



N° 193 — Lundi 6 mars 2000

LE CYCLE DU MILLÉNAIRE : LE FAUX DÉBAT DE LA CLAUSE SOCIALE

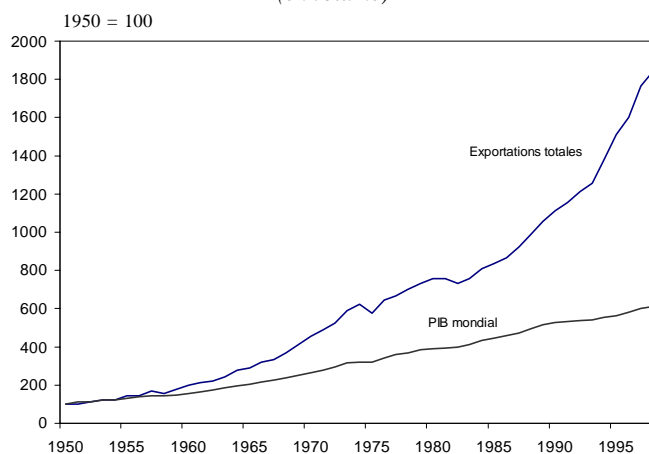
La troisième conférence ministérielle de l'OMC à Seattle avait pour objectif de lancer un nouveau cycle de négociations commerciales pour étendre la libéralisation à de nouveaux secteurs économiques et renforcer les règles régissant le commerce entre les pays. Les 135 pays membres ne sont pas parvenus à établir un accord sur un ordre du jour et une déclaration commune, reportant ainsi l'ouverture du cycle. Mais ce report n'entrave en rien l'essor du commerce mondial. Les difficultés d'application des accords commerciaux de Marrakech – aboutissement du cycle de l'Uruguay – dont les échéances sont encore lointaines, devront être prises en considération dans l'établissement d'un nouveau programme de libéralisation. Au cours des débats de la réunion de Seattle se sont dessinées les positions parfois antagonistes de divers groupes de participants. Les négociations n'ont pas seulement été le lieu d'affrontement des deux principaux acteurs du commerce mondial : les Etats-Unis et l'Europe. Les pays en développement ont réussi à faire entendre leurs voix et se montrent particulièrement enclins à relancer le cycle. Les ONG se sont imposées comme de nouveaux acteurs des négociations. A partir de l'exemple de la clause sociale, nous nous proposons de montrer la complexité du débat, où s'affrontent les tentations protectionnistes, les idéologies libérales ou interventionnistes, les préoccupations de défense des consommateurs, de croissance des pays émergents et de protection de l'emploi des pays mûrs, les intérêts de pays et de producteurs.

Un contexte de forte croissance du commerce mondial

L'échec des négociations à Seattle n'aura pas d'impact sur les échanges internationaux. De 1990 à 1996, le commerce extérieur a progressé en moyenne de 7 % par an, soit le double de la croissance du PIB mondial. Après un rythme exceptionnel supérieur à 10 % en 1997, la croissance des échanges internationaux a marqué le pas en 1998 en raison de la crise asiatique et de la chute des prix des matières premières, plutôt que d'un freinage du processus de mondialisation de l'économie. Le commerce mondial a enregistré une nette accélération depuis le deuxième trimestre de 1999, toutes les zones participant à la croissance des échanges. Les pays émergents ont progressivement entamé une reprise de leurs importations. L'augmentation des importations des pays

d'Asie hors Japon (+ 35 % en glissement annuel au troisième trimestre de 1999, contre - 25 % un an auparavant pour les NPI asiatiques) s'est accompagnée d'une reprise modérée des importations des pays d'Amérique latine et des pays de l'Est qui devrait s'intensifier en 2000. En outre les importations des pays de l'OPEP ont fortement augmenté grâce au renchérissement du prix du pétrole. Les pays européens bénéficient de la reprise des échanges internationaux. En 2000, le rythme de croissance des importations européennes devrait se rapprocher de celui des importations américaines. Ainsi, le commerce mondial enregistrerait cette année une forte progression, d'environ 8 % en moyenne annuelle.

1. Exportations mondiales de marchandises et PIB mondial (en volume)



Source : OMC.

Les investissements directs à l'étranger ont fortement augmenté au cours des années 1990 et sont ainsi devenus un vecteur essentiel de la mondialisation. Selon les estimations de la CNUCED, l'investissement direct à l'étranger a progressé de 25 % en 1999, après la croissance record de 40 % en 1998. Cette évolution est le reflet de la multiplication des opérations de fusions et acquisitions entre entreprises des pays industrialisés. Les investissements directs étrangers dans les pays en développement ont repris avec une hausse de 15 % en 1999, après une stagnation en 1998.

Les enjeux du nouveau cycle de négociations commerciales

Le cycle de négociations commerciales de l'Uruguay (1986-1993) a été le plus long et celui qui a réuni le plus de participants (123). Il a débouché en 1994 sur les accords de Marrakech, qui comportent des accords sur le commerce de marchandises et de services et sur les droits à la propriété intellectuelle. Un progrès majeur par rapport aux accords précédents est l'incorporation des secteurs textile et agricole dans les négociations. Le bilan final paraît pourtant bien maigre en ce qui concerne l'ouverture des marchés aux produits agricoles, d'autant que les politiques agricoles ne pourront être remises en cause qu'à partir de 2004 en raison d'une clause de paix obtenue par l'Europe. Les accords de Marrakech ont également approuvé le démantèlement progressif de l'Accord multifibres de 1974, accord qui restreint les importations dans les pays où leur augmentation menaçait trop fortement l'industrie nationale. La majeure partie des contingents d'importations sera abolie en 2005. Enfin, les accords de Marrakech ont instauré un système de règles pour les échanges commerciaux et ont abouti à la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) pour faire respecter les accords signés. L'OMC comporte un Organe de règlement des différends (ORD). Ce dispositif d'arbitrage des conflits met fin au consensus qui régissait le GATT. Il permet à chaque pays de porter plainte contre les pratiques d'un pays partenaire qui lui semblent s'écarter des règles du commerce international et il interdit la mise en place de sanctions sans l'accord préalable de l'OMC.

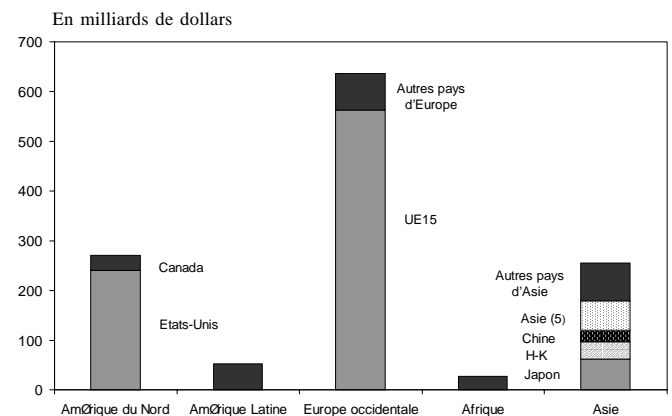
Les nouvelles négociations dans le cadre de l'OMC ont été lancées alors que les effets des précédents accords sont difficiles à évaluer, les mesures annoncées n'étant pas encore toutes entrées en vigueur. Les cycles de négociations commerciales successifs ont permis une baisse des tarifs douaniers des pays de l'OCDE : ceux-ci, encore supérieurs à 40 % en 1950, ont été ramenés à 8 % en 1980 et devraient passer en dessous de 5 % en 2000. Aussi, les gains à attendre d'une baisse supplémentaire sont-ils limités. Les pays en développement ont également fortement baissé leurs droits de douanes dans les années 1990 (en Inde, de 80 % en 1990 à 30 % en 1997, au Brésil de 25 % à 12 %). Toutefois, ces moyennes masquent l'existence de pics tarifaires, c'est-à-dire de tarifs douaniers très élevés limités à des produits spécifiques dont les importations menaceraient la production nationale.

Il avait été prévu que le prochain cycle de négociations annoncé dans les accords de Marrakech concerne l'agriculture, les services, certains aspects des droits de propriétés intellectuelles (brevets, contrefaçons), le réexamen des accords sur l'investissement, les lois anti-dumping... De nouveaux sujets de discussions ont depuis lors été proposés par les participants, comme l'ouverture des marchés publics, la politique de la concurrence, l'environnement, les normes de travail, les relations avec les pays les moins avancés. Les Européens sont favorables à un programme le plus large possible qui pose le problème de la régulation de la mondialisation. Les États-Unis, au contraire, soutiennent un programme restreint et ciblé dans lequel chaque nouvel accord serait mis en œuvre au fur et à mesure. Le groupe de Cairns, qui regroupe 15 pays grands exportateurs de produits agricoles ne pratiquant pas de subventions aux productions nationales, souhaite donner la priorité au dossier de l'agriculture.

Les positions libérales du groupe de Cairns – qui fait pression pour poursuivre la libéralisation pour les produits de l'agriculture (abolition des quotas d'importations et des subventions à l'exportation, révision des politiques de soutien interne des prix) – ou des États-Unis – qui réclament plus de

transparence dans l'attribution des marchés publics – s'opposent aux positions interventionnistes des Européens. Ceux-ci souhaitent pouvoir continuer à protéger et subventionner leurs industries culturelles. Ils veulent écarter du domaine de la libre concurrence certains secteurs comme l'éducation et la protection sociale (santé, retraite). Dans les négociations sur l'agriculture, ils prônent la défense de l'environnement, la sécurité alimentaire, la qualité des produits ou le principe de précaution (pour les OGM, par exemple). Le débat devient plus ambigu lorsque certains interventionnistes défendent la clause sociale ou la clause environnementale. Ils défendent alors l'utilisation de pressions commerciales pour modifier des choix relevant de la politique intérieure de leurs partenaires (quoique la dégradation de l'environnement puisse aussi parfois poser des problèmes d'externalité).

2. Exportation par région, en valeur en 1998



Source : OMC.

La position des pays en développement se situe globalement plus en retrait. En effet, les bienfaits des précédents cycles ne leur sont pas apparus nettement ; le dernier rapport de la CNUCED souligne d'ailleurs que les pics tarifaires sont souvent constatés sur les produits où les pays du Sud ont des capacités exportatrices importantes, ce qui restreint le développement de ces secteurs. De nombreux pays en développement ont du mal à mobiliser les moyens humains et financiers suffisants pour s'atteler aux différents sujets traités dans le nouveau cycle de négociations, d'où la difficulté de faire entendre leurs revendications. Nouveaux acteurs à Seattle, les ONG réclament à la fois une régulation plus importante du commerce mondial, se méfiant d'une libéralisation impulsée par les groupes multinationaux occidentaux, et dénoncent les pouvoirs d'intervention de l'OMC au travers de l'ORD qui lui permet une ingérence dans les politiques intérieures. Cette ingérence n'a pas de justification démocratique, les accords n'étant pas l'expression des citoyens. Elle risque, de plus, de faire prévaloir les intérêts des firmes productrices au détriment de la défense des consommateurs, de la protection de l'environnement, de la défense des identités culturelles, des choix sociaux des nations.

L'échec de Seattle est toutefois moins le fait du succès de la mobilisation des ONG et des groupes contestataires que celui du refus des pays du Sud d'avaliser le projet de compromis élaboré par les principaux pays exportateurs. Exclue d'une partie des négociations, les pays en développement ont refusé que les clauses sociales et environnementales soient associées aux débats du nouveau cycle. Les pays du Sud ont certes bloqué le processus mais ont réussi à émerger comme partie prenante aux débats.

Le débat sur la clause sociale

Ce n'est pas la première fois que des mesures comme la défense de l'environnement et l'amélioration des normes de travail sont débattues dans les négociations commerciales internationales⁽¹⁾. Elles figurent même déjà dans certains traités d'accords commerciaux régionaux. Toutefois, ces deux dossiers sont revenus au premier plan lors des négociations de Seattle et feront vraisemblablement l'objet de groupes de travail lors des prochains cycles de l'OMC. En ce qui concerne les clauses environnementales, certains industriels soumis à des règles rigoureuses dans les pays occidentaux s'inquiètent de la concurrence que pourraient leur faire les industriels des pays émergents, plus laxistes en la matière, et menacent d'aller produire dans ces pays, ce qui globalement serait nocif pour l'environnement mondial. Ce sont surtout les Etats-Unis et la France qui proposent l'élaboration d'une clause sociale qui définirait des normes minimales de travail auxquels les pays signataires devraient se conformer. Cette proposition résulte du rapprochement de deux groupes de pression aux motivations différentes : les syndicats des pays développés, qui veulent protéger l'emploi national de la concurrence des pays émergents, et les organisations de défense des droits de l'homme, dont les motivations sont morales et sociales.

Devant la grande diversité des normes de travail entre pays, selon le niveau de développement, le régime politique, l'histoire et la culture, il est difficile de dégager un niveau standard. L'OCDE a retenu un ensemble de normes de travail consensuelles, dérivées des conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT). Il s'agit de (1) la suppression du travail forcé ou obligatoire, (2) le droit de constituer des organisations et de s'y affilier (liberté syndicale) et le droit de négociation collective, (3) l'abolition du travail des enfants et (4) l'élimination de toute discrimination (race, sexe) en matière d'emploi et de conditions de travail⁽²⁾. Certains veulent aussi inclure dans la clause sociale des critères de salaire minimum, de protection sociale, de temps de travail, d'hygiène et de sécurité. Ces normes peuvent être hiérarchisées selon qu'elles relèvent plus particulièrement des droits de l'homme ou des conditions de travail. Les groupes en présence ne font pas les mêmes propositions de normes minimales en fonction de leurs intérêts propres.

Le projet d'inscrire une clause sociale au sein des négociations commerciales de l'OMC peut concerner le commerce entre pays de l'OCDE concurrents dont les choix sociaux impliquent un écart de coût de production. Mais il concerne plus directement le commerce Nord-Sud, car la clause sociale désigne clairement les accusés (les pays à bas salaires) et les plaignants (les pays riches). Aussi, ce projet rencontre-t-il l'opposition des pays en développement qui le dénoncent comme une forme particulièrement hypocrite de protectionnisme : les pays ne respectant pas strictement les normes sociales se verraient restreindre leurs accès aux marchés à l'exportation. L'inscription de la clause sociale à l'OMC va à l'encontre des conclusions de la première conférence ministérielle à Singapour en décembre 1996, qui spécifiaient que l'OIT était l'organisme qualifié pour définir et stimuler l'amélioration des normes sociales.

(1) Voir en particulier les deux articles de Steve Charnovitz qui situent le débat dans son cadre historique : CHARNOVITZ S., 1987, « L'influence des normes internationales du travail sur le système du commerce mondial – aperçu historique », *Revue internationale du travail*, vol. 126, n° 5, pp 635-657, et 1995, « Promoting Higher Labor Standards », *The Washington Quarterly*, 18-3, pp 167-190.

(2) Voir : 1996, *Le commerce, l'emploi et les normes de travail*, OCDE.

La littérature économique s'est assez largement fait l'écho du débat sur la clause sociale et sur l'opportunité de porter ces questions à l'ordre du jour des négociations de l'OMC. Elle s'attache aux liens entre commerce et conditions de travail. En particulier, J. Bhagwati s'est élevé contre l'instauration d'un niveau international de normes sociales. Il fait tout d'abord remarquer que ce niveau est difficile à définir, tant « les pratiques universellement condamnées comme l'esclavage sont rares »⁽³⁾. La diversité des normes de travail correspond à la diversité de développement des pays et reflète les différentes répartitions des facteurs de production et les différences de revenus. La nécessité de survivre rend parfois le travail des enfants indispensable. L'accusation de *dumping* social dont les Etats-Unis et la France se sont fait les militants en décembre à Seattle ne serait qu'un effort visant à augmenter les coûts de production de leurs partenaires commerciaux. La clause sociale serait principalement l'expression de groupes d'intérêts économiques des pays développés en faveur d'une restriction des exportations des pays du Sud en biens intensifs en main-d'œuvre. Elle provient d'une mauvaise perception de la réalité : l'avantage comparatif des pays en développement dans les productions intensives en main-d'œuvre non qualifiée n'est que la conséquence de leur bas niveau de développement économique et de l'offre importante de travail non qualifié.

Toutefois, on trouve également dans la littérature économique différents arguments en faveur d'une harmonisation des normes sociales :

– Le premier argument le plus fréquemment cité est celui de commerce « injuste ». Les normes de travail peu contraignantes pratiquées par les pays en développement sont considérées comme un avantage comparatif artificiel et injuste de leurs entreprises exportatrices. Elles contribuent à la délocalisation des activités intensives en main-d'œuvre et à la baisse de la demande de travail non qualifié dans les pays du Nord.

– Cette concurrence injuste inciterait ou obligerait certains pays développés à baisser leurs normes sociales au coût jugé alors comparativement trop lourd. Il en résulterait, en l'absence de négociation et de législation mondiales, une convergence vers le bas des normes de travail. La dégradation compétitive des conditions de travail serait alors l'équilibre non coopératif d'un dilemme du prisonnier qu'une clause sociale permettrait d'éviter. A l'échelle de chaque pays, la loi empêche que les entreprises ne puissent se concurrencer par une dégradation excessive des conditions de travail. Il faudrait instaurer un tel mécanisme à l'échelle mondiale.

– Les faibles normes de travail correspondent à un défaut de coordination que seule une réglementation internationale peut corriger. Une amélioration globale des conditions de travail est souhaitable, mais il est plus tentant pour un pays de se comporter en *free-rider*, d'éviter de supporter le coût d'un progrès des normes sociales et de continuer à bénéficier de l'avantage compétitif de plus faibles coûts de production. C'est pourquoi un accord sur une harmonisation des normes sociales est nécessaire et l'instauration de sanctions commerciales pourrait être un moyen d'y parvenir.

– Outre le fait que les revendications de conditions de travail minimales trouvent le soutien d'opinions publiques occidentales « altruistes », préoccupées par les conditions de travail dans les

(3) BHAGWATI J.N., 1995, « Trade Liberalization and « Fair Trade » Demands : Addressing the Environmental and Labor Standards Issues », *The World Economy*, vol. 18, pp 745-759.

pays du Sud, l'amélioration des normes sociales des travailleurs du Sud permettrait par exemple une plus grande implication des salariés dans le processus de production, une amélioration de leur niveau d'éducation et finalement des gains de productivité et une meilleure organisation du travail. D'autre part, elle participerait à l'accroissement de leur demande intérieure.

Les études empiriques peuvent difficilement confirmer le premier argument d'un avantage comparatif des pays aux faibles normes sociales. Selon l'étude de l'OCDE déjà citée, les pays ayant des conditions de travail peu contraignantes n'enregistrent pas de performances significativement meilleures à l'exportation que les pays qui ont des normes sociales progressistes. Ces résultats doivent être interprétés avec prudence puisqu'il peut exister un écart entre la ratification d'une convention de l'OIT (données prises en compte par l'OCDE) et son application. J. Mah⁽⁴⁾ reprend les données de l'OCDE et trouve une corrélation négative entre l'instauration de certaines normes sociales et les performances à l'exportation pour les pays en développement, corrélation qui disparaît au-dessus d'un certain niveau de richesse. En effet, ce sont les pays à très bas revenus qui sont susceptibles de se spécialiser dans des productions intensives en main-d'œuvre dépendant de faibles coûts du travail ; ce sont donc eux qui supporteraient le coût le plus important en cas d'accord sur une clause sociale. Ce résultat alimente certes les accusations d'avantage compétitif injuste des pays du Sud, mais il implique surtout que le fait d'améliorer les conditions de travail a un coût en terme de compétitivité, coût qui serait difficilement supportable sans une aide compensant la baisse des recettes d'exportations.

De nombreuses études examinent s'il est justifié d'utiliser la politique commerciale pour imposer un niveau international de normes sociales⁽⁵⁾. Il apparaît qu'il serait dangereux de lier politique commerciale et conditions de travail, sur une base bilatérale ou à l'OMC. Les prétextes altruistes seraient une façon trop commode pour masquer des préoccupations protectionnistes. User de son pouvoir économique pour soumettre un pays pauvre à des sanctions commerciales aboutirait à freiner son développement social en nuisant à sa compétitivité et à son développement économique. Cela irait à l'encontre du but officiellement recherché, puisqu'il existe une forte corrélation entre l'amélioration des conditions de travail et le niveau de développement économique. De surcroît, l'OMC (et auparavant le GATT) a été régi sous le principe de non-discrimination dans les relations commerciales, c'est-à-dire la promotion de la libéralisation commerciale quel que soit le pays, permettant un accès des petits pays au marché mondial et limitant le pouvoir des grands pays. Or il semble inévitable que les sanctions liées à une clause sociale soient sélectives et soient fonction de l'ampleur des violations des normes sociales et des préjudices commerciaux évalués par les pays plaignants. Restreindre l'accès aux marchés occidentaux des produits en provenance des pays aux basses normes sociales serait considéré comme un important revirement de situation.

(4) MAH J.M., 1997, « Core Labour Standards and Export Performance in Developing Countries », *The World Economy*, vol. 20-6, pp 773-785.

(5) Voir en particulier : BROWN D.K., DEARDORFF A.V. et R.M. STERN, 1998, « Trade and Labor Standards », *Open Economies Review*, vol. 9, pp 171-194 et GOLUP S., 1997, « International Labor Standards and International Trade », *IMF working paper*, n° 37, pour un résumé des études théoriques et empiriques existantes sur le sujet.

Aussi, serait-il plus efficace que les pays développés, plutôt que d'imposer unilatéralement des sanctions commerciales, contribuent à l'amélioration des conditions de travail par une aide technique et financière, plus ou moins directement liée. L'établissement de normes sociales plus progressistes pourrait être décidé de façon interne par chacun des pays concernés, sachant qu'il en retirerait certains avantages en termes d'aides extérieures. Le moyen le plus efficace d'améliorer les conditions de travail est la croissance économique, et non pas des sanctions commerciales.

Dans ces conditions, il est préférable de renforcer les pouvoirs de l'OIT et d'obtenir une plus large ratification de ses conventions. Des incitations restant dans le cadre de l'OIT permettraient d'éviter la contagion des préoccupations protectionnistes. Le débat sur les normes de travail dans le cadre du nouveau cycle de négociations de l'OMC a eu au moins le mérite de relancer l'intérêt des travaux de l'OIT et les réflexions sur les moyens à mettre en œuvre pour améliorer les conditions de travail et l'efficacité des incitations de l'OIT. D'ores et déjà, le Brésil a ratifié, en janvier 2000, la convention de l'OIT sur le travail des enfants : le gouvernement a annoncé des mesures financières pour permettre aux enfants d'arrêter de travailler et d'être à nouveau scolarisés. L'Inde, où le travail des enfants est déjà illégal mais où le nombre d'enfants travaillant est évalué à 60 millions (sur 250 millions d'enfants au travail dans le monde en 1996, selon l'OIT), a également annoncé la ratification prochaine de la convention de l'OIT.

En écho à la réunion de Seattle, la X^{ème} conférence de la CNUCED au début du mois de février a permis d'approcher un compromis entre pays riches et pauvres pour alimenter le débat sur le commerce et le développement. La déclaration de Bangkok confirme la volonté de dissocier commerce et normes sociales en mettant en avant le principe de « bonne gouvernance » (bonne gestion des affaires publiques, transparence, lutte contre la corruption, respect des principes démocratiques et des droits de l'homme). Ce principe est moins contraignant qu'une résolution de l'OMC, puisque les conclusions de la conférence de la CNUCED ont uniquement valeur de recommandation. Cependant cette conférence atteste de l'élargissement du consensus sur l'ouverture des marchés aux exportations des pays les moins avancés. C'est également ainsi qu'a été perçu le récent accord signé entre l'Union européenne et les pays du groupe ACP (Afrique Caraïbe Pacifique). L'accord de Lomé 2000 est axé sur une libéralisation des échanges allant de pair avec une démocratisation accrue des pays ACP. Il prévoit un accès privilégié au marché européen et la mise en place d'accords de partenariat, de zones de libre-échange régionales avec lesquelles l'Union européenne conclura ensuite des accords.

Les débats se sont ainsi poursuivis après Seattle. Les discussions sur les dossiers de l'agriculture et des services reprennent en mars. Même si la voie est délicate entre des exigences de libéralisation des échanges, des préoccupations de développement et des soucis de maîtrise nationale de l'évolution sociale, des négociations multilatérales sur le commerce mondial paraissent nécessaires et permettraient d'éviter des règlements bilatéraux. L'OMC apparaît ainsi comme un outil indispensable pour faire avancer les négociations ; les accords conclus auront d'autant plus de poids que l'OMC est dotée des pouvoirs nécessaires pour contrôler et réguler la libéralisation des échanges.

THIERRY LATREILLE
Département Analyse et Prévision