

LA MONDIALISATION DES ÉCONOMIES EXIGE-T-ELLE UNE CLAUSE SOCIALE ?

Jean-Marc Siroën

CERESA, Université Paris-Dauphine.

Pour beaucoup d'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 alors contre-productive en pénalisant 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..

Malheureusement, quelques pays asiatiques ne font pas le Tiers-Monde. Au mieux, ces expériences montrent que des pays en situation de sur-emploi peuvent croître rapidement sans syndicats. Mais rappelons que ces gouvernements ont **aussi** donné la priorité à des politiques incompatibles avec le travail des enfants, le travail forcé ou la discrimination : réduction de la pauvreté dans le secteur rural, promotion de l'éducation primaire, développement des infrastructures sanitaires.

D'ailleurs, 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. En effet, les liens de causalité entre le développement économique et le développement social ne peuvent 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).

L'expansion du commerce n'a pas empêché la persistance des pratiques sociales les plus choquantes, comme l'esclavage ou l'exploitation du travail des enfants. Un rapport récent de l'OIT (1995) constate ainsi que « *l'exploitation du travail des enfants pourrait s'être aggravée* ». Ce rapport note également la résurgence de ce phénomène dans les pays industriels et dans les pays émergents. 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 mises en oeuvre 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. Pour le même type de raisons, de nombreux actes internationaux reconnaissent que la protection du travail est un préalable à la libéralisation des échanges. Le Préambule de

l'OIT stipule ainsi « *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 est reconnue par la Section IV de la déclaration de Philadelphie. Celle-ci 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 ¹: « *Les Etats Membres reconnaissent que les mesures relatives à l'emploi doivent pleinement tenir compte des droits qui sont reconnus aux travailleurs par des déclarations, des conventions et des accords intergouvernementaux. Ils reconnaissent que tous les pays ont un intérêt commun à la réalisation et au maintien de normes équitables de travail en rapport avec la productivité de la main d'oeuvre et, de ce fait, aux conditions de rémunération et de travail meilleures que cette productivité rend possibles. Les Etats Membres reconnaissent que l'existence de conditions de travail non équitables, particulièrement dans les secteurs de la production travaillant pour l'exportation, crée des difficultés aux échanges internationaux. En conséquence, chaque Etat Membre prendra toutes les mesures appropriées et pratiquement réalisables en vue de faire disparaître ces conditions sur son territoire. 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 notera 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.

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 sur la croissance économique et à garantir la stabilité de la coopération entre les Etats membres ?

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 (contrairement à la sauvegarde de l'environnement qui apparaît dans le préambule). Le problème de leur inclusion dans l'OMC n'est donc toujours pas tranché alors même que des clauses sociales ont été incluses dans des accords d'intégration régionale (comme l'ALENA) ou de préférence (système généralisé de préférence).

L'évolution de l'OCDE annonce souvent les évolutions du multilatéralisme. 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

¹ 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.

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.

Les opinions publiques et les responsables politiques sont aujourd'hui plus sensibles aux abus en matière sociale. 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 sociales ^{/2}. 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, car 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. Ces domaines sont d'ores et déjà couverts par des conventions de l'OIT ^{/3}. Celles-ci présentent toutefois l'insuffisance d'être « à la carte » sans que, par ailleurs, cette organisation puisse disposer de pouvoirs coercitifs.

Il convient de distinguer les « normes » sociales des clauses sociales. 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 sociale est de nature différente. Elle 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 social. Comme dans l'ALENA, les clauses sociales peuvent d'ailleurs prendre comme référence les droits nationaux du travail et non des normes minimales.

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 compromet pas l'efficacité et le progrès économique des pays auxquels elle s'appliquerait de manière contraignante, c'est-à-dire les pays en voie de développement, même si les pays avancés peuvent parfois être mis en cause (partie 2).

² Citons CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL (1996 a & b), Assemblée Nationale (1996).

³ 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).

1. LES FONCTIONS DE LA CLAUSE SOCIALE.

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

- Assurer la promotion de valeurs dont le caractère universel a été reconnu par la communauté des nations. 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 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 coopératives qui seraient néfastes pour l'ensemble des parties. Dans les deux cas, un raisonnement en termes de biens public international est pertinent. Mais, malgré ces préoccupations communes, les deux fonctions retenues se prêtent à des analyses et des recommandations 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. 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 reconnues par l'article 7 de la Charte de la Havane cité, ne sont pas exclusives. Certains pourraient, en effet, être tentés de présenter la clause sociale, pour la défendre aussi bien que pour la combattre, 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 : non seulement, l'ampleur des effets de la concurrence des pays à bas salaires est sujette à discussion mais, 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 adéquat pour protéger le travail dans les pays industriels. 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.

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.

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. En termes économiques, chaque pays ne peut mener de politique efficace que par référence à sa « fonction d'utilité collective ». 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.

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 ». 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 final. Son incorporation aurait, comme toute caractéristique, un prix. Pour la qualité morale, cette « prime » aurait pour contrepartie 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.). Rodrik (1996) a d'ailleurs remarqué que les consommateurs seraient d'autant mieux disposés à acquitter cette prime qu'ils ressentent ces pratiques sociales comme une menace pour le bien-être de leur communauté, ce qui relativise le caractère altruiste du comportement supposé des consommateurs « riches » mais renforce le caractère plausible de leur disposition à payer.

La spécificité de cette caractéristique « qualité morale » 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. Les deux hypothèses sont examinées.

1.1.1.1 Les normes sociales comme bien de consommation 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 la fourniture de ce bien public, mais l'imposerait aux producteurs privés par sa réglementation du travail. La prime qui est proportionnée à la « qualité morale » du bien joue alors comme une taxe. D'après les études de cas de l'OIT (1995) cette hausse devrait d'ailleurs rester modérée.

D'ailleurs, les Etats nationaux sont d'autant plus tentés d'agir en passager clandestin que 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. Au contraire, un Etat national peut agir 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, le « Monde » est globalement perdant. La « conscience morale » serait donc non seulement un bien public mais encore un bien public de nature internationale. 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 donc à améliorer le bien-être mondial. Cette approche justifie, par ailleurs, des formules de redistribution au profit des pays en développement peu sensibles à l'élévation de la qualité morale des biens.

Telles que leurs fonctions viennent d'être exposées, ces « clauses sociales » morales se heurtent à certaines limites.

Elles ne peuvent prétendre au statut d'instrument optimal. Celui-ci serait défini 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 (taxe incluse) 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 (par exemple la prostitution enfantine en cas d'interdiction du travail des enfants). Néanmoins, ces arguments ne peuvent servir de justification aux Etats qui mènent des politiques économiques qui limitent ou empêchent toute alternative (sous-investissement sanitaire et scolaire, etc.).

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), 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. La prohibition doit ainsi viser les pratiques les plus graves, alors que la taxation douanière s'appliquerait aux pratiques susceptibles d'être supprimées par des subventions appropriées (par exemple : bourses d'études primaires, subvention aux investissements qui permettent de mécaniser le travail des enfants, etc.).

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* ». 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 ainsi 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 production /⁴. Cette objection juridique n'est pourtant pas rédhibitoire :

- La jurisprudence est d'autant moins figée que les cas traités ont été rares et ne concernaient pas directement, le travail /⁵. 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.
- Elle est également contradictoire avec l'évolution des 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, voire encouragée, par la libéralisation des échanges.

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 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, ainsi, de laisser 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

⁴ Cette disposition du GATT autoriserait un pays à interdire l'importation de cassettes pornographiques, mais pour protéger la « morale » des spectateurs nationaux, pas les enfants qui auraient participé au tournage.

⁵ Essentiellement sur les conditions relatives aux conséquences pour les dauphins des méthodes de pêche au thon (MAUPAIN, 1996).

fait, des accords ont, par exemple, été signés en Inde entre des ONG, des producteurs et des exportateurs de tapis⁶. 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.

La labellisation permet une différenciation du produit par la qualité (différenciation dite « verticale »). La libéralisation des échanges pourrait alors favoriser l'amélioration générale des conditions de travail puisqu'elle durcit, en effet, la concurrence et provoque un mouvement de baisse des prix. Celle - ci atténue l'avantage des produits non labellisés et, finalement, favorise les profits des firmes qui proposent des produits de meilleure qualité morale et tend à expulser les autres.

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

- Les **limites pratiques** sont les plus évidentes. La labellisation se heurte aux difficultés d'accès à l'information sur les conditions effectives de production. Les « coûts de transaction » sont alors relativement élevés ce qui remet en cause leur efficacité relative par rapport aux clauses sociales publiques. L'augmentation de la qualité morale est alors nécessairement inférieure au niveau optimal puisque les coûts de transaction sont imputés au prix des biens alors que le consommateur n'accepte de surpayer que le supplément de qualité. Comment, par ailleurs, 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. 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 alors considérer que son abstention n'a pas d'influence sur l'évolution des normes sociales. Ces

⁶ *International Labour Review*, 1993, 132(2), 133-134 & 1993, 132(4), 421-422.

comportements de free riding ramènent alors à la question initiale de la fourniture insuffisante du bien public ⁷.

- 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. 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. Finalement, on peut se demander si la labellisation ne répond pas davantage à une fonction de la clause sociale qui a été écartée dès l'introduction : atténuer la concurrence des pays à bas salaires. 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 de retourner les pressions concurrentielles en faveur de l'amélioration des normes sociales plutôt qu'à leur abaissement. Si la labellisation permet alors de séparer la dimension publique de la qualité morale de sa dimension privée elle ne doit pas nier la première et mettre tous les œufs dans le même panier que la seconde.

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).
- La détermination des conditions de travail dans les pays pauvres est finalement laissée au jeu des préférences des consommateurs « riches ».
- Enfin et surtout, elle conduit à substituer la notion de normes « optimales » (concept peu opérationnel par ailleurs) à celle de droits fondamentaux, universels et irréductibles. La définition de droits repose 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.

⁷ 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.

L'efficacité des moyens ne s'apprécie donc plus par leur capacité à rapprocher l'économie mondiale de l'optimum économique, mais par leur pouvoir d'assurer effectivement, et 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 appliquent ou améliorent 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. Aussi, le BIT 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).

A priori, 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, ou ne décourage les pays de 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. *The Economist* (september 21st 1996, p. 45) rappelait récemment que lorsque le Shah d'Iran avait interdit le travail des enfants dans les fabriques de tapis, de nombreuses entreprises s'étaient déplacées au Pakistan, au Népal ou en Inde. Le terme de dumping social, malgré son imprécision et son emploi souvent abusif, est un terme recevable lorsque le secteur exportateur bénéficie de règles sociales dérogatoires par rapport aux pratiques, aux réglementations nationales (auxquelles on pourrait adjoindre les conventions ratifiées de

l'OIT) /⁸. Si le terme de dumping social est impropre lorsque les réglementations et les pratiques sont insuffisantes dans l'ensemble des secteurs, le problème posé par ce « sous - développement social » n'en reste pas moins posé même si ses effets sur le commerce international sont moins directs (voir la section 2 et l'annexe analytique).

Les conséquences de la défaillance d'un Etat sont aggravées par la tentation des autres de s'aligner sur le comportement du « moins disant » /⁹. 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.

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-consommateurs. Le bien en question n'est plus la qualité morale, mais la stabilité des relations commerciales.

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 règles les plus mauvaises. 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.

Une règle du jeu internationale aurait pour fonction de favoriser la stabilité de l'équilibre coopératif en imposant, un « coût de défaillance » suffisamment dissuasif au pays tricheur. 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.

Certes, cette situation défavorable n'est pas inévitable et d'autres hypothèses peuvent être avancées. D'après les enquêtes de l'OIT, les conditions de travail seraient ainsi souvent

⁸ Cette définition n'implique pas que les conditions de travail dans les industries exportatrices soient proportionnées à la productivité de ce secteur mais à la productivité moyenne de l'économie.

⁹ 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 accusée 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.

meilleures dans le secteur exportateur /¹⁰ 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 constitue 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, où l'ouverture économique est associée à un durcissement de la contrainte de compétitivité /¹¹. Dans ces conditions, la stabilité de l'équilibre implique que l'allègement des normes sociales ait un coût politique élevé. Mais, il faut encore, pour cela que les libertés collectives soient respectées.

Pour un certain nombre d'auteurs (Bhagwati, Freeman, Srinivasan), les « meilleures pratiques » tendraient à évincer les plus mauvaises. Cette inversion du « dilemme du prisonnier » 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 alors exemplaires et les Etats tendent à faire converger leurs institutions sur les systèmes les plus performants. Si ce mouvement peut être saisi au niveau macro-économique, il 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. Le relèvement des normes sociales a ainsi 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 (FREEMAN, 1994 ; RODRIK, 1996). Le dumping social pourrait, par exemple, 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). Celle-ci effacerait 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 ou si le dumping social n'est mené qu'à la seule fin d'accroître les marges des producteurs ou des distributeurs /¹². Par ailleurs, l'argument des ajustements automatiques suppose que la régulation 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

¹⁰ 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.

¹¹ Ce que Krugman appelle le « *pop internationalism* »

¹² Le §1 de l'annexe analytique présente un schéma simple où l'équilibre commercial est une contrainte respectée dans tous les cas de figure.

(LAFAY, 1996). 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 cet effet 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.

La notion de normes minimales devient inadéquate lorsque la clause sociale vise à protéger la stabilité des relations commerciales. Si pour les pays les moins avancés, les normes minimales constituent un garde-fou, elles risquent d'inciter certains pays plus avancés à s'en rapprocher en abaissant leurs propres normes. **Le dumping social est compatible avec des normes relativement élevées.** A ce titre, il concerne aussi les pays industriels développés. 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 aller de soi 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 L'application multilatérale de la clause sociale.

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 et la légitimité du système commercial multilatéral. L'histoire du GATT confirme ces craintes : 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 proliféraient (par exemple, la « zone grise » des accords d'autolimitation des exportations) jusqu'à leur réglementation dans les Accords de Marrakech.

Les accords du GATT/OMC prévoient 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 au détriment d'un autre Etat membre. Si le préjudice est démontré, l'Etat 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* ». L'article VI vise donc à garantir aux pays membres que leurs avantages comparatifs ne seront pas perturbés par des pratiques, privées ou publiques, considérées comme déloyales. 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 /¹³.

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 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). L'article 2 de l'Accord vise d'ailleurs 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.

Certes, les Etats qui redouteraient des actions antidumping 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** (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).

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* ». De plus, cet article XXIII prévoit la

¹³ Paradoxalement, cette interprétation restrictive de l'article VI conduit à une mise en oeuvre contestable des lois antidumping nationales qui sanctionnent alors 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.

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.

1.2.2.2 Des clauses sociales unilatérales ?

L'avantage des mesures unilatérales par rapport aux mesures multilatérales est qu'elles sont, en principe, plus aisées à mettre en oeuvre. Leur principal défaut est que même si elles font référence à des principes « internationalement reconnus » (ce qui reste flou), elles s'exposent plus directement aux pressions protectionnistes nationales. Si, en théorie, des représailles, automatiques et proportionnées peuvent tendre à rétablir un équilibre coopératif compromis par la défaillance d'un partenaire (AXELROD, 1992), 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.

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, l'interdiction du travail forcé, un âge minimum d'emploi et des normes relatives aux salaires minimum, aux heures de travail, à l'hygiène et à la sécurité.

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 /¹⁴. Les Etats-Unis ont ainsi retiré leurs avantages commerciaux à l'encontre de plusieurs pays /¹⁵.

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) plus d'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.

¹⁴ 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.

¹⁵ En ce qui concerne la décision récente relative au Pakistan, deux raisons étaient ainsi mises en évidence. La première, relative aux conditions de travail des enfants, était de nature « morale » alors que la seconde, de nature commerciale, relevait du « dumping social » puisqu'elle concernait la non application de la législation sur le travail des enfants dans la zone franche de Karachi.

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

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 fréquemment accusés certains des pays de l'Union. La question de l'intégration de normes minimales au Traité est ainsi posée à la Conférence Intergouvernementale de 1996. L'avis de la Commission est le suivant « *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...* ».

Au contraire, l'annexe de l'Aléna relative aux questions sociales vise moins à imposer des normes réglementaires que de veiller au respect des lois nationales existantes. 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.

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) établit que les parties s'engagent 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 national et régional et qui, sans doute, le sera davantage, soit rejeté au niveau multilatéral ?

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, ou, a fortiori, qui compromettraient la croissance de ces pays, apparaîtraient inévitables et « perverses » en empêchant l'amélioration durable du niveau de vie dans ces pays.

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 » dans un jeu qui à somme positive qui verrait l'élévation du bien-être mondial du fait, à la fois, d'une amélioration de la qualité morale des biens et d'une réallocation efficace des ressources. Nous nous attacherons essentiellement à l'effet allocatif, plus sensible pour les pays en développement. Pour cela, nous proposerons, dans un premier temps, une approche simple et classique en termes de statique comparative et fondée sur la théorie du commerce international. Une 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 et efficacité économique.

Les économistes hostiles à l'inclusion d'une clause sociale craignent que celle-ci introduise des distorsions sur le marché du travail.

Ainsi, la liberté syndicale conférerait un pouvoir de monopole aux syndicats de travailleur (SRINIVASAN, 1993). Néanmoins, cet effet négatif, même s'il a pu être constaté dans certains pays à régime populiste (notamment d'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. Par ailleurs, un salaire minimum (mesure qui est peu proposée par ailleurs) ne tend-il pas 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). Enfin, une limitation trop drastique du travail des enfants et du travail forcé réduiraient 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.

Il est certes évident que dans une économie concurrentielle, qui est souvent la référence des analyses ci-dessus, une clause sociale qui imposerait des normes non conformes aux prix d'équilibre induirait une perte d'efficacité. Dans ce type d'économie, la clause sociale est au mieux superflue, au pire négative en termes de bien-être général.

Pourtant, la clause sociale fondée sur des normes minimales, vise à sanctionner des pratiques par définition incompatibles avec un fonctionnement libre du marché du travail : esclavage et travail forcé, discrimination dans le travail. L'abolition de ces pratiques conduit sans ambiguïté à un fonctionnement plus concurrentiel du marché du travail. La clause sociale vise également à sanctionner des situations d'exploitation où la rémunération du travail tend à se situer non pas au-dessus, mais en-dessous de la productivité marginale du travail. 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 (OCDE, 1996, partie II).

2.1.1 Clause sociale et fonctionnement du marché du travail

Pour GROOTART & KANBUR (1995), des situations de monopsonie sur les marchés locaux du travail « *existent 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 monopsonie des employeurs qui a justifié la mise en place des lois sociales nationales ¹⁶.

¹⁶ Les pratiques de monopsonie doivent être distinguées des situations de sous-développement à la Lewis (1954) qui se caractérisent par l'existence d'une main d'œuvre abondante à productivité marginale très faible ce qui, contrairement au modèle du commerce international, se traduit par une forte élasticité globale de l'offre de travail. Toutefois, l'analyse montre que les pays intermédiaires, voire industrialisés qui ont, en principe, échappé à ce type de situation, maintiennent des pratiques incompatibles avec les normes fondamentales :

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.

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 conduit à solliciter une main d'œuvre certes moins productive ¹⁷ et moins payée mais qui, surtout, permet de peser sur le niveau général des rémunérations et, notamment, sur celui des adultes « libres ».

D'après la théorie micro-économique de la concurrence imparfaite, l'exploitation du travail est accrue si les producteurs, en plus de leur pouvoir de monopsonie sur le marché du travail, disposent d'un réel pouvoir de monopole sur le marché des biens. Pour de nombreux auteurs (c'est notamment le cas dans OCDE, 1996), les effets concurrentiels de l'ouverture au commerce international doivent alors favoriser le salaire réel. 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.

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.

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 le travail dans les pays du Sud. Le libre-échange tendrait donc à se substituer à une clause sociale dans la promotion des normes sociales. Au contraire, le caractère protectionniste d'une clause sociale risquerait de compromettre cette évolution « naturelle ».

Néanmoins, ce théorème, 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.

travail des enfants, surexploitation de travailleurs clandestins. Dans ces cas, la pression sur les salaires permet aux employeurs de maintenir des rémunérations faibles dans les secteurs où la productivité marginale justifierait des salaires plus élevés. Cet écart ne peut être maintenu que par de fortes segmentations du marché du travail ou du marché des biens (barrières à l'entrée ou droit social dérogoire dans des zones franches).

¹⁷ 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* ».

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 (ce qui est contestable, mais nous nous plaçons volontairement dans un cadre a priori défavorable aux normes sociales).

Deux effets contradictoires sur la quantité de facteurs employés et donc sur le niveau de production, doivent être considérés :

- Le recours rendu plus difficile à une main d'oeuvre marginale réduit le pouvoir de monopsonie local des employeurs. 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 de l'ensemble des travailleurs /¹⁸. Les entreprises qui, faute de régulation, « rationnaient » leur demande de travail pour peser sur les salaires sont incitées à embaucher et à accroître leur production pour compenser, par l'accroissement des recettes, les effets attendus d'un renforcement des lois sociales sur les coûts.
- A l'inverse, la limitation du travail forcé, du travail forcé ou des enfants tend à réduire le potentiel de production (BROWN & ALII, 1996) même si celle-ci peut être compensée par une substitution de travail adulte plus productif.

Ces effets contradictoires s'appliquent à l'économie dans son ensemble et tout particulièrement au secteur informel dès lors que celui-ci est contraint d'accepter les normes sociales.

L'annexe traite d'une économie ouverte avec deux secteurs en présence : un secteur intensif en travail peu qualifié et exportateur et un secteur intensif dans les autres facteurs et importateur. Les effets sur les ressources disponibles en travail sont ambigus. L'annexe décrit pourtant une situation, défavorable à la clause sociale, où l'effet de réduction des ressources l'emporte sur l'effet expansif. Néanmoins, même dans cette situation limite, le bien-être collectif est susceptible de s'améliorer, malgré la baisse des exportations. 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.

L'annexe présente donc un cas où, malgré la contraction nette de la quantité de travail utilisée (hypothèse défavorable à la clause sociale), le bien-être s'améliore. Néanmoins, le résultat est ambigu et le bien-être collectif peut diminuer, dans certains cas. Mais, même

¹⁸ 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.

dans cette situation théorique défavorable, la perte éventuelle doit être imputée aux employeurs alors que les travailleurs peu qualifiés restent gagnants globalement.

La clause sociale peut certes impliquer une réallocation coûteuse des ressources, 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 minorer les coûts d'ajustement « nets » alors, qu'à l'inverse, une libéralisation accompagnée d'un dumping social conduirait à les maximiser** /¹⁹.

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 systématiquement défavorable.

2.1.2.1 L'effet termes de l'échange.

Si 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 (qui peuvent néanmoins gagner par ailleurs en termes de diminution des coûts d'ajustement, de stabilité des relations économiques, d'amélioration de la « qualité morale » des produits, etc.).

Simultanément, dans les pays importateurs, la hausse du prix mondial des biens intensifs en travail tend à provoquer une amélioration de la rémunération des travailleurs peu qualifiés /²⁰ et, en cas de rigidités sur le marché du travail, la baisse du taux chômage. Finalement, l'application d'une clause sociale tend à réduire les inégalités de revenus non seulement dans les pays en développement mais également dans les pays industriels /²¹.

¹⁹ 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.

²⁰ 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.

²¹ Néanmoins, dans ces derniers pays, les effets seraient vraisemblablement très faibles.

2.1.2.2 Clause sociale et dumping social.

Par rapport au cas précédent, 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. 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. Par ailleurs, les filiales des firmes multinationales s'aligneraient rarement sur les pratiques locales²². Par ailleurs, l'établissement de zones franches favorise cette segmentation. Les entreprises exportatrices bénéficient alors de dérogations par rapport aux règles sociales communes (OCDE, 1995 ; MADEUF, 1995 ; BIT, 1994). 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, sur les questions de traitement national, de subventions, de promotion des exportations.

Un dumping social durable n'est envisageable que dans certaines situations particulières qui impliquent, l'existence de fortes barrières institutionnelles ou géographiques à la mobilité du travail. Mais ce sont justement certaines de ces barrières qui sont aussi visées par les normes sociales. Le travail forcé ou le travail des prisonniers constituent ainsi des barrières fortes qui peuvent favoriser le dumping social. De ce point de vue, les considérations humanitaires peuvent rejoindre les considérations commerciales : **l'amélioration des normes sociales minimales peuvent rendre plus difficiles les pratiques de « dumping social ».**

²² 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.

2.2 Clauses sociales et progrès économique « durable »

L'idée selon laquelle les exportations accélèrent 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 qui conduisent à concentrer artificiellement une masse trop importante de ressources dans le secteur exportateur, au profit éventuel de la croissance immédiate (voir ci-dessus le caractère douteux de ce résultat) mais au détriment de la croissance à long terme. L'analyse statique précédente reconnaissait que, dans les pays en développement, l'exploitation du travail, visée par la clause sociale, était susceptible de favoriser le commerce extérieur voire, dans certains cas, le niveau global de la production /²³, 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.

2.2.1 Capital et croissance à long terme.

L'approche statique précédente 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, qu'il soit physique ou humain, et son introduction dans les processus de production, 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 « accumulation » du capital.

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 capitalistique et comme une incitation en faveur de stratégies plus capitalistiques ».

L'exploitation du travail a souvent été considérée comme une fatalité imposée par la nécessaire accumulation « primitive » du capital. Elle permettrait de générer des profits qui financent des investissements élevés et d'adopter des processus de production où, par

²³ Tout comme le travail forcé dans les goulags soviétiques a favorisé la croissance immédiate de l'industrie du pays...

exemple, l' « *emploi d'enfants supplée à peu de frais aux inconvénients du manque d'automatisme* » (BAIROCH, 1992 ; p.99).

Ce type de remarques justifie peut-être la lenteur relative de la mise en place des premières législations du travail dans les premiers pays à avoir connu leur révolution industrielle. Elle ne reste valable que dans les pays peu ouverts aux capitaux étrangers, à taux d'épargne faible et au nationalisme technologique exacerbé. Cet argument est contradictoire avec la mondialisation qui relâche la contrainte des ressources en capital favorise la circulation des techniques qui permettent de mécaniser les tâches les plus ingrates.

D'ailleurs, l'idée commune selon laquelle des normes basses permettraient d'attirer les investisseurs étrangers pourrait être inversée. En effet, ceux-ci sont aussi, en principe, attirés par les perspectives de croissance et de stabilité à long terme. 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 ²⁴.

L'analyse qui associe le travail au capital physique peut être poursuivie en terme, 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 de la croissance même si celle-ci avait été initialement stimulée par l'utilisation extensive et excessive d'une main d'oeuvre marginale bon marché. Certaines pratiques, 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. 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.

2.2.1.2 Clause sociale et environnement économique.

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.

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

²⁴ Et aux insuffisances de la démocratie elles mêmes assez étroitement liées aux normes sociales.

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 /²⁵.

Le pessimisme sur l'efficacité des lois sociales met néanmoins l'accent sur le fait que celles-ci doivent s'intégrer dans une stratégie de modernisation. Inversement, le refus des clauses sociales est souvent cohérent 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 primaire, santé -, considérées comme non prioritaires, augmente le coût de l'investissement en capital humain et 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 /²⁶ 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 également toutes les raisons de s'opposer à la modernisation financière.

En retour, cet archaïsme financier perpétue l'archaïsme social. Les ménages arbitrent entre les revenus immédiats permis par le travail des enfants et des revenus futurs qui prendront la

²⁵ 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).

²⁶ 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. Lorsque l'Etat intervient directement pour promouvoir le secteur exportateur, elle n'est pas moins « distorsive » que la stratégie de substitution.

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 alors 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 de revenu 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).

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 agricole, 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.

La promotion des normes sociales doit également s'accompagner d'une modernisation du système financier et d'une priorité plus affirmée en matière d'éducation primaire et de santé. Cette analyse ne remet pas en cause le principe des plans d'ajustement structurel mais insiste sur les lacunes qui nuisent à leur efficacité. La contradiction entre l'inspiration libérale des réformes et le caractère mercantiliste de la stratégie de développement préconisée peut favoriser une régression en matière sociale et une réorientation des investissements publics, défavorable au développement des normes sociales.

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, par décision du Congrès, 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 « *international financial institutions have not specifically integrated ILO [OIT] worker rights standards into their operational procedures* »²⁷. 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.

²⁷ Cité dans OCDE, 1996 (p. 177).

3. CONCLUSION ET PROPOSITIONS

Les adversaires de la clause sociale mettent l'accent sur sa nature intrinsèquement protectionniste. Elle reviendrait, en effet, à priver les pays en développement 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 considéré comme « endogène », elle retarderait finalement le progrès social. De plus, les préférences sociales entreraient différemment dans les « fonctions d'utilité collective » des pays et des normes universelles seraient alors incompatibles 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 considérer les deux autres fonctions « légitimes » de la clause sociale : la promotion de valeurs universelles et la stabilité des relations économiques internationales. **Ces deux fonctions suffisent à justifier l'inclusion d'une clause sociale dans les accords commerciaux.** Il est vrai que, néanmoins, le non respect des normes sociales amplifie les effets les moins désirés de l'ouverture commerciale des pays du Nord aux pays du Sud à savoir la dégradation de la situation des moins qualifiés. Une clause sociale aurait alors aussi pour effet favorable d'apaiser les pulsions protectionnistes d'une partie de l'opinion publique.

L'opposition entre la nature « endogène » ou « exogène » du développement des normes sociales n'a pas de fondement empirique (voir également l'annexe) ou théorique solide. Il n'existe sans doute pas de relation causale simple entre le développement économique et la progression des normes sociales.

La clause sociale loin de ralentir l'ouverture des pays en développement peut l'accélérer. Elle atténue les coûts d'ajustement liés à la libéralisation des échanges et évite les surréactions sur les structures économiques que provoqueraient, au nom d'une contrainte de compétitivité, un abaissement des normes sociales dans les pays en développement. 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 inciter les pays développés à accélérer leur propre ouverture aux importations des pays en développement.

Alors qu'elle est souvent considérée comme un obstacle, 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.

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 une fonction 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. Cette remarque doit plaider en faveur d'une inclusion dans les accords multilatéraux qui évite un traitement national, c'est-à-dire unilatéral, de ces questions. Néanmoins, les formes et la nature des clauses sociales conditionnent leur efficacité et leur légitimité. Les ambiguïtés de la clause sociale doivent alors 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. La reconnaissance du droit à la négociation collective doit équilibrer le pouvoir de monopsonne des employeurs et non conférer aux syndicats des pouvoirs de monopole. 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 /²⁸ et 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 !

Il convient, dans un premier temps, de séparer les préoccupations humanitaires des préoccupations commerciales. De ce point de vue, l'option choisie dans l'Alena, de s'attaquer aux défaillances des droits nationaux (éventuellement étendues aux conventions ratifiées de l'OIT), doit être approfondie. De même, si la primauté de l'OMC dans la gestion d'une clause sociale humanitaire peut être contestée, elle paraît au contraire évidente dans le cas d'une clause sociale commerciale.

L'importance de cette exigence de cohérence ne doit pourtant pas être érigée au rang de dogme. Dans la plupart des cas, les « cibles » comme, par exemple, les marchés nationaux du travail, 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 et inversement. Une telle complémentarité serait ainsi assurée par l'affectation des éventuelles taxes « antidumping social » perçues à l'importation (fonction commerciale) au financement de projets visant à faciliter la progression des normes sociales (fonction éthique et humanitaire).

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 même si la reconnaissance du droit d'association et à la négociation collective permettent sans doute de réduire le risque de dumping social. Cette limite affaiblit d'autant

²⁸ Ce sont les avantages comparatifs qui reflètent les différences de salaires et non l'inverse. Les différences de salaires reflètent les différences de productivité du travail.

plus la demande d'inclusion d'une clause sociale dans l'OMC que les compétences de cette organisation dans le domaine humanitaire ne sont pas évidentes.

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 culturelle 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 ²⁹, 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. 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.

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 dans le préambule qui définit les objectifs de l'OMC, 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. L'inclusion de cette clause sociale n'aurait de portée effective que si les législations sociales étaient examinées lors de la procédure d'accession (cas de la Chine, de la Russie, etc.) et dans les négociations multilatérales. L'amélioration des normes sociales pourrait ainsi être considérée comme une « concession » des pays en développement équivalente à la levée de barrières commerciales.

Par ailleurs, 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). 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.

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. Nous avons montré l'intérêt qu'il pouvait y avoir à associer le relèvement des normes sociales à l'ouverture économique et à la modernisation. Les plans d'ajustement structurel devront non seulement être plus attentifs aux questions sociales mais veiller à ce que les mesures qu'elles préconisent favorisent l'amélioration des normes de travail. 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 plus ciblée sur les actions en faveur de l'amélioration des pratiques sociales.

²⁹ Le Secrétaire au travail des Etats-Unis, 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)