisante et un certain nombre de contre-exemples peuvent être trouvés, notamment dans des pays qui ont fondé leur stratégie de développement sur une planification rigide et relativement fermée sur l'extérieur (Cuba, Vietnam). D'autres conditions doivent sans doute être requises comme la pertinence des politiques d'éducation ou la stabilité des politiques macro-économiques (BANQUE MONDIALE, 1993). Néanmoins, l'hypothèse selon laquelle l'accélération du rythme d'accumulation du capital humain influence positivement le taux de croissance à long terme est suffisamment assurée sur le plan théorique et sur le plan empirique (voir l'annexe) pour être retenue ⁴².

2.2.1.3 Clause sociale et conditions d'accumulation du capital.

Si la contribution du capital physique et humain à l'amélioration « endogène » des normes sociales peut faire l'objet d'un quasi consensus, l'opportunité d'une clause sociale reste discutée. Ainsi, faute d'alternative, l'interdiction du travail des enfants exercerait des effets pervers en réduisant les revenus des ménages et donc leur capacité d'investissement en capital physique et humain. Il serait alors préférable d'agir directement sur l'investissement.

Ce type d'argument a longtemps été évoqué ⁴³, dans les pays aujourd'hui développés, pour s'opposer à la mise en œuvre de réglementations sociales plus avancées.

Ce pessimisme néglige le fait que l'élévation des normes sociales puisse être à l'origine d'un accroissement durable des revenus salariaux. Celui - ci aurait une double origine :

- La compression ou l'élimination de la « rente » des employeurs qui voient leur situation de monopsonne remise en cause.
- L'amélioration de la productivité du travail, du fait d'une plus grande motivation mais également par le jeu mécanique de la substitution de facteurs rares (capital, main d'oeuvre qualifiée) au travail. La substitution de travail adulte au travail des enfants accélère cette évolution.

Cette amélioration de la situation des ménages rend alors moins nécessaires les revenus tirés d'un allongement excessif de la journée de travail ou du recours au travail des enfants ⁴⁴.

Le pessimisme sur l'efficacité des lois sociales, d'ailleurs démenti par l'expérience des pays industriels, met néanmoins l'accent sur le fait que celles-ci doivent s'intégrer dans une stratégie cohérente de modernisation. Inversement, le refus des clauses sociales est souvent en conformité avec des choix politiques qui contribuent à créer un environnement défavorable à l'investissement en capital physique et humain. L'insuffisance d'infrastructures proches et de qualité satisfaisante - éducation, santé - augmente le coût de l'investissement en capital humain accessible aux classes défavorisées et accroît le coût d'opportunité de la scolarité. Le laxisme en matière de droit des travailleurs peut ainsi s'inscrire dans une stratégie plus générale de croissance mercantiliste où la promotion des exportations se substitue à l'ancienne stratégie de substitution ⁴⁵ pour atteindre un objectif similaire de croissance à court terme. Ces politiques introduisent fréquemment un biais en faveur de l'industrie et au détriment de l'agriculture. Or, lorsque la part de la population rurale est élevée, la pénalisation du secteur agricole (taxation à la production ou à l'exportation, prix à la production bas) conduit à abaisser le revenu disponible, encourage le maintien de pratiques sociales régressives et décourage la scolarisation des enfants. On rappellera que les pays du sud-est asiatique, comme, par exemple, la Corée, ont mené une politique inverse qui s'est révélée favorable simultanément au travail et au développement.

De même, le développement d'un système financier concurrentiel est fréquemment perçu avec méfiance par les dirigeants des pays en développement. Les pratiques restrictives de type usuraire favorisent alors le maintien de pratiques régressives. L'endettement des ménages auprès de particuliers est ainsi une des causes de la persistance de l'esclavage des enfants et du travail forcé (OIT, 1995 ; US DEPARTMENT OF LABOR, 1995). **Pour ces raisons, les opposants à l'élévation des normes sociales ont toutes les raisons de s'opposer en même temps à la modernisation financière.**

En retour, cet archaïsme financier perpétue l'archaïsme social. En effet, les ménages arbitrent entre les revenus immédiats permis par le travail des enfants et des revenus futurs qui prendront la forme d'un soutien des nouvelles générations aux parents âgés. Ces revenus attendus sont eux-mêmes proportionnés aux investissements préalables en capital humain (éducation et formation des enfants). Des taux d'intérêt élevés conduisent les ménages à privilégier le présent par rapport au futur et donc le travail des enfants au détriment de l'investissement en capital humain. Le même raisonnement peut s'appliquer à la taille des familles : l'arbitrage en faveur des revenus à moyen terme favorise des comportements natalistes qui encouragent le travail des enfants. Une natalité forte apparaît ainsi comme une forme d'accumulation « extensive » du capital humain qui se substitue à son accumulation « intensive ». Empiriquement, il est vraisemblable que la taille des ménages est négativement corrélée avec le taux de scolarisation, le taux de réussite et l'investissement en éducation (GROOTART & KANBUR, 1995). De ce point de vue, une clause sociale réglementant efficacement le travail des enfants accélérerait les effets attendus d'une réforme du système financier et d'une baisse des taux d'intérêt, moins immédiatement perceptible par les ménages.

Le développement d'un système financier moderne assure également une meilleure gestion du risque. En effet, le travail des enfants dans des activités différentes permet

aux ménages de diversifier les risques qui pèsent sur leur revenu (FAINI & GREYER, 1996). Ainsi, un ménage rural, soumis à des revenus fortement aléatoires, peut être tenté d'encourager le travail de ses enfants dans les zones urbaines. Ce risque serait évidemment mieux géré grâce au développement de systèmes d'assurance - revenu, d'épargne, de prêts à court terme sans caution, de fonds de stabilisation des revenus.

L'inclusion d'une clause sociale dans les accords commerciaux implique alors que les institutions financières, régionales ou multilatérales, soient associées à la promotion des normes de travail. Actuellement, seule la *Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement* (BERD) mentionne la promotion des droits des travailleurs. Depuis 1994, le Secrétaire au Trésor des Etats-Unis est tenu de donner, à ses représentants auprès des organisations internationales à vocation financière, l'instruction de subordonner leur action et leurs votes au respect de normes sociales « *internationalement reconnues* ». Le rapport présenté au Congrès (1995) concluait pourtant que « *les institutions financières internationales n'ont pas spécifiquement pris en compte les normes de l'OIT relatives aux droits des travailleurs dans leurs procédures* »⁴⁶. Si la pression de ces institutions est souhaitable, encore faut-il que leurs priorités s'orientent systématiquement en faveur de l'environnement financier de la clause sociale et encourage les investissements d'infrastructures qui accélèrent l'amélioration effective de ces normes. L'importance donnée à la libéralisation du marché du travail par les plans d'ajustement structurel doit être équilibrée et empêcher que la déréglementation n'ait pour résultat que de renforcer le pouvoir de monopsonne des employeurs.

3. CONCLUSION ET PROPOSITIONS

Les adversaires de la clause sociale mettent l'accent sur sa nature protectionniste. Elle reviendrait, en effet, à priver les pays en développement du bénéfice de l'avantage comparatif qu'ils détiennent dans les biens intensifs en main d'œuvre. Elle serait mal ciblée en exonérant le secteur abrité. Elle risquerait d'ailleurs de se révéler « contre-productive » en n'assurant pas une alternative satisfaisante à des pratiques comme le travail des enfants. En bridant la croissance économique et donc un développement social « endogène », elle retarderait finalement le progrès social durable. Puisque les préférences sociales entrent différemment dans les « fonctions d'utilité collective » des pays et des normes universelles et que la « clause sociale » revient à imposer aux pays en développement les préférences des pays riches, celle-ci serait incompatible avec la maximisation du bien être mondial. Ces critiques libérales se trouvent parfois complétées par une critique nationaliste. Les clauses sociales porteraient atteinte à la souveraineté nationale. Elles dénierait aux pays le droit d'affirmer leurs propres valeurs et seraient, finalement, l'instrument d'organisations internationales qui défendent les intérêts des puissances dominantes.

Cette étude a tenté de montrer que certains thèmes sujets à débat n'étaient pas pertinents.

- Contrairement à l'approche de nombreux économistes, notamment anglo-saxons, la clause sociale ne se justifie pas uniquement par la volonté d'atténuer la menace que ferait peser l'ouverture des pays développés aux importations des pays du Sud sur les salaires ou l'emploi des travailleurs peu qualifiés. L'étude proposée a même choisi de rejeter cette fonction pour démontrer que deux autres fonctions suffisaient à « légitimer » la clause sociale : la garantie et la promotion de valeurs universelles et la stabilité des relations économiques internationales.
- L'opposition entre la nature « endogène » ou « exogène » du développement des normes sociales n'a aucun fondement empirique ou théorique. Il n'existe sans doute pas de relation causale simple entre le développement économique et la progression des normes sociales. Empiriquement, d'ailleurs, à un même niveau de développement peuvent correspondre des pratiques très différentes. Le fait, qu'à long terme, les deux évolutions soient souvent constatées ne présente aucun intérêt pour apprécier l'utilité des clauses sociales d'une part parce que l'amélioration des normes de travail influence aussi le développement économique et, d'autre part, parce la « clause sociale » est un instrument juridique, voire « pénal » qui ne vise pas les pratiques les plus courantes mais les pratiques déviantes (qui, par ailleurs, apparaissent relativement fréquentes) sans considération de temps.
- La clause sociale loin de ralentir l'ouverture des pays en développement peut l'accompagner et l'accélérer. Elle atténue les coûts d'ajustement liés à la libéralisation des échanges et évite les « surs réactions » sur les structures économiques que provoqueraient, au nom d'une soi-disant contrainte de compétitivité, un abaissement des normes sociales. Elle prévient les coûts politiques ou sociaux induits par des conflits qui trouveraient leur origine dans des inégalités et des pratiques sociales abusives. Elle peut alors inciter les pays développés à accélérer leur propre ouverture aux importations des pays en développement.

De même, l'imposition d'une clause sociale doit être conçue comme un instrument de la modernisation des pays en développement notamment lorsqu'ils sont soumis à des plans d'ajustement structurel ou lorsqu'ils bénéficient d'apports financiers de la part des institutions financières régionales ou internationales.

La pression des organisations internationales dans la promotion des droits fondamentaux peut se révéler parfois nécessaire pour permettre aux pays concernés de s'ouvrir sur l'extérieur. La clause sociale assume un rôle de garde-fou dans les relations économiques qui permet de maîtriser les risques attachés à la libéralisation du commerce. Elle s'inscrit dans la perspective d'un développement durable élargi à la protection du capital humain. Le risque de dérive protectionniste d'une telle clause tient davantage à son usage qu'à sa nature, ce qui plaide en faveur d'une inclusion dans les accords multilatéraux qui évite un traitement national, c'est-à-dire unilatéral, de ces questions. Bien conçue (voir ci-dessous) elle est susceptible de favoriser un meilleur fonctionnement du marché du travail.

Néanmoins, les formes et la nature des clauses sociales conditionnent leur efficacité et leur légitimité. Les ambiguïtés de la clause sociale doivent donc être levées :

- La clause sociale ne doit donc pas compromettre les avantages comparatifs « naturels » des pays en développement. Comme le posait déjà la Charte de la Havane, la rémunération du travail doit rester proportionnée à sa productivité ce qui exclut l'idée même d'un « SMIC » mondial ⁴⁷.
- Il convient, dans un premier temps, de séparer les préoccupations humanitaires des préoccupations commerciales. Toutes les deux sont légitimes et se prêtent à l'analyse économique. Néanmoins, les conclusions sont de nature différente. Si, les préoccupations humanitaires appellent la définition de normes minimales, les préoccupations commerciales relèvent plutôt d'une analyse en termes de « loyauté » vis-à-vis d'engagements pris en termes de pratiques sociales. Si la primauté de l'OMC dans la gestion d'une clause sociale humanitaire est indirecte et peut relever souvent du « second best », elle paraît au contraire évidente dans le cas d'une clause sociale commerciale. Enfin, si l'aspect humanitaire concerne surtout les pays en développement, la loyauté commerciale implique aussi les pays industriels. Néanmoins, **les propositions actuelles d'inclusion d'une clause sociale sont fondées sur l'idée de normes fondamentales minimales ce qui exclut, de fait, la préoccupation commerciale.** Cette limite affaiblit d'autant plus la demande d'inclusion d'une clause sociale dans l'OMC que les compétences de cette organisation sont moins évidentes dans le domaine humanitaire que dans le domaine commercial. Aucune clause, du type de celle introduite dans l'Aléna, et qui sanctionnerait la non application du droit du travail national, n'est officiellement proposée. Certes, la reconnaissance du droit d'association et à la négociation collective permet de réduire le risque de « dumping social » mais elle ne, peut, à elle seule, garantir une régulation suffisante..
- A plusieurs objectifs, devraient correspondre plusieurs instruments. L'objectif humanitaire doit privilégier les sanctions « positives » (de type aide ou ouverture supplémentaire) alors que l'objectif commercial appelle plutôt des sanctions positives qui viseraient à corriger les distorsions introduites par le « dumping social ». Mais si cette préoccupation de cohérence doit être omniprésente, elle ne

doit pas prendre un tour trop académique. De plus, nous avons montré (2.1.) que dans un cadre d'équilibre général, le non respect de certaines normes fondamentales, si elles devaient être directement corrigées sur le marché du travail concerné, avait néanmoins des répercussions sur les marchés mondiaux. De plus, le fait d'introduire la notion de « qualité morale » (1.1.1.) introduit une relation directe entre les aspects humanitaires et les aspects commerciaux. Dans la plupart des cas, les « cibles » ne sont pas directement accessibles. Ni les organisations internationales ni même, souvent, les Etats, ne sont en mesure d'agir directement sur les pratiques en cause. Les limites aux politiques de « first best » étant admises, il n'est pas a priori exclu que des instruments de nature commerciale, et donc encadrés par l'OMC, puissent être légitimement utilisés pour d'autres fonctions.

Compte tenu de ces précautions, la communauté internationale n'a aucune raison de faire preuve d'une compréhension excessive vis-à-vis des Etats qui prennent prétexte d'une spécificité nationale pour justifier des pratiques injustifiables. En effet, ces pays ont volontairement et formellement accepté un ensemble de valeurs universelles en adhérant aux institutions chargées de les défendre. Si les pays « riches » doivent être attentifs à leurs propres manquements, notamment à la situation des travailleurs clandestins⁴⁸, ils peuvent exercer sans complexes leur fonction de leader. La possibilité de sanctions, y compris négatives ne doit donc pas être écartée pour les cas les plus graves. Cette fermeté ne doit pourtant viser que les pratiques qui peuvent être rapidement corrigées sans coûts d'ajustements excessifs. L'imposition brutale de normes sociales contraignantes pourrait, en effet, impliquer un coût d'ajustement élevé ce qui plaide en faveur de mesures graduelles et programmées. De même, cette fermeté ne sera légitime que si elle s'accompagne d'actions positives en faveur de l'élimination des causes « structurelles » du sous-développement social. Elles devront viser à inciter les gouvernements à réviser leurs priorités et à encourager les actions sur le terrain. Les sanctions commerciales « négatives » -par exemple tarifaires- pourraient contribuer à financer ces soutiens ce qui assurerait, d'ailleurs, une bonne complémentarité entre les missions humanitaires et les missions commerciales de la clause sociale.

Un certain nombre de dispositions des accords de l'OMC (repris du GATT) pourraient, comme nous l'avons vu, faire l'objet d'une interprétation (dans le prolongement de la procédure suivie dans les accords de Marrakech). Sont ainsi concernés :

L'article XX sur les exceptions générales et l'article XXI sur les exceptions concernant la sécurité. La reconnaissance des normes sociales impliquerait que soit admise l'idée selon laquelle celles-ci représentent une caractéristique des biens et qu'elles influencent, de ce fait, la satisfaction des consommateurs, au même titre par exemple, que les caractéristiques de sécurité.

Les articles VI et XVI sur le dumping et les subventions (certaines formes de dumping social étant assimilables à ces pratiques) qui permettraient des poursuites à l'encontre de pays qui n'appliqueraient pas leur propre droit du travail. Cette réécriture devra néanmoins veiller à garantir la loyauté des procédures nationales.

En l'absence de création de groupes de travail visant à préciser ces articles, la France et l'Union européenne pourraient, à partir d'actions engagées au titre de la procédure de règlement des différends, tenter d'obtenir des revirements de jurisprudence.

Compte tenu de l'opposition d'un certain nombre de pays (notamment asiatiques) et de la règle du consensus, l'inclusion d'un accord ou même d'un article additif, pourra difficilement être obtenue lors de la Conférence de Singapour. Elle le serait plus aisément dans le cadre d'une négociation multilatérale qui élargirait le champ de la négociation. Le fait qu'un consensus ne puisse être rapidement espéré (mais le doute était aussi grand au début des années 1980 sur la propriété intellectuelle qui a pourtant été incluse dans le champ de compétence de l'OMC) ne justifie pas le désintérêt. Au contraire, les négociations sur la libéralisation des échanges pourraient être utilisées comme un levier en faveur de l'amélioration des conditions de travail. Après une mise à niveau des ratifications des conventions de l'OIT par les pays industriels, la procédure suivante pourrait ainsi être adoptée :

- Comme dans l'Aléna, les sanctions viseraient les cas de non application des droits nationaux (sans que soit nécessairement faite une référence explicite à des normes minimales).
- L'inclusion *de facto* des conventions ratifiées de l'OIT dans les droits nationaux serait réaffirmé.
- Les conventions ratifiées seront considérées comme des « concessions » dans les procédures d'accession ou de négociation multilatérale. Ces ratifications équivalraient donc à la levée de barrières protectionnistes dans la mise en balance des « offres » et des demandes ».

Cette procédure a l'avantage de préserver l'autonomie de décision des pays en développement et d'encourager l'ouverture des pays industriels aux pays du Tiers-Monde dès lors que les « concessions » des pays en voie de développement apparaissent plus importantes. D'un point de vue juridique, elle fait entrer de facto le respect des conventions dans le champ de l'article XXIII de l'Accord Général sur la « Protection des concessions et avantages ». Cette orientation permettrait de ranger la clause sociale parmi les instruments de libéralisation des échanges mutuellement profitables à l'ensemble des pays.

L'idée générale suivante pourrait être mise à l'étude : les sanctions éventuelles à l'encontre des pays ou des entreprises pratiquant le dumping social, et qui seraient encadrées par l'OMC, seraient de nature tarifaire. Les recettes, affectées à un Fonds spécial pourraient être allouées sous deux formes :

- Des subventions aux secteurs concernés et qui seraient évidemment conditionnées à un abandon effectif des pratiques en cause. Ces soutiens pourraient ainsi, par exemple, permettre de mécaniser le travail effectué par des enfants.
- La réalisation de projets qui modifient l'environnement des normes sociales et qui réduisent le coût d'accès des populations à l'éducation primaire et aux soins.

Ce Fonds pourrait être cogéré par des organisations internationales comme l'OIT ou l'UNICEF, en relation avec les ONG concernées. Cette mesure permettrait d'introduire une complémentarité entre les deux fonctions étudiées de la clause sociale c'est-à-dire la promotion des normes sociales et la stabilité des relations commerciales.

L'amélioration des normes sociales n'implique pas uniquement les organisations spécialisées dans les questions du travail, des droits de l'homme et de l'enfant, de la santé, mais également les organisations économiques comme le FMI et la Banque Mondiale. Les plans d'ajustement structurel devront non seulement être plus attentifs aux pratiques sociales mais veiller à ce que les mesures qu'elles préconisent favorisent l'amélioration des pratiques sociales. Les recommandations en matière de flexibilité du travail devront veiller à ce que de nouvelles distorsions ne soient pas créées par un rapport de force devenu trop favorable aux employeurs. De même, l'aide des pays industriels devra être mieux ciblée sur les actions en faveur de l'amélioration des pratiques sociales.

Ces propositions visent à modifier l'appréhension qu'ont les pays en développement et de nombreux observateurs de la clause sociale. Si l'ambiguïté est parfois entretenue par les groupes de pression protectionniste, qui trouvent d'ailleurs leurs répondants dans les pays en développement, nous avons tenté d'établir les conditions d'une clause sociale qui permette une « meilleure » libéralisation des échanges et un développement certes plus « humain », mais en même temps plus rapide. Une plus grande sensibilité de l'opinion publique aux pratiques les plus choquantes, comme le travail des jeunes enfants, imposera un jour ou l'autre que les grandes organisations internationales réagissent. L'OMC renforcera sa légitimité et évitera des dérives protectionnistes en prenant les devants. Les responsables des pays industriels reconnaissent aujourd'hui, dans leur majorité, l'opportunité d'une clause sociale. Il reste à les convaincre que l'absence de consensus crée une exigence de rigueur et de diplomatie, mais ne rend pas vain le débat sur cette question.

NOTES

¹ Dans la Conférence de presse qui clôturait la conférence de Bretton Woods (1944), Keynes, qui représentait le Royaume-Uni, déclarait ainsi : « *The common aspiration is to increase the resources and the productive capacity of the world, with special attention to the less developed countries, and to raise the standard of life and conditions of labour everywhere* » (in GOPINATH, 1994).

² Cette Charte, signée en 1947, et qui prévoyait la création d'une *Organisation Internationale du Commerce*, n'a jamais été ratifiée par les Etats (notamment les Etats-Unis) et n'est donc jamais entrée dans les faits. Le *General Agreement on Tariff and Trade* (GATT), d'une portée beaucoup plus limitée, a pallié cette défaillance institutionnelle jusqu'à l'institution de l'*Organisation Mondiale du Commerce* en 1995.

³ Ainsi, pour BHAGWATI (1994) les droits de propriété intellectuelle, contrairement aux droits sociaux, présentent suffisamment d'analogies avec le commerce de biens pour être intégrés dans les accords de l'OMC.

⁴ Ces points sont notamment abordés dans un rapport récent du CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL (1996 b). D'autre part, les officiels américains ont continué à plaider pour la constitution d'un groupe de travail au sein de l'OMC. Cette demande fait partie des priorités de la diplomatie économique américaine telles qu'elles sont exposées notamment dans le « *1996 Trade Policy Agenda and the 1995 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program* ».

⁵ Citons CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL (1996 a & b), Assemblée Nationale (1996).

⁶ Sept conventions sont directement concernées : les conventions 87 (droit syndical), 98 (négociation collective), 138 (âge d'admission à l'emploi), 29 et 105 (travail forcé), 100 et 111 (discrimination).

⁷ La traduction anglaise de normes sociales est *labor standards*. Nous utiliserons indifféremment les termes de normes de travail et de normes sociales même si les secondes ont une portée en principe plus générale.

⁸ La « *Social Moral Consciousness* », selon l'expression de l'économiste (et actuel Ministre américain du travail), Robert Reich, reprise par SCHOEPFLE, & SWINNERTON, 1993.

⁹ La caractéristique est ici définie au sens de LANCASTER (1979). Les produits se définissent comme un ensemble de caractéristiques mesurables et ils sont alors susceptibles d'être différenciés par un degré d'incorporation spécifique de chaque caractéristique.

¹⁰ D'après les études de cas de l'OIT (1995) cette hausse devrait d'ailleurs rester modérée.

¹¹ Le CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL (1996) recommande ainsi l'élargissement de cet article.

¹² Cette disposition du GATT autorise un pays à interdire l'importation de cassettes pornographiques, mais pour protéger la « morale » des spectateurs nationaux et non pour protéger les enfants qui auraient participé au tournage.

¹³ Essentiellement sur les conditions relatives aux conséquences pour les dauphins des méthodes de pêche au thon (MAUPAIN, 1996).

¹⁴ *International Labour Review*, 1993, 132(2), 133-134 & 1993, 132(4), 421-422.

¹⁵ On peut ainsi citer le théorème général de l'échange international de produits différenciés verticalement, proposé par GABSZEWICZ & ALII (1981 ; voir également SHAKED & SUTTON,

1985) qui établit que « *le nombre total de produits qui coexistent à l'équilibre tend à diminuer en libre-échange et les biens de plus faible qualité disparaissent du marché* » .

¹⁶ Même s'ils se situent dans une perspective différente, les modèles de MUSSA & ROSEN (1978) et de KATZ (1984) donnent une justification théorique à cette crainte en soulignant le risque de glissement vers le bas de la qualité de certains produits. Ces modèles montrent que les firmes peuvent être incitées à proposer elles-mêmes des produits de qualité très différente (et donc à ne pas labelliser tous leurs produits) ou à se spécialiser soit dans le très bas de gamme, soit dans le très haut (label) en élargissant ainsi l'éventail des qualités offertes.

¹⁷ Pour trancher sur la nature « publique » du bien « conscience morale », SCHOEPFLE & SWINNERTON (1994) proposent le test suivant. Deux échantillons de consommateurs seraient réunis. Aux premiers, les expérimentateurs demanderaient s'ils sont disposés à payer une taxe pour financer une amélioration des normes. Ils demanderaient aux seconds de se positionner par rapport à l'achat de produits chers « labellisés » et de produits meilleur marché « non labellisés ». Les normes sociales seraient considérées comme un bien public si la proportion des achats volontaires de produits chers dans le second échantillon était significativement inférieur à celui des consommateurs disposés à acquitter une taxe dans le premier.

¹⁸ *The Economist*, septembre 21st 1996, p. 45.

¹⁹ Cette définition n'implique pas que les conditions de travail dans les industries exportatrices soient proportionnées à la productivité moyenne du secteur mais à celle de l'économie.

²⁰ Cette crainte ne concerne pas que les pays du Sud. Ainsi, le Royaume-Uni, en refusant de signer la Charte sociale européenne a été fréquemment accusé d'adopter ce type de comportement, notamment à la suite de l'affaire Hoover où le plus bas niveau des normes sociales a expliqué, à tort ou à raison, une délocalisation de la France vers le Royaume-Uni.

²¹ Le même type d'analyse est proposée pour le dumping. Les pays exportateurs à monnaie inconvertible peuvent gagner à pratiquer un prix inférieur au coût de production si le gain marginal net susceptible d'être généré par les biens importés est plus élevé que le coût marginal net des exportations. Cette situation n'est possible qu'en cas de distorsions fortes dans le système de prix.

²² Il convient, néanmoins, de tenir compte de la segmentation régionale ou sectorielle du marché du travail. La comparaison doit être réalisée à l'intérieur d'une région homogène pour être significative.

²³ Ce qui, d'ailleurs, contredit l'argument de la spécificité nationale fréquemment évoqué par les adversaires des normes minimales.

²⁴ Le §1 de l'annexe analytique présente un schéma simple où l'équilibre commercial est une contrainte respectée dans tous les cas de figure.

²⁵ Le récent arrêt de la Cour de justice de Luxembourg (12 novembre 1996) enjoignant la Grande-Bretagne d'appliquer la directive de 1993 sur la durée du travail, pourtant relativement souple, montre néanmoins que ces normes minimales ne sont pas toujours inutiles.

²⁶ Théorie du « *tit-for-tat* » d'AXELROD.

²⁷ L'OCDE (1996) recense 10 programmes depuis 12 ans, qui concernent l'aide ou le commerce, et qui incluent des dispositions en faveur de la promotion du droit des travailleurs.

²⁸ D'après l'USTR M. Kantor "*The practice of exempting export processing zones from national labor laws is very disturbing*".

²⁹ Les douze principes fondamentaux sont (1) le droit au travail ; (2) le droit à une rémunération équitable ; (3) le droit à de meilleures conditions de vie et de travail ; (4) le droit à la protection sociale selon les modalités propres à chaque Etat membre ; (5) le droit de s'associer et de négocier collectivement ; (6) le droit à la formation professionnelle ; (7) le droit des hommes et des femmes à l'égalité de traitement ; (8) le droit pour les travailleurs à l'information, à la consultation et à la participation ; (9) le droit à la protection de la santé et à la sécurité dans le milieu de travail ; (10) le droit à la protection pour les enfants et les adolescents ; (11) le droit des personnes âgées à un niveau de vie décent ; (12) l'amélioration de l'intégration sociale et professionnelle des handicapés.

³⁰ Ce qui implique que les Etats-Unis augmentent auparavant la fréquence de leur ratification pour qu'ils ne puissent se prévaloir de cette mesure pour ralentir leur ouverture commerciale.

³¹ La mise en oeuvre de ces dispositions est précisée dans l'article 26 du mémorandum d'accord concernant le règlement des différends.

³² Pour l'ancien USTR, Mickey Kantor, le non respect de certains droits fondamentaux " *is not a comparative advantage. That is unfair advantage*" in *1996 Trade Policy Agenda and the 1995 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program* .

³³ Il ne s'agit évidemment pas ici d'introduire les théories récentes sur le marché du travail qui nuancent l'idée selon laquelle la rémunération à la productivité marginale est nécessairement la plus efficiente. Des approches en termes de salaires d'efficience renforcent plutôt la démonstration ci- dans la mesure où elles considèrent que le versement d'un salaire supérieur à la productivité marginale peut être justifié par les gains de productivité qui en résultent.

³⁴ Contrairement aux remarques de LAWRENCE (1994) l'accroissement du salaire n'est alors pas imputé sur les autres composantes du coût salarial. Le travail économétrique de RODRIK confirme que les coûts du travail tendent effectivement à augmenter avec les normes de travail. Il existerait une forte élasticité notamment avec le travail des enfants.

³⁵ Certaines exceptions sont parfois évoquées. Les enfants seraient ainsi plus habiles que les adultes dans certains travaux particuliers (tissage, mines). Ces arguments techniques sont contestables ; les études de l'OIT (1995) portant sur le cas des fabriques de tapis et de bracelets en verre « *infirment l'argument selon lequel les enfants sont les seuls à pouvoir accomplir certaines tâches, ou qu'ils les accomplissent mieux que les adultes* ».

³⁶ La loi Le Chapelier du 17 juin 1791, parfois considérée comme la « première » loi sociale, tout comme la loi de 1849, mettaient ainsi sur le même plan le pouvoir de monopsonne des employeurs et le pouvoir de monopole des travailleurs. Alors que l'article 1781 du Code civil (1804) affirme que « *le maître est cru sur son affirmation* », l'article 13 de la Constitution française de 1848 proclamait l'égalité des rapports de force entre le salarié et l'employeur.

³⁷ L'annexe analytique du rapport de l'OCDE (OCDE, 1996) admet également que la liberté d'association puisse avoir un effet expansif sur la quantité de travail disponible dans le secteur visé du fait de son impact sur la productivité (le résultat sur le niveau de production dépend de l'adéquation entre les gains de rémunération et les gains de productivité). Ici, les effets de la clause sociale concernent, dans un premier temps, l'ensemble de l'économie et les effets expansifs ne sont liés à la productivité que comme conséquence de la réallocation des facteurs.

³⁸ Symétriquement, une fermeture associée à une élévation brutale des normes sociales maximiserait également les coûts d'ajustement ce qui peut contribuer à expliquer les échecs de la stratégie de substitution aux importations en Amérique latine.

³⁹ D'après le théorème d'amplification selon lequel la hausse du prix relatif mondial d'un bien provoque la hausse amplifiée du prix du facteur qui l'utilise intensément.

⁴⁰ Les études empiriques montrent, en général, que les effets du commerce avec les pays à bas coûts salariaux sont faibles. A fortiori, une clause sociale qui ne sanctionnerait que les abus, sans remettre en cause les avantages comparatifs des pays du Sud, aurait un impact très faible avec, le cas échéant, des impacts sectoriels plus significatifs.

⁴¹ Toutefois, si la qualification du travail est plus élevée dans le secteur exportateur (par rapport, notamment, aux activités abritées de la concurrence internationale), une comparaison avec le reste de l'économie en termes de salaires moyens n'est pas significative. De plus, la mondialisation de la production passe aussi par des relations contractuelles (REICH, 1992) avec les firmes locales dont les pratiques sociales sont moins aisément contrôlables.

⁴² Les seize études économétriques recensées par DUMONT (1995) confirment la relation positive entre d'une part, les variables d'éducation et de qualification de la main d'oeuvre et, d'autre part, le taux de croissance du revenu par tête. Ces résultats rejoignent l'enseignement de l'histoire où les taux élevés d'alphabétisation apparaissent davantage comme un préalable de l'industrialisation que comme une conséquence (OIT, 1995).

⁴³ Voir les discussions autour du rapport Villermé de 1840 sur *l'état physique et moral des ouvriers* et qui est à l'origine de la loi de 1841 interdisant le travail des enfants de moins de huit ans. Les critiques venaient notamment du libéral Charles Dunoyer.

⁴⁴ Quelques nuances peuvent néanmoins être apportées. Ainsi, la hausse de la rémunération de la mère n'exerce pas seulement un effet revenu favorable mais également un effet-substitution. Elle accroît, en effet, le coût d'opportunité du travail domestique ce qui encourage à substituer le travail domestique des enfants (notamment des filles) à un emploi. Les études empiriques montrent pourtant qu'une hausse des salaires des femmes adultes entraîne une chute importante du taux d'activité des enfants et, notamment, des filles (GROOTART & KANBUR, 1995).

⁴⁵ Dans l'« ancienne » stratégie de substitution, telle qu'elle fut appliquée dans les années 1950-60 par de nombreux PVD, la croissance était « tirée » par la substitution d'une production industrielle nationale aux importations ce qui impliquait, en général, un niveau de protection élevé. Cette stratégie permettait, par ailleurs, d'avantager les travailleurs industriels au détriment des travailleurs ruraux (d'où, souvent, un meilleur respect des normes sociales dans les secteurs industriels). Le populisme de certains pays d'Amérique latine a ainsi été fondé sur une collusion forte entre les syndicats et le parti au pouvoir (voir le cas mexicain). La nouvelle stratégie de croissance vise maintenant à faire « tirer » celle-ci par les exportations. L'ouverture du marché intérieur est d'ailleurs graduelle et partielle. Cette politique est a priori plus défavorable au respect des normes sociales, car elle durcit la contrainte de compétitivité.

⁴⁶ Cité dans OCDE, 1996 (p. 177).

⁴⁷ Néanmoins, la position européenne qui exclut la question du niveau des salaires du fait qu'ils refléteraient les avantages comparatifs des pays en voie de développement, est critiquable du point de vue analytique (ce sont les avantages comparatifs qui reflètent les différences de salaires et non l'inverse). Elle est de plus contradictoire puisqu'elle suppose

implicitement un fonctionnement parfait du marché du travail ce qui, si tel était le cas, rendrait superflu certaines des normes sociales proposées !

⁴⁸ Robert Reich a d'ailleurs lui-même reconnu que des manquements pouvaient être relevés dans son propre pays (in SCHOEPFLE, G. & K. SWINNERTON (ed.), 1994)