



Du *New Deal* au *Fair Deal* (1933-1953) : commerce, plein-emploi et normes de travail

Sylvain Zini

Le *New Deal* a été un tournant majeur dans l'histoire des États-Unis et du monde. Ce changement d'orientation économique et politique interne, a modifié le cours du développement économique et social des États-Unis. Cette nouvelle politique a par ailleurs été prise en modèle par d'autres. Aussi, la nouvelle politique économique internationale de l'administration de Franklin Delano Roosevelt (FDR) a-t-elle fortement contribué à la reconfiguration institutionnelle internationale qui a suivi la Deuxième Guerre mondiale (2^{ème} GM ci-après). Tout cela a été abondamment décrit et discuté. Pourtant, des travaux faisant la jonction entre, d'une part, la politique nationale et la politique internationale des États-Unis, et d'autre part, les dimensions relatives au commerce et à l'emploi ou au travail durant la période, sont rares, sinon inexistant¹. Aucune véritable synthèse n'existe sur le sujet, dont les éléments se trouvent fortement dispersés. Cette note a pour ambition d'offrir une telle synthèse et de fournir une grille d'analyse² de cette période durant laquelle une nouvelle forme de relations entre commerce, travail et emploi s'est forgée.

Alors qu'il est beaucoup question du *New Deal* en ces temps de turbulences économiques et sociales majeures, il est utile de revenir sur une période durant laquelle les dirigeants cherchaient

eux aussi à trouver de nouvelles avenues. Le renouveau institutionnel qu'ils ont imaginé reste à ce titre une inspiration de choix pour les dirigeants actuels. Afin de bien resituer ces débats, il nous semble important de rappeler l'importance politique du *New Deal* et du *Fair Deal* qui suivit comme le moment historique de l'avènement d'une nouvelle phase du capitalisme.

L'étude de la philosophie générale du *New Deal*, nous aidera à comprendre les fondements intellectuels de ce réformisme libéral. Nous précisons les axes idéologiques et pragmatiques de la politique commerciale propre au *New Deal*. Nous présenterons une grille d'analyse des tendances idéologiques des membres du *New Deal*, et verrons l'impact de ces penchants pour considérer les questions relatives à l'amélioration des conditions de travail et d'emploi. Par la suite, nous présenterons un panorama des solutions envisageables après la 2^{ème} GM pour assurer cette amélioration et établirons un bilan des causes qui ont provoqué l'abandon de la clause sociale comme une de ces possibilités. En guise de conclusion, nous aborderons les raisons de son étonnante actualité.

Du *New Deal* au *Fair Deal*

Un contexte hostile

Le *New Deal* est souvent perçu comme un événement fondateur, conduisant à l'émergence d'une nouvelle architecture institutionnelle encadrant le capitalisme aux États-Unis. État-providence, capitalisme du bien-être, âge d'or, les qualificatifs n'ont pas manqué pour dénommer ce qui a suivi cette mutation, et qui va prendre toute son ampleur à la suite de la Seconde Guerre mondiale. Les changements opérés par l'administration Roosevelt et ce, dès 1933, vont être très nombreux, mais ils ne vont pas tous connaître le même succès. Premièrement, c'est souvent dans un contexte de défiance généralisée des élites économiques, politiques, voire intellectuelles, que vont s'opérer les nombreuses réformes engagées. Il faudra du temps pour que les principaux acteurs de la société américaine acceptent ou soutiennent les choix opérés par l'administration³. Au niveau politique, les différents congrès et, surtout, la Cour suprême, ne vont cesser de mettre des bâtons dans les roues, ce qui va profondément ralentir les efforts opérés pour changer le fonctionnement de l'économie américaine.

Des mesures ambitieuses

Le *New Deal* a deux volets stratégiques : (1) lutter contre la crise économique qui a dévasté l'économie américaine et appauvri sa population, et (2) instaurer un nouveau cadre institutionnel qui doit concilier la prospérité, dont le marché reste le pivot central, et la redistribution des richesses afin de donner des opportunités de réussite à tous.

Schématiquement, le *New Deal* peut être résumé par cinq mesures phares qui vont donner le ton à la nouvelle configuration institutionnelle :

- Le *Tennessee Valley Authority* (TVA, 1933), un programme de construction d'infrastructures publiques visant à créer de l'activité économique dans une perspective contracyclique.

- Le *National Industrial Recovery Act* (NIRA, 1933), qui va redéfinir les règles encadrant le milieu des affaires tout en apportant un soutien direct aux industries.

- L'*Agricultural Adjustment Act* (AAA, 1933), qui va transformer le marché agricole avec un système de gestion de l'offre et de prix garantis.

- Le *Social Security Act* (SSA, 1935), mettant en route les programmes de pension pour les retraités et les allocations de chômage.

- Le *Wagner Act* (WA, 1935) puis le *Fair Labor Standard Act* (1938), qui doteront les États-Unis d'un système de relations industrielles, donnant un nouveau rôle aux syndicats permettant de rendre effectif le droit d'association et de négociation collective⁴.

Chacune de ces initiatives va jouer un rôle important dans l'évolution des conditions des travailleurs salariés américains : l'accroissement de l'emploi, de nouveaux droits sociaux en cas de difficultés, et surtout, un mécanisme permettant l'amélioration progressive et continue des normes du travail, et ce, à tous les niveaux (conditions de travail, santé et sécurité, salaire, etc.). Si ces mesures sont symboliques, il faut rappeler que toutes n'ont pas eu la chance d'être appliquées au moment de leur promulgation. Le NIRA, le AAA et le Wagner Act vont connaître de gros revers auprès de la Cour suprême majoritairement conservatrice. Leur application sera en conséquence partielle, et obligera Roosevelt et les siens à revenir constamment à la charge pour réussir à agir dans le sens de la réforme économique et sociale⁵.

Le renforcement : du second New Deal au Fair Deal

Ces différents programmes seront renforcés après 1936 et 1937. Fort d'une plus ample majorité au Congrès et pouvant composer avec de nouveaux membres à la Cour suprême, Roosevelt et son équipe vont pouvoir bénéficier de marges de manœuvres politiques plus amples qu'auparavant⁶. Par ailleurs, une nouvelle récession touche les États-Unis en 1937. Le traumatisme de 1929 va donner la chance à l'administration de mettre en œuvres les programmes existants et, le cas échéant, d'en accroître la portée, ou d'en créer de nouveaux. D'un point de vue politique, cette stratégie réformiste va être le moyen pour le Parti démocrate de s'assurer de l'appui critique du mouvement ouvrier, et ce, durant toute la période pendant laquelle les institutions du *New Deal* ont existé⁷. Cela sera aussi le moyen de s'assurer le soutien d'un certain nombre de ligues, comités et

associations qui seront les ancêtres des O.N.G. actuelles⁸.

Les élections de mi-mandat en 1938 vont montrer un recul des Démocrates, qui sonne comme un rejet au moins partiel du *New Deal* en tant qu'orientation politique. Celui-ci serait allé trop ou pas assez loin selon ses détracteurs⁹. Le déclenchement de la 2^{ème} GM va être le moyen de fuir le débat pour se concentrer sur les questions internationales. La guerre va aussi être l'occasion pour le gouvernement de mettre en œuvre une politique très interventionniste, frôlant parfois l'économie administrée (contrôle des prix, planification, rationnement de la consommation), et aussi de poursuivre les réformes, voire d'aller plus loin que ce que l'entendait l'esprit du *New Deal*.

L'autorité de l'État en temps de guerre va ainsi être utilisée pour asseoir les nouvelles règles politiques et économiques qui constituaient les pierres angulaires du *New Deal* : interventionnisme économique de l'État, système de relations industrielles fondé sur la négociation collective, politiques sociales, redistribution des richesses etc. La Guerre fera taire les critiques, lèvera les blocages qu'avaient connus les réformes et verrouillera le nouvel ordre institutionnel.¹⁰

Truman poursuivra le programme de son prédécesseur à travers la mise en œuvre de ce qu'il appellera le *Fair Deal*. Dès 1945, furent ainsi mises en place des politiques favorisant le plein-emploi, la protection sociale face aux aléas du marché et l'amélioration des conditions de travail. L'autre volet de ce programme fut de transformer l'économie de guerre en une économie industrielle, trouvant dans les débouchés civils une demande suffisante pour assurer une croissance économique soutenue et stable. Cela dit, Truman dut faire face à deux éléments qui vont retarder fortement l'application de son programme : (i) une majorité républicaine dans les deux chambres du Congrès et (ii) le déclenchement de la guerre froide.

Le retour en force des républicains ralentira de manière drastique les réformes sociales, voire débouchera sur des politiques anti-sociales comme la loi Taft-Hartley (1947), souvent citée comme un exemple de législation antisyndicale. La guerre froide aura, quant à elle, deux conséquences sur la poursuite des politiques sociales et de l'emploi. Premièrement, l'agenda interne et économique va passer au second rang, derrière l'agenda de sécurité. Deuxièmement, le camp conservateur américain va être redynamisé

par ce contexte international pour passer à la contre-attaque. Toute forme de programme social et d'interventionnisme fédéral était vue comme le spectre d'une économie dirigée, socialiste, voire totalitaire¹¹. Malgré tout, ce programme réformiste va réussir à s'imposer avec le temps.

On peut résumer le *Fair Deal* à partir de quelques mesures phares :

- l'élimination des habitations insalubres et la construction de logements sociaux (*Housing Act*, 1949) ;
- la mise en œuvre de nouveaux grands travaux
- le relèvement du salaire minimum ;
- un programme de réintégration des militaires conscrits dans l'économie civile (allocations monétaires, formation...), le *GI Bill Act*, 1944 ;
- une loi sur l'emploi (*Employment Act*, 1946) accordant au président le droit d'agir pour assurer un degré élevé d'emploi dans l'économie

Précisons toutefois que certaines mesures phares du *Fair Deal* ne passeront pas au Congrès. Il en fut notamment du système de santé universel et du subventionnement de l'éducation. Quant à la loi sur l'emploi, elle n'est qu'une pâle copie du projet de loi sur le plein-emploi (*Full Employment Bill*, 1946) qui était à l'origine de l'initiative des Démocrates. Ces échecs sont dus principalement à l'hostilité du Congrès républicain vis-à-vis de réformes perçues comme « socialistes ».

Les fondements du *New Deal* et la méthode

Le pragmatisme

À première vue, le *New Deal* est loin d'être caractérisé par une cohérence idéologique, et ce pour deux raisons. Premièrement, les personnes composant l'administration Roosevelt, et plus encore la majorité au congrès, sont loin d'être homogènes. Deuxièmement, le pragmatisme est le maître mot de la philosophie d'action de Roosevelt lui-même, et de ses principaux collaborateurs. Si l'orientation donnée est clairement progressiste, ou mélioriste, la transcription de celle-ci n'est pas gravée dans le marbre. Les choix politiques sont réalisés à l'aune de la situation économique concrète. Les programmes mis en œuvre ont vocation à répondre à des besoins, quitte, le cas échéant, à être modifiés et améliorés. Bien des programmes donnent l'impression d'être construits ad hoc, sur

le champ, sans véritable fondement intellectuel. Pourtant, tous convergent vers la mise en œuvre d'un nouveau libéralisme.

Le nouveau libéralisme

Cette doctrine va prendre forme assez tôt, sous l'influence du *Brains Trust*, un regroupement d'intellectuels qui vont conseiller le président et inspirer l'orientation générale du *New Deal*¹². Ce nouveau libéralisme va avoir pour sources d'inspiration le libéralisme social du progressivisme, le pragmatisme de Dewey, l'institutionnalisme américain, notamment celui de Commons, et, avec le temps, le keynésianisme qui vient d'outre Atlantique¹³. Ces quatre sources n'empêcheront toutefois pas le nouveau libéralisme de rester ancré dans la tradition politique américaine, avec une insistance sur les libertés économiques et politiques.

Le *New Deal* s'enracine, en effet, dans l'héritage politique américain. La libre entreprise reste une valeur incontournable, mais des institutions doivent être mises en œuvre pour rendre effectif le vieux rêve Jeffersonien : donner à tous le droit au Bonheur. Par ailleurs, dans la pure tradition lockéenne, le nouvel ordre se doit de donner à chacun ce qu'il mérite, en conséquence de quoi le travail doit être récompensé au prix de l'effort consenti. Plus encore, des lois doivent assurer à ce que chacun puisse bénéficier de conditions de travail décentes ainsi que de revenus proportionnels à la productivité et au progrès économique général¹⁴.

En somme, plus que d'un paradigme étatiste, le *New Deal* offre probablement la meilleure incarnation de ce qu'il est convenu aujourd'hui d'appeler le libéralisme enchâssé, à savoir le plus strict respect de la démocratie libérale et de la libre entreprise, mais aussi leur encadrement institutionnel favorisant la possibilité de contrôle macro-économique et la mise en œuvre de politiques sociales et de redistribution. Cette philosophie reste également attachée à la tradition individualiste. Le gouvernement et les lois ne cherchent pas, dans la perspective du *New Deal*, à agir à la place des individus. Il a pour raison d'être de mettre en œuvre des institutions donnant à chacun les moyens de parvenir au bonheur, à la prospérité et à la réussite. Bien que différente du laisser-faire, la philosophie du *New Deal* s'inscrit donc bien dans la tradition libérale¹⁵. D'ailleurs, ce n'est pas un hasard que

la doctrine qui va soutenir ce nouveau modèle va s'appeler « *liberalism* » aux États-Unis, et que, depuis lors, un *liberal* est perçu comme un progressiste plutôt qu'un partisan du laisser-faire.

La diversité des positions idéologiques au sein de l'administration Roosevelt

Si le nouveau libéralisme reste l'orientation générale du *New Deal*, de nombreux choix sortiront de ce sentier battu pour répondre aux tensions idéologiques à l'intérieur même de l'administration Roosevelt, et tenir compte par ailleurs de la forte opposition aux politiques mises en œuvre. Il convient de souligner par ailleurs que Roosevelt jouait de la concurrence entre les différents *Départements* et organes de décision afin de tirer le meilleur de chacun d'eux.

Généralement, on symbolise quatre tendances politiques à travers des institutions, des groupes ou des individus influents auprès l'exécutif américain à cette période :

- le réformisme social, incarné par la personnalité de Frances Perkins, Secrétaire au travail ;
- l'interventionnisme macroéconomique de l'État et la planification infrastructurelle dont les membres du *Brains Trust* seront les principaux partisans ;
- le protectionnisme conservateur, incarné par George Peek, responsable de l'Administration de l'ajustement de l'agriculture (AAA)
- l'internationalisme libéral, dont la figure de proue est Cordell Hull, Secrétaire d'État

Comme nous avons pu le voir dans la première partie, chacun des trois premiers courants a pu obtenir gain de cause au sein de la politique intérieure des États-Unis à travers les réformes décrites dans la deuxième partie. Il convient désormais de voir en quoi le *New Deal* a pu être le fer de lance d'une nouvelle politique commerciale, sous la houlette de Cordell Hull.

L'émergence d'une nouvelle politique commerciale

La faillite de l'isolationnisme

La politique commerciale mise en œuvre par le *New Deal* va partir du constat de l'échec de la politique commerciale menée par l'administration Hoover sous les auspices de Smoot et Hawley. En

réponse à la crise économique, l'administration républicaine avait décidé de mettre en œuvre un programme d'augmentation drastique des tarifs douaniers afin de protéger le marché intérieur. Il s'est agi d'une politique qui ne faisait qu'accentuer la tradition protectionniste des États-Unis poursuivie depuis de la Guerre de sécession. L'idée était d'offrir une couverture tarifaire aux secteurs mal en point à la suite de la Grande dépression. Or, selon les *New Dealers*, Cordell Hull en tête, ce remède a été pire que le mal. Au lieu d'offrir une perspective de relance à l'intérieur, cette politique suivie par tous les pays a réduit considérablement les débouchés extérieurs, empirant donc les conditions de la demande de produits. Il va revenir à un grand partisan du libre-échange, Cordell Hull, de remédier à la situation. Le secrétariat d'État, que Hull dirigea pendant presque douze ans, sera acquis à la cause de l'ouverture au commerce international. Sans faire l'unanimité au sein de l'administration en place, Hull va néanmoins réussir à imposer un tournant majeur au sein de la politique commerciale américaine en direction de l'ouverture.

Le Combat interne de Cordell Hull

Pour arriver à ses fins, Hill dut affronter les oppositions de son propre camp. Les membres du *Brains Trust* entourant Roosevelt étaient plutôt nationalistes et, dans tous les cas, étaient intéressés exclusivement par les questions de régulation économique interne. Les réformistes sociaux, Perkins en tête, mettaient la priorité sur l'élaboration des politiques sociales nationales. Enfin, Peek, responsable de l'Administration de l'ajustement de l'agriculture¹⁶, soutenu par Moley, n'allait cesser de prêcher en faveur du protectionnisme afin de rétablir des conditions économiques favorables aux producteurs américains, et, ce faisant, assumer pleinement un positionnement souverainiste au détriment des visées internationalistes¹⁷.

La philosophie du *New Deal*, sa méthode, ainsi que les conflits internes à l'administration vont largement marquer intellectuellement et empiriquement le devenir de la politique commerciale des États-Unis. La doctrine de libre-échange prônée par l'administration Roosevelt, avec Hull en tête, est loin d'être orthodoxe¹⁸.

Les fondements de la nouvelle politique commerciale : un libéralisme pragmatique.

Effectivement, l'internationalisme libéral américain aura peu de chose en commun avec le libéralisme britannique du XIX^{ème} siècle.

Premièrement, au niveau théorique, nous sommes loin des dogmes classiques ou néo-classiques. La question de la demande ou du consommateur semble secondaire dans la perspective de Hull. Si le commerce doit se développer plus librement, c'est pour une question de plein-emploi. Pour Hull, les capacités productives des nations excèdent leur demande interne¹⁹. Le commerce est le moyen d'écouler le surplus de marchandise permettant l'obtention d'un plein-emploi. Donc, c'est du point de vue du producteur, plus que celui du consommateur que le *New Deal* va aborder l'idée de libéralisation du commerce. Cette perspective s'intègre d'ailleurs très aisément au programme général de l'administration démocrate tournée vers l'emploi et la rénovation des conditions institutionnelles de la production.

Deuxièmement, au niveau de la pratique, la politique commerciale américaine reste fidèle au pragmatisme qui inspire le *New Deal*. L'approche unilatérale britannique fut ainsi jetée aux oubliettes pour faire place à la méthode convenant le mieux à la période. Dans un premier temps, devant le refus de tous à mener des négociations internationales – symbolisé par l'échec de la conférence de Londres en 1933, les États-Unis vont faire le choix de la libéralisation commerciale bilatérale grâce à la loi commerciale de 1934²⁰. En dépit de ses préférences pour le multilatéralisme, et plutôt que de jeter l'éponge, Hull va accepter de passer par une approche bilatérale pour ouvrir la brèche de la libéralisation commerciale. Dans un second temps, après la 2^{ème} GM, la reconstruction de l'ordre international va se faire sous le leadership des États-Unis. C'est alors que ceux-ci vont prôner la généralisation de la méthode qu'ils ont rodée dans les négociations bilatérales. Pour ce faire, ils vont proposer un système commercial multilatéral au sein duquel chaque pays se doit de faire des concessions mutuelles et en étendre les bénéfices à tous. Plutôt que la vertu morale des parties prenantes, les concepts de réciprocité et de loyauté seront les bases du processus de libéralisation²¹. Cela conduira au projet de création d'une organisation internationale du

commerce, l'OIC, qui échouera par ailleurs mais dont on trouvera une partie des éléments dans les négociations commerciales qui commencent en 1947 et déboucheront sur le GATT. Bien qu'insatisfaisant, cet accord consacre néanmoins le multilatéralisme procédurier, une approche qui permet d'ouvrir les marchés par la négociation collective et ainsi de tourner le dos à l'isolationnisme, mais sans pour autant verser dans l'unilatéralisme et l'exemplarisme comme l'avaient fait les Britanniques au dix-neuvième siècle.

Un autre trait fondamental de cette nouvelle pratique est l'utilisation des outils traditionnels de la politique commerciale américaine mais en en renversant la finalité pour les orienter et les mettre au service de la libéralisation des échanges. Tout d'abord, la réciprocité sous sa forme inconditionnelle deviendra le pilier de la nouvelle politique commerciale américaine et le principe fondateur du GATT. Jusque-là utilisée de façon très négative pour forcer l'ouverture des marchés, répondre coup pour coup à l'agressivité commerciale des autres pays et, ainsi, justifier le protectionnisme, la réciprocité permettra d'ouvrir les marchés sur la base de l'égalité de traitement et de l'avantage mutuel.

Il en va de même du concept de loyauté commerciale qui prend désormais un caractère contractuel. Avec trois conséquences : (1) chaque partenaire ou partie contractante se doit de respecter les engagements pris ; (2) tous les coups ne sont pas permis et des règles doivent être mises en œuvre pour baliser le terrain du jeu commercial ; et (3) les coûts d'ajustement et les gains liés à la libéralisation commerciale doivent être partagés équitablement.

Par ailleurs, les parties contractantes aux accords se doivent de mettre en place des mécanismes visant à faire respecter les règles négociées afin de transformer les engagements en pratique effective, l'esprit étant que les règles du commerce international doivent s'inspirer et respecter les normes et pratiques habituelles des affaires.

Enfin, il est prévu que les États doivent pouvoir user de mesures de restriction temporaires en cas de crise ou de situations anormales. Cela permet d'instaurer un garde-fou, plus précisément une clause de sauvegarde visant à éviter un retour en arrière permanent. Ainsi, et grâce à la clause de sauvegarde, il devient possible d'avancer sans cesse dans les négociations, quitte à faire un ou deux pas en arrière de temps en temps.

Un bilan très honorable

Nous sommes donc bien loin du libre-échange orthodoxe, fut-il classique ou britannique. Cet internationalisme libéral permet de concilier les anciens partisans du libre-échange – tendance à la libéralisation –, avec les réformistes sociaux et les keynésiens – objectifs du plein-emploi et clause de sauvegarde –, ainsi qu'une partie des nationalistes – négociations différenciées par secteur, exclusion de l'agriculture –.

Ainsi, en plus de répondre à une nouvelle vision de l'économie (nouveau libéralisme), ce système vise à concilier des approches et des intérêts parfois contradictoires, à l'égard de la politique commerciale, grâce à ce fameux pragmatisme. La méthode en question était effectivement le moyen de concilier des approches parfois contradictoires. Parce qu'orienté vers la libéralisation, nous pourrions parler de nouveau libéralisme pragmatique. Hull a, quant à lui, parlé de « nationalisme éclairé » pour évoquer la politique commerciale du *New Deal*. Il s'agissait, selon lui, d'un nationalisme, car les nations restent le pivot du système, mais il est éclairé, car orienté vers la libéralisation et l'expansion d'un système commercial ouvert.

Les résultats de cette nouvelle approche sont les suivants :

- mise en place de la loi commerciale de 1934 autorisant le gouvernement à négocier des accords bilatéraux ;
- centralisation de la formulation de la politique commerciale (du ressort du Secrétaire d'État) au détriment du Congrès²², ce qui va ainsi permettre de soustraire partiellement celle-ci des intérêts économiques immédiats ;
- négociation de 29 accords réciproques entre 1934 et 1947 ;
- conclusion d'un accord général sur les tarifs douanier et le Commerce, le GATT en 1947
- tentative avortée de création d'une organisation internationale du commerce entre 1945 et 1950.

La mise en place des nouveaux mécanismes multilatéraux devait laisser une place de choix aux questions relatives au travail et à l'emploi, ce que nous pourrions préciser une fois le contexte général mis de l'avant.

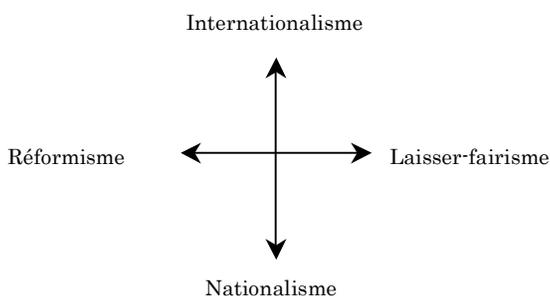
Plein-emploi et amélioration des conditions de travail : le débat américain

Aux États-Unis, et ce, du *New Deal* jusqu'au *Fair Deal*, les membres des administrations successives ne s'entendront pas sur la façon de concevoir la politique étrangère des États-Unis au niveau économique et social. Du nationalisme à l'internationalisme, un spectre complet de positions va être défendu par les grandes figures intellectuelles et politiques de la gestion démocrate du pouvoir. En conséquence, le débouché internationaliste de l'après-guerre (ONU, FMI, BM, GATT et OIC) n'était pas nécessairement écrit dans les gènes du *New Deal*. Nous avons pu voir que, jusqu'à un certain point, l'internationalisme pragmatique de Cordell Hull permettra de transcender ces divergences. Mais, à travers l'étude de l'évolution de la politique étrangère américaine, et ce, sous le prisme de la question du lien commerce-travail, il est possible d'établir une trajectoire.

Une grille d'analyse des différentes visions

La clé du problème réside dans les deux axes idéologiques suivants qui nous offrent une grille de lecture pertinente des clés du débat d'alors :

Graphique 1. Préférences idéologiques dans le domaine de l'économie politique



Ces options idéologiques représentent les options disponibles au *New Deal* pour régler les questions socio-économiques. Un premier choix est à effectuer entre le laisser-faire et réformisme²³. Le laisser-faire renvoie à l'idée du politique comme partie prenante de l'évolution de la société.

Le laisser-faire correspond à la vieille idéologie libérale que l'on associe à l'hégémonie britannique. C'est un système de pensée où le marché est une fin plus qu'un moyen, et selon lequel toute entrave à la liberté du marché est vaine et dangereuse. La défiance envers l'État est une marque de fabrique de cette école. Enfin, on peut souvent retrouver une dimension darwinienne pour ce qui est de l'évolution des sociétés. Tels Malthus et Spencer, les tenants de cette pensée vont considérer que chacun a le sort qu'il mérite et que le système économique sélectionne les plus performants. En conséquence, aucune sympathie n'est offerte à ceux qui sont rejetés aux marges du système (les pauvres, les personnes et entreprises en faillite, etc.)

Le réformisme²⁴ est une vision à la fois volontariste et mélioriste. Volontariste, car l'idée sous-tendant ce réformisme est que le cours de l'action humaine ne suit pas des lois naturelles. En conséquence, l'action organisée des hommes peut changer les choses. La sphère politique, et le gouvernement de l'État en particulier, est l'outil par excellence d'intervention. Mélioriste²⁵, car si l'action humaine peut changer le cours de l'histoire, c'est bien pour se diriger vers un monde meilleur, plus prospère, et plus libre en définitive.

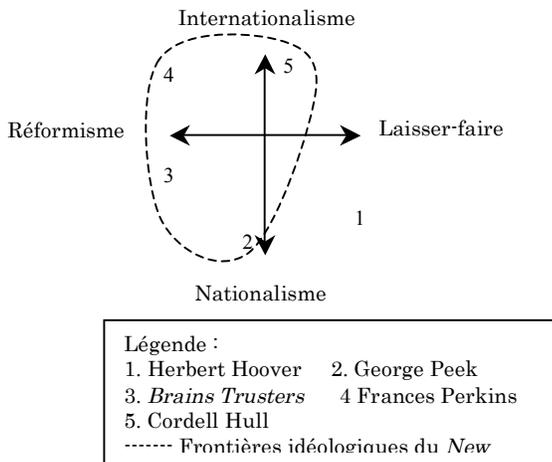
Le deuxième axe renvoie au choix et à la philosophie de l'insertion internationale. Va-t-on chercher à appliquer nationalement une politique particulière, en faisant abstraction de ce qui se passe à l'extérieur, et ce, en défendant jalousement la souveraineté nationale ? Dans ce cas-ci, le marché national est le champ d'action prioritaire de l'État. En conséquence, le reste du monde devient la variable d'ajustement dans la pratique de l'État. La politique commerciale doit s'adapter aux besoins de la nation, quitte à utiliser des politiques protectionnistes.

Ou bien va-t-on chercher à concilier les choix nationaux avec les choix des autres nations au sein d'institutions, quitte à renoncer à une partie des objectifs initiaux ? Ce choix va faire de la coopération intergouvernementale une priorité. Le but est de fournir des cadres de discussion pacifiant les relations internationales. À terme, le projet internationaliste prévoit une universalisation de certains principes et pratiques, et donc la disparition progressive des spécificités nationales. Ceci passe par une harmonisation des politiques nationales, par le biais d'institutions.

Le positionnement des New Dealers

Une fois énoncés ces deux axes, il en ressort 4 quadrants, dont trois seront occupés par les représentants de l'administration du *New Deal*.

Graphique 2. Application de la cartographie pour les membres du *New Deal*



Le quadrant exclu est celui du « nationalisme / laisser-fairisme ». Ce quadrant représentait la position traditionnelle du parti républicain, qui a largement inspiré Herbert Hoover (point 1) : une orthodoxie économique sans faille et une souveraineté nationale jalousement gardée (poussée jusqu'à l'isolationnisme). Il s'agit bien de l'option politique qui a perdu avec la victoire de Roosevelt, sans que l'on sache, en 1932, quel autre des trois quadrants idéologiques va gouverner.

On pourrait simplifier en disant que les trois se sont côtoyés, avec plus ou moins d'animosité, et que Roosevelt a joué de son habileté politique pour privilégier à certains moments une option plutôt qu'une autre, sans jamais vraiment trancher. Pour simplifier l'analyse des faits, nous allons associer un groupe ou une personne à chacun des trois quadrants.

- Le réformisme nationaliste va être associé aux *Brains Trusters* (point 3), ces intellectuels qui ont fondé la plate-forme programmatique de Roosevelt. Le contenu de leur proposition ressemblait à du keynésianisme avant la lettre, avec un penchant certain pour les régulations macroéconomiques nationales. En conséquence, les relations avec le reste du monde étaient vues comme un facteur de turbulence pour l'économie

nationale. Le nationalisme dont il est ici question n'est donc pas une fermeture ayant vocation à stigmatiser l'extérieur (il n'y a pas de chauvinisme), mais plutôt un moyen pour mieux réguler l'économie. Ainsi, les relations internationales n'ont pas pour vocation à être antagoniques par définition, mais la priorité est donnée au rétablissement de l'économie nationale. Il est à noter qu'une variante beaucoup plus nationaliste et protectionniste va être présente au sein du *New Deal*, avec George Peek (point 2). Pour Peek, le protectionnisme est un objectif en soi, permettant de préserver la souveraineté américaine. Mais l'influence de ce courant va aller en décroissant, et ce jusqu'à la « démission » de ce dernier en 1936.

- Le « réformisme / internationalisme » va, de son côté, être incarné par l'administration du Département du travail, et par-dessus tout par l'amie fidèle des Roosevelt : Frances Perkins (point 4). L'aspect réformiste va être couvert par sa volonté acharnée de doter les États-Unis de politiques sociales et de normes du travail dignes de ce nom (parfois à l'encontre même des syndicats !). Cette volonté avait pour motif de réduire les disparités de richesses et de rééquilibrer le rapport de force entre capital et travail. Mais, il ne faut pas oublier que c'est aussi Perkins qui va enclencher la politique internationaliste, avec le projet de faire adhérer les États-Unis à l'OIT. En quelque sorte, ce camp est celui du Wilsonisme réformiste et progressiste.

- Enfin, le quadrant de « l'internationalisme / laisser-fairisme » va être celui des Démocrates du Sud, fortement représentés au sein du Congrès. Cordell Hull, le secrétaire d'État, et ses acolytes au sein de son Département représenteront une version modérée de ce courant. Avec une vision plus orthodoxe que les autres membres du *New Deal* celui-ci se situait plus au centre de la coalition. Tout au moins, les réformes économiques et sociales étaient pour lui secondaires par rapport à l'obsession de l'ouverture commerciale. Le message envoyé par ce courant va consister à relier l'interdépendance économique (le commerce), la démocratie et la paix. Ainsi, la coopération (commerciale) internationale est-elle vue comme une solution aux problèmes nationaux, mais aussi comme le moyen de pacifier le monde à travers le commerce et un moyen d'assurer l'amélioration des normes sociales. Il s'agit ici de la variante commerciale du Wilsonisme

Le positionnement de chacun des courants concernant les politiques prioritaires pour concilier prospérité, plein-emploi et amélioration des conditions de travail.

L'intérêt de constituer a posteriori ces trois tendances idéologiques de l'administration Roosevelt est de voir ce que chacune avait à proposer dans le but d'obtenir le plein-emploi et l'amélioration progressive des conditions et normes du travail. Le terreau commun des *New Dealers*, c'est de partager ces objectifs. Cela dit, les moyens jugés opportuns vont être très différents selon l'appartenance idéologique. En voici la récapitulation à travers le tableau 1 (ci-contre), accompagné des commentaires.

Réticents à toute forme de nationalisme, Cordell Hull et ses acolytes internationalistes vont promouvoir l'emploi par le commerce. Le marché interne étant incapable d'absorber toute la production nationale, il convient d'ouvrir les frontières, idéalement à l'échelon multilatéral, et, faute de mieux, au niveau bilatéral. Aussi, en bon wilsoniens, ces personnes vont pousser activement le gouvernement à adhérer aux institutions internationales, et, entre autres, l'OIT. Cordell Hull va d'ailleurs appuyer stratégiquement les démarches de Frances Perkins visant à convaincre le congrès à adhérer à cette organisation²⁶. Cela dit, Hull sera très sceptique à l'égard de l'interventionnisme étatique quant à sa capacité à régler le problème du plein-emploi. Ce qui le gênait par-dessus tout, c'était le biais nationaliste de cette éventualité. Bien que non chauvin, ce nationalisme entraînerait selon lui vers un monde où chacun agit unilatéralement selon ses intérêts, ce qui conduirait assurément au conflit ouvert. La meilleure méthode selon lui restait donc l'universalisation progressive du marché, de la démocratie et du progrès social, à travers la coopération internationale et multilatérale.

À l'autre bout du spectre se trouve George Peek, qui voyait en la souveraineté des États-Unis, l'unique source de la prospérité. Toute forme d'ouverture ne pouvait être que nocive pour lui, ainsi, les États-Unis devaient-ils penser à eux, avant de penser à l'avenir du monde. Une planification de la reprise économique nationale et autocentrée était l'option choisie par excellence par ce camp démocrate-nationaliste

Nationalistes et progressistes, les *Brains Trusters* avaient quant à eux comme priorité la

relance nationale des États-Unis, et ce au détriment de la coopération internationale si c'était nécessaire. Ces intellectuels vont être le fer de lance de l'utilisation de politiques macroéconomiques nationales²⁷ et éventuellement de la planification infrastructurelle, dans la perspective d'obtenir le plein-emploi²⁸. Trois volets vont être proposés : une relance conjoncturelle, une politique structurelle planifiée visant à moderniser les infrastructures économiques et une réforme institutionnelle visant à encadrer le fonctionnement de l'économie de marché. Ces personnes vont rester attachées à l'autonomie de l'économie américaine, et ce, afin d'assurer l'efficacité des mesures mentionnées.

Tableau 1. Choix politiques disponibles visant à obtenir le plein-emploi et une amélioration progressive des conditions de travail.

Politiques	Cordell Hull	Frances Perkins	<i>Brains Trusters</i>	George Peek
Ouverture au commerce international	++	0	-	--
Adhésion aux institutions internationales	++	++	0	--
Mise en œuvre de politiques sociales	0	++	+	0
Mise en œuvre de normes du travail nationales	0	++	+	0
Mise en œuvre de politiques macroéconomiques nationales	-	+	++	0
Planification	--	0	++	+
++ = très favorable + = favorable 0 = indifférent - = opposé -- = très opposé				

En position intermédiaire, nous allons trouver Frances Perkins qui va être la promotrice d'un réformisme internationaliste. La priorité reste tout de même la mise en œuvre de politique sociale et de normes du travail nationales ayant pour fonction de palier aux inégalités de fortune et de pouvoir créées par le marché. En revanche, si l'ouverture commerciale ne constitue pas une priorité pour cette mouvance, l'adhésion aux

institutions internationales une exigence à conquérir. L'esprit wilsonien imprégnait donc ce courant. Frances Perkins arrivera à arracher l'adhésion des États-Unis à l'OIT, et ce, avec appui du congrès, dès 1933. De fait, la question du progrès social n'est pas vue seulement comme un enjeu national, mais il s'agit d'universaliser les acquis à travers la coopération internationale.

L'arbitrage de Roosevelt entre réformisme, nationalisme et internationalisme.

Il fallut toute l'habileté de Roosevelt pour concilier les trois courants idéologiques et donner à chacun satisfaction, mais à des périodes différentes. Fort du pragmatisme dont on a déjà parlé, FDR va opérer en deux temps sur la question du débat entre nationalisme et internationalisme, et celui sur le degré de réformes économiques et sociales à mettre en œuvre³¹. Durant le premier mandat, et bien qu'internationaliste de cœur³², FDR va céder à la tentation nationaliste progressiste, instaurant à travers les mesures du NIRA des procédures d'interventionnisme économique fortes, et ce sous les conseils du *Brains Trust*. La priorité est donnée à la relance de l'économie américaine, quitte à revenir plus tard sur les questions de coopération internationale. Cela explique, entre autres, pourquoi la Conférence de Londres de 1933 fut un profond échec. Dans un second temps, il va soutenir les deux lois sociales de 1935 et 1937, chères au cœur de la Secrétaire au travail visant à changer les pratiques dans le domaine du travail aux États-Unis. Enfin, et ce, en crescendo durant ses quatre mandats, sa politique va se diriger vers l'internationalisme. Dès 1934, il va donner le feu vert à Cordell Hull pour mettre en jeu sa loi sur les accords de réciprocité commerciale. Mais l'internationalisme va devenir une doctrine d'autant plus nécessaire avec le déclenchement de la 2^{ème} GM. L'intervention dans une Guerre qui ne concernait pas directement les États-Unis, la reconstruction et la Guerre froide livreront un terreau suffisamment fécond, à lui et son successeur, pour maintenir le cap internationaliste et libéral.

C'est dès le début de la 2^{ème} GM que les États-Unis vont commencer à planifier l'architecture économique de l'ordre international d'après-guerre. Les négociations bilatérales entamées avec les Britanniques lors du prêt-bail, puis au moment de la Charte de l'Atlantique, les projets

monétaires et commerciaux multilatéraux vont s'affronter afin de définir le futur ordre international. C'est dès ces négociations que vont se dessiner les règles du système commercial multilatéral, dont Cordell Hull fut l'un des grands architectes. À l'origine, les questions relatives au travail seront éloignées des différents plans proposés par les États-Unis. Par ailleurs, il y avait au sein même du camp américain des tensions quant à la portée et à l'ordre de priorité dans les objectifs à atteindre. Le camp keynésien, qui va se cristalliser par la suite au sein du Département du trésor, va considérer que le plein-emploi est un objectif prioritaire par rapport à la libéralisation commerciale, en revanche chez les membres du Département d'État, c'est le commerce qui est non seulement prioritaire sur le plein-emploi, mais en plus contribue à son arrivée.

Les mesures pour encadrer socialement une économie ouverte après la 2^{ème} GM

Les administrations Roosevelt et Truman prendront plusieurs types de mesures pour concilier le plein-emploi et le respect des normes du travail avec la mise en œuvre d'un ordre commercial international ouvert.

Il convient dans un premier temps de rappeler qu'il s'agit d'un ordre international et qu'en conséquence, il est basé sur la souveraineté des États-nation. L'internationalisme libéral américain repose sur ce principe, non sans remettre à plus tard d'ailleurs le rêve kantien du cosmopolitisme. De la sorte, les mesures imaginées à cette époque peuvent être classées dans en catégories : les mesures nationales, les règles internationales et les procédures réconciliant les objectifs nationaux et internationaux.

Le rôle des États-nations dans la promotion du plein-emploi

L'esprit du *New Deal* et le succès intellectuel des recettes keynésiennes feront que le gros de la régulation de l'emploi et des normes du travail relèvera des États-nation.

- Les politiques macroéconomiques sont du ressort des États en fonction des nouveaux outils qui seront forgés à partir des analyses

keynésiennes. Ces mesures permirent, entre autres, d'assurer le plein-emploi, lui-même propice à l'amélioration des conditions de travail (incitation à offrir de bons salaires en lien avec la productivité et amélioration progressive des conditions et des normes du travail en fonction de la progression du niveau de vie).

- Les politiques sociales et l'élaboration des normes du travail améliorées sont, elle aussi, du ressort des États, qui, de manière générale vont les bonifier avec le temps.

Si le sujet n'a jamais vraiment été évoqué dans les négociations américano-britanniques durant la 2^{ème} GM, les négociations internationales qui s'ouvrent par la suite vont être le terreau fertile pour que les questions d'emploi fassent leur apparition.

Il faut rappeler ici que le plein-emploi est jugé comme un objectif prioritaire, ce qui est réaffirmé autant dans le préambule du GATT³³ que dans celui de la charte de la Havane qui devait aboutir à la création de l'OIC³⁴. Ainsi, ces institutions commerciales pouvaient-elles satisfaire tout autant les héritiers du *New Deal* aux États-Unis, que les keynésiens, de plus en plus nombreux, dans les administrations et les travaillistes les sociaux-démocrates au pouvoir dans plusieurs pays au lendemain de la guerre. La Charte allait d'ailleurs plus loin que la simple déclaration de principes. L'article 2 et de l'article 3 rappellent que la lutte contre le chômage et pour le plein-emploi sont certes des questions du ressort des États, mais elles contribuent au développement harmonieux des échanges internationaux.

Le rôle des institutions internationales dans la promotion des normes du travail

L'ONU va être une des créations majeures de l'après 2^{ème} GM. En son sein, plusieurs instances seront chargées de surveiller la question des normes du travail

- Afin d'accompagner le regain d'intérêt national pour ces questions, l'OIT va être consacrée dans le nouveau système de l'ONU. Celle-ci sera chargée de promouvoir un droit international du travail en élaborant des conventions que les pays membres se devaient de ratifier. La déclaration de Philadelphie jouera à ce titre le rôle de coup d'envoi de la coopération internationale dans le domaine

- La Déclaration universelle des droits de l'homme va suivre le mouvement, en consacrant

les droits économiques et sociaux des individus et des peuples au même titre que les autres droits humains. L'article 23 de la Déclaration viendra consacrer le droit au travail, et à des conditions de travail dignes et décentes³⁵.

Les interdépendances des sphères nationale et internationale

Que ce fût au niveau monétaire ou au niveau commercial, les principes régissant le nouvel ordre étaient sujets à des exceptions lorsque la souveraineté des États-nations et la coopération internationale mise en œuvre entraient en conflit.

Au niveau monétaire, le régime de change surveillé par le FMI limite considérablement la possibilité pour les États de recourir aux dévaluations de leur propre chef. Cependant, dans le cas d'une situation économique fragile, un État pourrait demander au FMI de faire exception afin, entre autres, de retrouver un niveau d'emploi plus satisfaisant.

Au niveau commercial, la clause de sauvegarde va être le moyen d'assurer la pérennité de certains secteurs face à une concurrence internationale accrue. Plus qu'un résidu de protectionnisme, la clause de sauvegarde est un moyen de conserver un régime commercial ouvert malgré les exceptions. Cette clause est aussi le moyen de ménager (et de réaménager) l'emploi dans certains secteurs.

Le mécanisme de gestion par excellence de l'interdépendance des sphères nationales et internationales entre commerce et normes du travail est la clause sociale. L'idée est d'assurer une ouverture commerciale, mais en même temps de garantir un haut niveau de normes du travail en interdisant de se baser sur le dumping social afin de se procurer un avantage commercial. Ce volet était clairement établi au sein de l'OIC. C'est l'article 7 de la Charte de La Havane³⁶ qui va attirer l'attention, avec une perspective propre au contexte intellectuel de l'époque³⁷. Si les préambules orientés vers le plein-emploi étaient des moyens de rassurer les keynésiens et leur penchant nationaliste, la formule de l'article 7, véritable ancêtre des clauses sociales modernes, va être le moyen de convaincre le camp réformiste, pro-travail, quant aux bienfaits de la libéralisation commerciale. Il s'agit selon nous d'une mesure typiquement rooseveltienne, car comme nous l'avons vu, Roosevelt était le maître

pour concilier des vues différentes sur les moyens de concilier prospérité et équité (loyauté).

D'un point de vue strictement américain, ce chapitre 7, c'est la synthèse de la méthode de Cordell Hull et de la vision de Frances Perkins. Tous deux étaient internationalistes, l'un avec un penchant commercial, et l'autre avec un penchant social. La méthode Hull, c'est concilier l'ouverture (clause de la nation la plus favorisée ; traitement national, multilatéralisme) et réciprocité (loyauté, partage des gains, mécanismes de supervision et de sanction). Dans le domaine du travail, cela implique de conditionner l'ouverture commerciale, à un respect des normes du travail, sans lesquelles la loyauté n'est qu'un vain mot. Tout cela doit être le fruit d'une coopération institutionnelle entre organisations internationales (OIC, OIT), et ce, dans un contexte de coopération entre États. Ainsi, l'esprit internationaliste réformiste de Perkins inspire largement le chapitre sur l'emploi. L'esprit de la règle étant de concilier ouverture, équité sociale, et ce, dans la perspective de ménager les États contre un recours à des mesures nationalistes, voire belliqueuses. En somme, commerce et prospérité n'étaient envisageables que si les bénéfices en étaient partagés par tous les États, et tous les citoyens. L'harmonisation sociale par le haut n'était donc par seulement la conséquence attendue du commerce international libéralisé, mais une condition de celui-ci.

Ainsi, le pragmatisme de l'administration démocrate –celle du *New Deal* comme celle du *Fair Deal*– va être le moyen de concilier l'autonomie des nations que tout le monde chérissait jalousement, avec une dynamique d'harmonisation commerciale et sociale universelle. Cet ordre commercial reflétait donc à la fois l'internationalisme et le réformisme. À travers la coopération, il était possible de changer le cours de l'histoire des relations internationales. Dans une perspective volontariste, l'action politique permettrait d'agir sur le cours des événements. Dans une dimension mélioriste, il s'agissait d'offrir à toutes les nations, comme à tous les individus ; un progrès constant de leur prospérité et des normes sociales entourant la production. Dans cet esprit, la coopération entre l'OIT et l'OIC ne comprenait pas de hiérarchie. Et l'OIT, à travers la déclaration de Philadelphie était appelée à jouer un rôle majeur dans ce nouvel ordre économique et social international³⁸.

Revenir à l'esprit de cette imbrication entre commerce et normes du travail, ce n'est pas faire des États-Unis le seul instigateur d'une telle mesure. Les gouvernements travaillistes britannique et australien³⁹ ont, eux aussi, poussé vers l'adoption de telles mesures dans le nouveau système commercial. Seulement, la méthode et l'esprit sont fortement imprégnés du modèle mélioriste, universaliste et libéral-progressiste propre aux élites américaines de l'époque.

Échec de l'OIC, échec de la clause sociale

Le rêve internationaliste libéral va finalement connaître un succès mitigé dans la deuxième moitié des années 1940. Un succès quand même, car l'ONU et de nombreuses institutions économiques internationales vont voir le jour, et régir en partie la relation entre les États. Mais c'est un succès mitigé, car le contexte international va faire évoluer les priorités de l'Agenda international : (1) L'OIC va être tuée dans l'œuf à cause du retrait des États-Unis ; (2) Le GATT va jouer le rôle de « quasi-institution » pour devenir le cadre formel des négociations commerciales internationales, et ce sans aucun lien avec les autres organisations, et notamment celle du travail ; et (3) les normes/conditions de travail et le plein-emploi vont être essentiellement du ressort des États, avec une coopération internationale non contraignante au niveau de l'OIT. Voyons ceci plus en détail.

Il faut rappeler que les flux commerciaux étaient extrêmement faibles à la sortie de la 2^{ème} GM, et qu'en conséquence, ils remettaient faiblement en cause la souveraineté des États dans la fixation des priorités politiques et économiques. L'une des conséquences de ceci, c'est que la période qui s'ouvre va être celle de l'âge d'or des politiques macroéconomiques, des politiques sociales et des codes du travail ambitieux. Mais tout ceci ne se déroule qu'à l'échelle nationale : l'efficacité de ces mesures étant importante en économie fermée, les questions relatives à l'emploi resteront du domaine des États. De plus, étant donné que le commerce international était concentré entre les pays occidentaux pratiquant à peu près toutes ces régulations sociales, la question des normes du travail n'a jamais vraiment été posée à l'échelle internationale. Du fait de la relative fermeture et

de l'harmonisation sociale *de facto*, la clause sociale ne généra guère d'enthousiasme dans les différents pays qui ont pris part à la négociation.

Par ailleurs, pour ce qui est des États-Unis, les années 1945-1968 vont se traduire par une phase continue d'excédents commerciaux qui vont justifier l'appui populaire, ou dans le pire des cas, l'indifférence à l'égard du régime commercial ouvert. Néanmoins, faute d'avoir le cadre juridique fort qu'aurait permis la création de l'OIC, le verre restera à moitié vide. L'administration Truman resta longtemps hésitante face à cette organisation et ses efforts pour « vendre » la Charte aux Américains ont sans doute été insuffisants, mais on peut évoquer d'autres raisons de cet échec, plus fondamentales.

Le camp conservateur voyait dans la création de l'OIC une atteinte fondamentale à la souveraineté des États-Unis. Non seulement les conservateurs considéraient que la politique commerciale était du ressort du Congrès américain et non d'une entité perçue comme supranationale, mais en plus, l'aile isolationniste voyait d'un mauvais œil l'ouverture « tous azimuts » de l'économie américaine, qu'ils jugeaient stérile et aliénante. Gonflés à bloc par la Guerre froide, les conservateurs voyaient dans les mécanismes multilatéraux visant à assurer le plein-emploi, voire dans ceux prévus pour aider les pays en développement, des relents de socialisme, des mesures qui allaient à l'encontre de la libre entreprise.

De l'autre côté de l'échiquier politique, une fraction des démocrates réformistes se braquera contre l'OIC, pour les motifs contraires. Les garanties offertes par le système à l'égard des politiques du travail et de l'emploi étaient jugées insuffisantes pour assurer la mise en œuvre de politiques nationales autonome et/ou une harmonisation sociale mondiale vers le haut, qui rendrait inséparable l'imbrication entre l'ouverture commerciale et l'amélioration des normes du travail.

Enfin, durant la présidence de Truman, la Guerre froide va faire reculer l'agenda économique et social international à un rang subalterne, derrière les questions de sécurité nationale et internationale.

Conclusion : de la pertinence d'une clause sociale dans le nouvel ordre global

En bref, le rejet de l'OIC va aboutir à une situation où le GATT va se préoccuper des questions commerciales isolément à toutes les autres questions. Les politiques de l'emploi et du travail seront du ressort des États. Et l'OIT se limitera à la mise en œuvre de conventions internationales pour lesquelles l'adhésion sera au bon vouloir des États et leur application non soumise à des sanctions. Cette formule fera le bonheur des États-nations par défaut : si aucun enthousiasme n'a entouré ce compromis, rien ne le remettait en cause. Les politiques macroéconomiques nationales pour le plein-emploi et les politiques sociales étaient florissantes, le commerce croissait et remettait rarement en cause le plein-emploi, et l'OIT remplissait un rôle d'arbitre du travail, dans un monde marqué par l'interdépendance (ou l'intégration en surface).

Les problèmes vont surgir à la fin des années 1960 et au début des années 1970, au moment où l'ouverture des économies sera de plus en plus grande. Mais plus que le commerce, ce sont l'apparition des IDE et des firmes transnationales qui vont transformer le processus d'intégration qui va aboutir à ce que l'on appelle aujourd'hui la globalisation. Viendra s'y ajouter un volet politique qui va jouer un rôle d'appel d'air pour la clause sociale. Tout d'abord, les politiques néolibérales vont changer les priorités des pouvoirs publics, renversant nombre de politiques établies par le *New Deal*, à commencer aux États-Unis même⁴⁰.

Ensuite, on assistera à l'émergence d'une nouvelle génération d'accords commerciaux, le commerce n'étant qu'une question économique parmi d'autres⁴¹. Ainsi, les investissements, la propriété intellectuelle ou encore la concurrence deviennent des enjeux de négociations importants. Or, en quoi la souveraineté des États concernant le droit de l'investissement serait-elle moins fondamentale que la souveraineté en ce qui concerne les normes du travail ? En ouvrant la possibilité de modifier les structures juridiques encadrant l'économie (clarification et mise en œuvre de règles communes), les nouveaux accords de libre-échange ont créé précédent qui incitait à appliquer la même méthode pour le sujet des normes du travail.

Les organisations défendant les droits du travail, ainsi que les ministères concernés, vont se saisir de l'impact du nouveau processus d'intégration sur le monde du travail, ainsi que des possibilités offertes par les nouvelles formes d'intégration, pour promouvoir des clauses sociales. Loin d'être conçues comme des politiques protectionnistes, les clauses sociales viennent proposer un mécanisme visant à associer ouverture commerciale et progression des normes et conditions de travail à l'échelle internationale. Ainsi, les esprits de Cordell Hull et de Frances Perkins, ainsi que le pragmatisme de Roosevelt viennent à nouveau marquer les débats entourant la politique commerciale américaine. Et il est fort à parier, que, si les premières tentatives de clauses sociales (CS) n'ont été que la pâle copie du projet originale, les nouvelles générations de CS vont accroître leur portée⁴². L'élection de Barack Obama laisse à ce titre augurer le meilleur plutôt que le pire. Le contexte de crise économique est d'ailleurs propice à généraliser des formes institutionnelles propices à réguler les relations économiques internationales. À l'heure où nombre d'éditoriaux et de rapports d'institutions internationales craignent le retour du protectionnisme, il serait pertinent d'examiner la portée d'une telle mesure pour rendre l'ouverture commerciale acceptable. L'internationalisme, libéral et mélioriste, a encore de beaux jours devant lui.

Notes

¹ Des études portent respectivement sur les politiques économiques, les politiques sociales ou la politique commerciale de l'ère du *New Deal*. D'autres portent sur la construction de l'architecture de l'après 2^{ème} GM, dans ses dimensions commerciales ou sociales. Mais aucune ne fait vraiment la relation entre d'une part les dimensions internes et internationales du *New Deal* et d'autre part entre les questions relatives au lien entre commerce, normes du travail et emploi.

² Je tiens à souligner les nombreuses et fructueuses discussions que j'ai eu avec Christian Deblock et Mathieu Arès dans la perspective d'élaborer mon cadre d'analyse. À ce titre, les différents éléments présentés ici s'inscrivent dans la lignée des travaux réalisés à l'intérieur du CEIM sur la gouvernance globale du travail ainsi que sur les normes et conditions de travail dans les accords commerciaux et la politique commerciale des États-Unis. Il va sans dire que je prends malgré tout la pleine et entière responsabilité des propos avancés dans ce texte. Pour avoir accès aux différents travaux du CEIM : <http://www.ceim.uqam.ca>.

³ De nombreuses critiques proviendront du camp démocrate lui-même, qui était loin d'être un parti progressiste et un mouvement homogène avant que Roosevelt ne change la donne.

⁴ P. Renshaw nous montre à quel point ces deux législations ont joué un rôle majeur dans la revalorisation du syndicalisme américain. Voir : Partick Renshaw, *American Labor and Consensus Capitalism, 1935-1990*, Jackson, University Press of Mississippi, 1991, p. 20-31, et aussi Melvin Dubofsky, *The State and Labor in Moderne America*, Chapel Hill et Londres, The University of North Carolina Press, 1994 p. 107-167

⁵ Bernard Vincent (dir.), *Histoire des États-Unis*, Flammarion, Paris, 2^{ème} édition, 2001, p. 197-205.

⁶ Pour cette période, Voir : John H. Jeffries, « The « New » *New Deal* and American Liberalism, 1937-1945 », *Political Science Quarterly*, Vol 105, no 3, 1990, p 397-418.

⁷ Pour une analyse de cette coalition : Andrew Battista, *The revival of labor liberalism*, Urbana et Chicago, University of Illinois Press, 2008, p. 9-42.

⁸ À ce titre, nous pouvons citer : Landon S. Storrs, *Civilizing Capitalism. The national Consumers' League, Women Activism, and Labor Standards in the New Deal Era*, Chapel Hill et Londres, University of North Carolina Press, 2000, 392 p.

⁹ William Manchester, *L'Amérique de Roosevelt. Tome I : La splendeur et le rêve. 1932-1950*, Paris, Éditions Robert Laffont, p. 173-199.

¹⁰ Cette thèse va être défendue dans Paul Krugman, *L'Amérique que nous voulons*, Paris, Flammarion, 2008, 350 p. Dans le domaine des relations industrielles, nous trouvons une opinion similaire dans : Melvin Dubofsky, *op. cit.*, p. 169-195.

¹¹ Nous vous renvoyons à la simple lecture de : Robert A. Taft, « The *Fair Deal* is Creeping Socialism », dans Alonzo L. Hamby (éd.), *Harry Truman and The Fair Deal*, Lexington, D.C. Heath and Company, 1974, p. 42-52.

¹² Le *Brains Trust* est le nom du regroupement d'intellectuels qui entouraient Roosevelt et qui ont commencé à le conseiller dès les primaires démocrates de 1932. Ainsi, ceux-ci sont étroitement liés à la désignation de FDR en tant que candidat. C'est aussi eux qui vont participer très activement à la rédaction du programme démocrate pour les élections présidentielles de la même année. Ils vont continuer à exercer une influence très importante, soit comme conseillers, soit comme membres des cabinets et des Départements, et ce, durant les deux premiers mandats de l'administration du *New Deal*. Les membres du premier *Brains Trust* sont les suivants : Adolf A. Berle, Samuel I. Rosenman, Raymond Moley (dirigé au Département d'État, puis en conflit avec Cordell Hull, il rompra rapidement avec l'administration de Roosevelt pour en devenir un fervent critique), Basil O'Connor ; George Peek (Il refusera de compromettre sa vision protectionniste avec la tangente libérale que va prendre la politique commerciale, et sortira donc de l'administration), Charles William Taussig, Rexford G. Tugwell, Hugh S. Johnson, Frederick Palmer Weber et James Warburg. Trois nouveaux membres vont apparaître avec le second mandat de FDR : Benjamin V. Cohen ; Thomas G. Corcoran et Felix Frankfurter. Deux ouvrages portent spécifiquement sur l'influence de ce groupe. Pour une analyse académique : Elliot A. Rosen, *Hoover, Roosevelt and the Brains Trust. From Depression to the New Deal*, New York, Columbia University Press, 1977, 446 p. et, vu de l'intérieur : Reford G. Tugwell, *The Brains Trust*, New York, Viking Press, 1969, 538 p.

¹³ Pour comprendre la diffusion du keynésianisme aux États-Unis durant le *New Deal*, voir : Walter S. Salant, « The Spread of Keynesian Doctrine and Practices in the United States », dans Peter A. Hall (dir.), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*, Princeton, Princeton University Press, 1989, p. 27-53.

¹⁴ La meilleure défense de l'attachement du *New Deal* à la pensée des fondateurs des États-Unis est dans : Hubert H. Humphrey, *Political Philosophy of the New Deal*, Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1970, 128 p.

¹⁵ Il est possible de retracer un débat entre deux visions opposées. Pour Alain Laurent, il s'agirait d'un détournement sémantique dont l'origine est à établir dans l'hostilité des Américains à l'égard du socialisme. Ainsi, les libéraux américains seraient des ennemis de la liberté, puisqu'il s'agirait d'un socialisme dont on cacherait l'existence. Heureusement selon lui, la Nouvelle Droite américaine (néolibérale) saura ressusciter le vrai libéralisme aux États-Unis, dès les années 1960. D'un point de vue opposé, nous trouvons James L. Richardson, dont les travaux dépassent le cas des États-Unis. Selon lui, les sociétés occidentales ont vu s'affronter deux libéralismes, et ce, depuis les révolutions anglaises (XVIII^{ème} siècle). Un premier libéralisme conservateur cherchant à ménager des privilèges aux classes aisées, à l'encontre d'un libéralisme démocratique, cherchant à étendre les droits politiques, économiques et sociaux à l'ensemble de la population. C'est bien à l'intérieur de cette vision que nous pouvons considérer la philosophie du *New Deal* comme libérale. Voir : Alain Laurent, *Le libéralisme américain. Histoire d'un détournement*, Paris, les belles lettres, 2006, 271 p. et James L. Richardson, *Contending Liberalisms in World Politics. Ideology and Power*, Boulder et Londres, Lynne Rienner Publisher, 2001, 238p.

¹⁶ Il convient de rappeler que Cordell Hull était un démocrate du Sud (Tennessee). En conséquence, il était très intéressé

par les questions touchant les agriculteurs. Son orientation libre-échangiste était d'ailleurs liée à sa conception des intérêts agraires des États-Unis

¹⁷ Pour comprendre la controverse entre Peek et Hull, voir : Daniel Bennett Smith, *Toward Internationalism : New Deal Foreign Economic Policy, 1933-1939*, New York et Londres, Gralnd Publishing Inc, 398 p. et Elliot A. Rosen, *Roosevelt, The Great Depression and the Economics of Recovery*, Charlottesville et Londres, University of Virginia Press, 2005, p. 132-150. Par ailleurs, fin 1935, le départ de Peek de l'administration Roosevelt symbolisera le tournant définitivement internationaliste de la politique commerciale du *New Deal*. Voir : Arthur M. Schlesinger, *L'ère de Roosevelt. Tome 2 : l'avènement du New Deal*, Paris, Denoël, 1971, p. 285-293.

¹⁸ Nous nous basons sur une base importante de travaux pour élucider les fondements intellectuels, politiques et empiriques de la politique commerciale initiée par Cordell Hull. Parmi ceux-ci : Daniel Bennett Smith, *op. cit.*; Michael A. Butler, *Cautious Visionary: Cordell Hull and Trade Reform, 1933-1937*, Kent et Londres, The Kent State University Press, 230 p.; William R. Allen, "The International Trade Philosophy of Cordell Hull, 1907-1933", *The American Economic Review*, Vol. 43, no. 1, 1953, pp 101-116; Lloyd C. Gardner, *Economic Aspect of New Deal Diplomacy*, Madison, The university of Wisconsin Press, 1964, 400 p.; Christian Deblock, « Le bilatéralisme commercial des États-Unis », Cahier de recherche du GRIC, *Continentalisation*, 2008, 41p; et Richard Newton Gardner, *Sterling-dollar diplomacy : anglo-american collaboration in the reconstruction of multilateral trade*, Oxford, The Clarendon Press, 1956, 423 p.

¹⁹ William R. Allen, *loc. cit.*

²⁰ Voir : Michael J. Hiscox, « The Magic Bullet? The RTAA, Institutional Reform, and Trade Liberalization », *International Organization*, 1999, vol. 53, n. 4, pp. 669-698; Michael Lusztig, « The Limits of Rent Seeking: Why Protectionists Become Free Traders », *Review of International Political Economy*, 1998, vol. 5, n. 1, pp. 38-63 et Judith Goldstein, *Ideas, interests and American Trade policy*, Ithaca, N.Y. : Cornell University Press, 1993, pp. 137-182

²¹ À ce sujet, voir : Christian Deblock, « Le bilatéralisme commercial des États-Unis », Cahier de recherche du GRIC, *Continentalisation*, 2008, 41p

²² Ce n'est pas le moindre des gains, car le Congrès gardait jalousement cette prérogative depuis que la Constitution lui en avait fait dévotion. Christer Olsson, *Congress and The executive. The Making of Foreign Policy. 1933-1940*, Kungälv, Esselte Studium, 1982, p. 22-85.

²³ Je tiens ici à me distancier du vocabulaire interventionnisme/libéral comme nous l'avons montré dans la partie 2, l'orientation du *New Deal* était à la fois libérale et interventionniste.

²⁴ Nous choisissons volontairement de définir le réformisme de manière positive et non négative. La mauvaise habitude a été prise de qualifier l'interventionnisme, fut-il macro-économique ou social, comme la résultante de l'échec de marché à obtenir des résultats économiques ou sociaux satisfaisants. Loin d'être une philosophie par défaut, un libéralisme corrigé, ou un interventionnisme ad hoc, le réformisme, et le « nouveau libéralisme » qui en est une des variantes, a un contenu philosophique qui lui est propre, comme nous l'expliquons ici.

²⁵ Nous empruntons ce vocable à Christian Deblock, *loc. cit.*, 2008.

²⁶ C'est Frances Perkins elle-même qui nous en fait la confiance dans son ouvrage : Frances Perkins. *The Roosevelt I knew*, New York, The Viking Press, 1946, p. 337-346.

²⁷ Ceci explique l'extension des pouvoirs fédéraux aux États-Unis

²⁸ Il est à noter que pour les économistes (classiques, keynésiens ou marxistes), le plein-emploi est le meilleur moyen de parvenir à améliorer les conditions de travail, puisque le rapport de force est favorable aux travailleurs.

³¹ La définition des priorités entre nationalisme et internationalisme sera réglée dès la campagne électorale de 1932. Voulant concilier le clan internationaliste avec son programme interventionniste rédigé par le *Brains Trust*, il promettra d'opérer à l'ouverture économique du pays, mais seulement après la reprise économique. D'après : Elliot A. Rosen, *op. cit.*, p. 340-361.

³² Il ne faut pas oublier que FDR était sous secrétaire à la marine dans le gouvernement de Wilson, pour qui le jeune Roosevelt avait une certaine admiration. Si Roosevelt était moins idéaliste que son prédécesseur, il en partageait néanmoins les visées internationalistes. Voir : Firmin Roz, *Roosevelt*, Paris, Dunod, 1948, p. 32-38.

³³ « [...] Reconnaisant que leurs rapports dans le domaine commercial et économique doivent être orientés vers le relèvement des niveaux de vie, la réalisation du plein emploi et d'un niveau élevé et toujours croissant du revenu réel et de la demande effective, la pleine utilisation des ressources mondiales et l'accroissement de la production et des échanges de produits, [...] »

Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT de 1947), site de l'Organisation mondiale du commerce : http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/gatt47.pdf, p. 3.

³⁴ « **En se proposant le but général suivant :**

Atteindre les objectifs fixés par la Charte des Nations Unies, particulièrement le relèvement des niveaux de vie, **le plein emploi** (souligné par nous S.Z.) et les conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social envisagés à l'article 55 de cette Charte.

A CET EFFET, elles prennent individuellement et collectivement l'engagement d'encourager les mesures nationales et internationales qui permettront d'atteindre les objectifs ci-après :

1. Assurer une ampleur toujours croissante du revenu réel et de la demande effective, développer la production, la consommation et les échanges de marchandises, et contribuer ainsi à l'équilibre et à l'expansion de l'économie mondiale. [...] » :

Charte de la Havane de 1948 : statuts de l'Organisation internationale du Commerce, site des éditions de la documentation française : http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/omc/pdf/doc_ahavane.pdf, p. 383.

³⁵ « Article 23

1. Toute personne a droit au travail, au libre choix de son travail, à des conditions équitables et satisfaisantes de travail et à la protection contre le chômage.

2. Tous ont droit, sans aucune discrimination, à un salaire égal pour un travail égal.

3. Quiconque travaille a droit à une rémunération équitable et satisfaisante lui assurant ainsi qu'à sa famille une existence conforme à la dignité humaine et complétée, s'il y a lieu, par tous autres moyens de protection sociale.

4. Toute personne a le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts. »

Déclaration universelle des droits de l'homme, site officiel de l'Organisation des Nations unies : <http://www.un.org/french/aboutun/dudh.htm>

³⁶ « Article 7

Normes de travail équitables.

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

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

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

Charte de la Havane de 1948 : statuts de l'Organisation internationale du Commerce, site des éditions de la documentation française : http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/omc/pdf/doc_ahavane.pdf, p. 387.

³⁷ À ce Sujet, pour plus de détail, voir Christian Deblock, « Les États-Unis, le commerce et les normes du travail. Une perspective historique », cahier de recherche du GRIC, *Continentalisation*, 2008, p.15-18.

³⁸ Faut-il rappeler que les deux représentants des États-Unis à la conférence de Philadelphie étaient Frances Perkins en personne et Elbert Thomas, un internationaliste libéral, wilsonien de la première heure ? Voir : Edward E. Lorenz, *Defining Global Justice. The history of U.S. International Labor Standards Policy*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 2001, p. 123-124.

³⁹ J. C. Graz qui fournit la seule analyse francophone d'économie politique internationale relative à la Charte de la Havane insiste beaucoup sur le rôle des australiens

concernant les dimensions relatives à l'emploi de la charte. Il convient de préciser que son analyse, bien que pertinente, comporte selon nous deux défaillances fondamentales : l'assimilation du libéralisme du Cordell Hull au libéralisme classique, ce qui est une erreur à la suite de notre raisonnement ; et l'absence totale de l'analyse du fameux article 7 sur les normes du travail, alors qu'il acquiert une importance fondamentale dans notre perspective. Voir : Jean Christophe Graz, *Aux sources de l'OMC : la Charte de La Havane*, Droz, Genève, 1999, p. 267-269.

⁴⁰ Deux ouvrages magistraux ont été écrits sur la construction (*New Deal*), puis la déstructuration (Reaganomics) du libéralisme enchâssé : Mark Blyth, *Great transformations. Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*, Cambridge (UK), Cambridge University Press, 275 p. et Steve Fraser et Gary Gerstle (dir.), *The Rise and Fall of the New Deal Order*, Princeton, Princeton University Press, 1989, 312 p.

⁴¹ Sur ces accords commerciaux : Deblock, Christian et Dorval Brunelle (1999), « Un régionalisme en trois dimensions : le projet des Amériques », *Continentalisation*, cahier de recherche, GRIC, n° 99-6 et Deblock, Christian (2005b), « Régionalisme, arrangements institutionnels hybrides et gouvernance à la carte? », Symposium sur les dimensions sociales des processus d'intégration régionale, UNESCO

⁴² Voir à ce sujet Christian Deblock et Sylvain Zini, « L'accord de libre-échange États-Unis/Pérou et les normes du travail », *Chronique du GRIC*, 2007, 9 p., voir aussi le site sur la gouvernance globale du travail (GGT) pour les différentes initiatives américaines en terme de clauses sociales : « ACT États-Unis » : <http://www.er.uqam.ca/nobel/ceim/ggt/spip.php?rubrique83>.