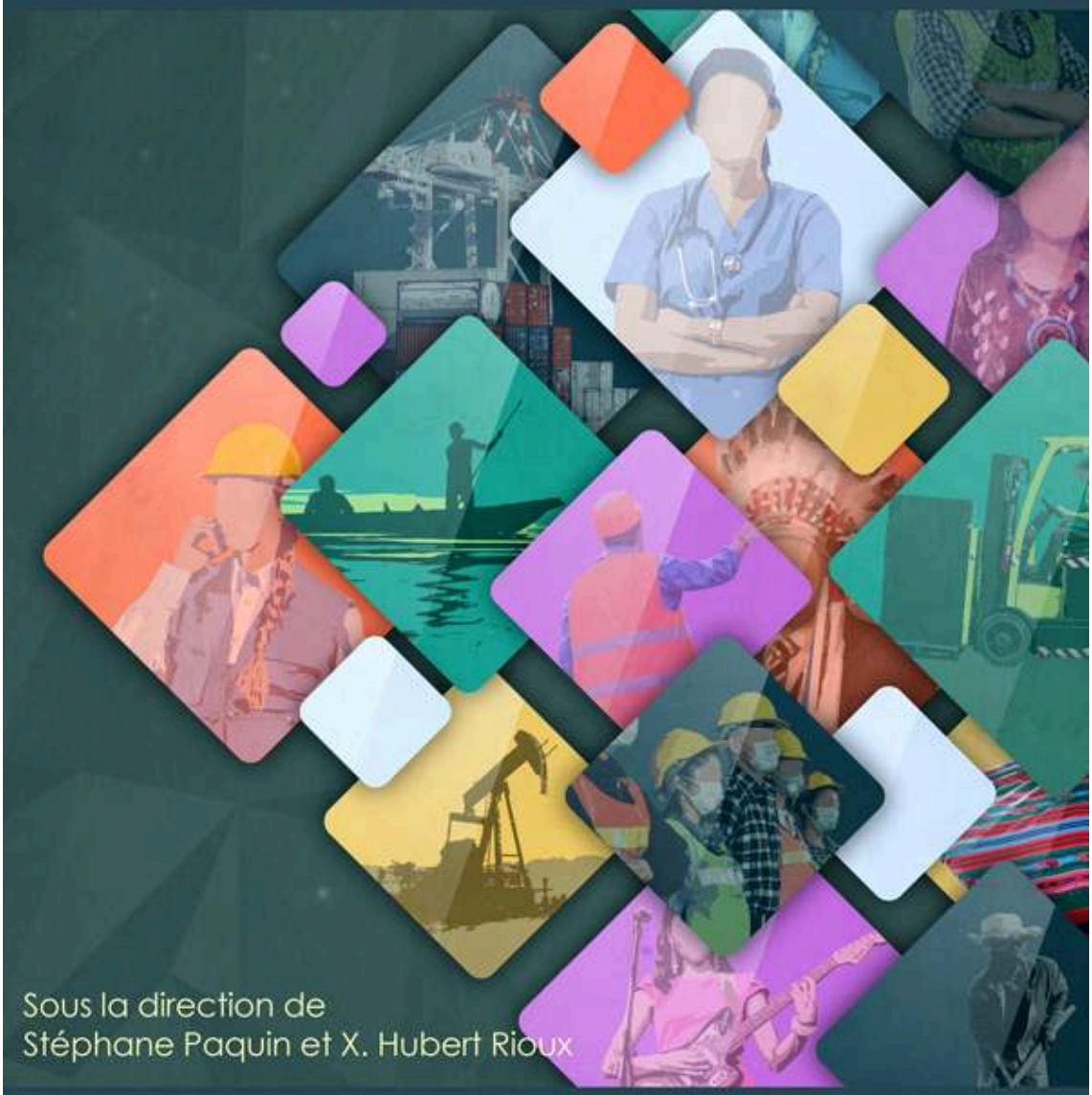
65 | 2021

L'AGENDA PROGRESSISTE

ET LES ACCORDS DE NOUVELLE GÉNÉRATION



Sous la direction de
Stéphane Paquin et X. Hubert Rioux

revue INTERVENTIONS ÉCONOMIQUES papers in POLITICAL ECONOMY

Revue Interventions économiques
Papers in Political Economy

65 | 2021

L'agenda progressiste et les accords commerciaux de nouvelle génération

The Progressive Agenda and the New Generation of Trade Agreements

Stéphane Paquin et Hubert Rioux (dir.)

Édition électronique
URL : http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/11458
DOI : 10.4000/interventionseconomiques.11458
ISBN : 1710-7377
ISSN : 1710-7377

Éditeur
Association d'Économie Politique

Référence électronique
Stéphane Paquin et Hubert Rioux (dir.), *Revue Interventions économiques*, 65 | 2021, « L'agenda progressiste et les accords commerciaux de nouvelle génération » [En ligne], mis en ligne le 20 janvier 2021, consulté le 06 février 2021. URL : http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/11458 ; DOI : https://doi.org/10.4000/interventionseconomiques.11458

Les contenus de la revue *Interventions économiques* sont mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution 4.0 International.

65 | 2020

L'AGENDA PROGRESSISTE

ET LES ACCORDS DE NOUVELLE GÉNÉRATION

Sous la direction de
Stéphane Paquin et X. Hubert Rioux

revue INTERVENTIONS ÉCONOMIQUES
papers in POLITICAL ECONOMY

Revue Interventions économiques
Papers in Political Economy

65 | 2021

L'agenda progressiste et les accords commerciaux de nouvelle génération

The progressive agenda and the new generation of Trade agreements

Stéphane Paquin et Hubert Rioux (dir.)

Édition électronique
URL : http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/11458
DOI : 10.4000/interventionseconomiques.11458
ISBN : 1710-7377
ISSN : 1710-7377

Éditeur
Association d'Économie Politique

Référence électronique
Stéphane Paquin et Hubert Rioux (dir.), *Revue Interventions économiques*, 65 | 2021, « L'agenda progressiste et les accords commerciaux de nouvelle génération » [En ligne], mis en ligne le 20 janvier 2021, consulté le 22 janvier 2021. URL : http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/11458 ; DOI : https://doi.org/10.4000/interventionseconomiques.11458

Ce document a été généré automatiquement le 22 janvier 2021.

Les contenus de la revue *Interventions économiques* sont mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution 4.0 International.

SOMMAIRE

L'agenda progressiste et les accords commerciaux de nouvelle génération
Stéphane Paquin et X. Hubert Rioux

Le Canada et le commerce progressiste en matière de droits des travailleurs. Origines et impacts
Sylvain Zini

L'interdiction d'importation des produits issus du travail forcé dans les accords commerciaux régionaux : analyse comparée de la mise en œuvre en droit canadien et américain
Kristine Plouffe-Malette

Health Care and the Limits of "Progressive" Neoliberalism: Re-Evaluating the Trade-Health Interface 2006-2019
Mark Crawford

Public Healthcare and the Limits to a Canadian-Style Inclusive Trade Agenda
Louise Dalingwater

Inter-Branch Relations in US Trade Policymaking: Balance of Power or Authoritarian Drift?
Jean-Baptiste Velut

Democratic Integration in North America: Focusing on Democratic Institutions
Hugo Rangel Torrijo

Hors Thème

L'hypothèse d'asymétrie entre entrepreneurs et salariés : norme ou exception dans l'histoire de l'analyse économique ?
Nicolas Piluso et Thomas Ruellou

Économie, droit et histoire : le Methodenstreit, *plus qu'une « querelle des méthodes »*
Mathieu Charbonneau

Des communautés de pratique en milieu universitaire : Quels défis et quelle valeur pour l'innovation dans l'organisation ?
Geneviève Demers et Diane-Gabrielle Tremblay

Médias et régimes d'accumulation : pour une critique du lien constitutif des agences de presse avec la financiarisation de l'économie
Samuel Lamoureux

Conciliation vie familiale et vie professionnelle par les femmes travaillant dans le secteur public de la santé à Lomé : quelles stratégies d'adaptation ?
Gnoumou Thiombiano Bilampoa, Toudeka Ayawavi Sitsopé et Jean Simon David

SOMMAIRE

Comptes Rendus

Cécile Dejoux, « Ce sera l'IA ou et moi », *Paris, Vuibert, 2020, 208 p.*
Valéry Psyché et Alain Grosrey

Yolande Benarrosh (Dir.) Le travail mondialisé au Maghreb. Approches interdisciplinaires, *Casablanca, Éditions La Croisée des Chemins, 529 p., 2019.*
Youssef SADIK

L’agenda progressiste et les accords commerciaux de nouvelle génération

The Progressive Agenda and the New Generation of Trade Agreements

Stéphane Paquin et X. Hubert Rioux

1 L’agenda « progressiste » ou « inclusif » en commerce international consiste, selon le gouvernement du Canada, en une perspective nouvelle qui contribue aux priorités gouvernementales en matière d’économie, de société et d’environnement. L’idée de base est que les bénéfices du commerce international doivent être mieux répartis entre tous les citoyens.

2 Les raisons de ce positionnement du Canada sont nombreuses. Le gouvernement est conscient que les citoyens du Canada, mais également de plusieurs pays occidentaux, sont de plus en plus critiques à l’égard des accords commerciaux. L’opposition de la Wallonie à l’Accord économique et commercial global (AECG), puis de plusieurs pays européens dont la France au sujet des négociations entre l’Union européenne (UE) et les États-Unis, le retrait des États-Unis, sous l’administration Trump, du Partenariat transpacifique, la renégociation forcée de l’ALENA et de l’accord commercial entre les États-Unis et la Corée du Sud, ainsi que les débats entourant le Brexit sont des symptômes d’un problème plus profond de ressac contre la mondialisation, le multilatéralisme et la libéralisation.

3 La formulation de l’agenda progressiste en commerce international est une réaction à ce phénomène. Comme le soulignait la ministre Chrystia Freeland en 2017 :

> Trop de travailleurs se sentent abandonnés par l’économie mondiale du XXIe siècle et ont voté en conséquence, délaissant la vision libérale moderne du commerce, de la croissance et de l’ouverture au monde. Dans le monde industrialisé, trop de villes et de vies ont été brisées par les fermetures d’usines et le travail précaire.
> Bien que l’inégalité des revenus ne soit pas aussi extrême au Canada que dans d’autres pays, c’est une préoccupation ici aussi. Dans notre pays prospère, les membres d’un trop grand nombre de collectivités n’ont pas du tout l’impression

> d'être prospères : ils se sentent délaissés par une économie de plus en plus répartie entre le groupe des plus riches, le 1 % au sommet de l'échelle, et tous les autres. Si nous n'agissons pas maintenant, les Canadiens risquent de perdre la foi envers les idées d'une société ouverte, de l'immigration et du libre-échange, tout comme tant d'autres dans le monde industrialisé occidental. Voilà le principal défi économique et social auquel nous sommes confrontés. S'attaquer à ce problème constitue la mission primordiale de notre gouvernement (Freeland, 2017).

4 Derrière l'agenda progressiste canadien, il y a donc l'idée que les gains du commerce international n'ont profité qu'à une toute petite élite et que cette situation explique, ne serait-ce qu'en partie, la réaction populiste contre la mondialisation. L'acceptabilité sociale des accords de commerce est, dans ce contexte, de plus en plus difficile à atteindre. Pour un pays comme le Canada qui dépend largement du commerce international, la formulation de cette nouvelle perspective était fondamentale. Sous le gouvernement canadien de Justin Trudeau, le commerce progressiste est présenté comme un moyen pour faire en sorte que les accords de commerce profitent à toute la société.

5 L'approche du commerce progressiste a ainsi comme finalité d'assurer que les Canadiens continuent d'appuyer un système commercial ouvert et basé sur la règle de droit. Cet agenda se décline en divers points. Le premier est que le gouvernement se doit d'être davantage à l'écoute des citoyens. Il doit également tenter d'inclure des groupes marginalisés dans la discussion. Dans son discours, le gouvernement met particulièrement l'accent sur la « classe moyenne », les femmes, les jeunes, les populations autochtones et les petites et moyennes entreprises.

6 Pour le Canada, le programme commercial progressiste se traduit par des dispositions dans les accords commerciaux dans des domaines jugés prioritaires tels que les droits des travailleurs, la protection de l'environnement, l'égalité entre les sexes et le renforcement du droit des gouvernements à réglementer dans l'intérêt public. En outre, le programme commercial progressiste implique un processus de négociation ouvert et transparent, et le maintien d'un dialogue permanent avec un large éventail d'acteurs issus de la société civile.

7 La première indication de cette nouvelle approche est venue de la ministre des Affaires étrangères du Canada d'alors, Chrystia Freeland, lors des négociations sur l'AECG entre le Canada et l'UE. Dans ce cas, Freeland tentait d'apaiser les inquiétudes en Europe, et en particulier en Wallonie, concernant le mécanisme de règlement des différends de l'Accord, en présentant le Canada comme un pays aux valeurs « progressistes ». Dans ses discours, la ministre Freeland a explicitement fait référence à l'AECG comme étant l'accord le « plus progressiste de l'histoire ».

8 Dans ses négociations commerciales récentes, le Canada a ainsi cherché à inclure dans les textes des accords des reconnaissances de ses revendications en matière de commerce progressiste. La modernisation de l'accord de libre-échange entre le Canada et le Chili, entrée en vigueur en février 2019, inclut, pour la première fois de l'histoire commerciale du Canada, un chapitre sur le commerce et le genre. Ce chapitre reconnaît l'importance de la promotion d'une croissance économique inclusive et d'une analyse selon les genres du commerce international. Il procure un cadre de travail pour les deux parties à l'accord et met sur pied un comité bilatéral qui a pour mandat de superviser les activités de coopération entre celles-ci, mais n'inclut cependant que peu de mesures contraignantes.

9 Le développement de l'agenda progressiste explique également la pression exercée par le Canada pour modifier le profil des éléments progressistes du Partenariat transpacifique, y compris l'appellation même de l'accord, devenu l'Accord de partenariat transpacifique global et progressiste et étant entré en vigueur le 14 janvier 2019. Il explique en outre pourquoi les négociations commerciales avec la Chine ont été reportées lors du sommet Trudeau-Li en décembre 2017. La Chine demeure complètement fermée à plusieurs éléments de l'agenda progressiste, notamment dans le domaine des relations de travail et de l'exigence que les syndicats soient indépendants du gouvernement. Cet agenda progressiste comptait parmi les thèmes du Sommet du G7 dont le Canada était l'hôte en 2018. Le Canada se fait également le promoteur des valeurs progressistes dans divers forums multilatéraux, que ce soit l'OCDE, l'OMC ou le G20.

10 De nombreux éléments de l'agenda progressiste ne représentent d'ailleurs pas des questions nouvelles sur le plan des négociations commerciales, et ce, même pour le Canada. L'agenda progressiste du Canada en matière de commerce international fait écho au concept de « commerce inclusif » qu'on trouve dans plusieurs publications d'organisations internationales et notamment de l'OMC et de l'OCDE. Il fait suite également aux exigences de l'UE concernant le « commerce durable ».

11 L'agenda progressiste fait également écho aux débats entourant les « clauses sociales » qui sont apparus au cours des années 1950 et 1960 dans les milieux syndicaux. Ces derniers craignaient les effets du commerce international en matière de « dumping social » et voulaient inclure ce type de clauses dans les accords commerciaux afin de protéger les droits des travailleurs. L'expression désigne désormais un ensemble de dispositions qui sont incluses dans les accords de commerce et qui visent le respect des droits fondamentaux de la personne, de la protection des travailleurs et de l'environnement. Le débat sur les clauses sociales a atteint son apogée dans les années 1990, juste avant le Sommet de Seattle de 1999 de l'OMC.

12 Des clauses sociales ont été incluses dans plusieurs accords de commerce, y compris du Canada. Ce dernier a par exemple traité de questions relatives au travail et à l'environnement dans l'ALENA en raison des pressions exercées par la nouvelle administration Clinton aux États-Unis. Ainsi, sur ce plan, l'innovation canadienne est moins grande qu'il n'y paraît, car elle fait partie de l'agenda international depuis longtemps.

13 Certains se désoleront de voir que l'agenda progressiste n'est qu'un voile qui cache le désengagement de l'État-providence au Canada. Celui-ci est globalement un des pays de l'OCDE les moins généreux, derrière même les États-Unis. Seuls les citoyens du Québec bénéficient d'un système de garderie publique subventionné ainsi que d'un régime de congés parentaux conséquent. En ce qui concerne les Premières Nations, il est encore fréquent que des réserves autochtones n'aient même pas accès à l'eau potable. En matière d'environnement, le bilan du Canada est un véritable désastre : le gouvernement fédéral a même choisi de nationaliser un pipeline pour plus de 12 milliards de dollars, soit deux fois et demie le coût, en tenant compte de l'inflation, de la nationalisation de l'électricité au Québec par le gouvernement de Jean Lesage. Le Canada est un pays beaucoup moins progressiste que l'image que donne de lui la ministre Freeland.

14 Pour les critiques, l'agenda progressiste est donc un leurre servant à détourner les Canadiens des problèmes fondamentaux du pays en mettant de l'avant des mécanismes

qui, historiquement, n'ont pas été très efficaces. Cet agenda contraste malgré tout avec le populisme ambiant et le retour du nationalisme économique puis du protectionnisme un peu partout dans le monde. Par ailleurs, il tranche également avec certaines pratiques commerciales du Canada lui-même, notamment en matière d'environnement et eu égard aux Premières Nations.

15 L'objectif de ce numéro spécial est de faire le point sur ce que représente dans les faits l'agenda commercial « progressiste » au Canada, mais également ailleurs dans le monde. Les deux premiers textes du numéro se penchent sur la question du travail dans les accords de commerce. Dans un premier temps, Sylvain Zini s'intéresse au Canada et au commerce progressiste en matière de droits des travailleurs. Selon ce dernier, le Canada n'a pas réussi à signer des accords commerciaux qui incluent des clauses sociales qui auraient une portée significative. Selon l'auteur, si on arrive à déceler des éléments de l'agenda progressiste dans divers accords, on ne peut pas parler de rupture en ce qui concerne les droits des travailleurs. Kristine Plouffe-Malette dresse, pour sa part, le portrait des clauses du travail dans les accords commerciaux régionaux et bilatéraux du Canada et compare le modèle canadien et américain d'interdiction d'importation de produits issus du travail forcé. Elle constate que ce mécanisme fait défaut au Canada, contrairement aux États-Unis.

16 Patricia Goff s'intéresse dans un troisième temps à la question des autochtones dans les accords de commerce, qui représente un élément clé de l'agenda progressiste canadien. Selon elle, pour s'assurer que les intérêts des peuples autochtones sont pris en compte dans les négociations d'accords de libre-échange et, plus généralement, dans le cadre de la politique commerciale, il faut mettre de l'avant au moins quatre aspects, soit l'obligation de consultation, les caractéristiques distinctes des connaissances traditionnelles, le règlement des différends entre investisseurs et États et le commerce « interautochtone ». Même si nous sommes loin du compte pour le moment, l'intégration réussie de ces sujets dans le programme commercial canadien constituerait un premier pas sérieux vers l'exploration de l'intersection entre la réconciliation et le développement économique au Canada, puis vers la réalisation des promesses du programme commercial progressiste.

17 Mark Crawford et Louise Dalingwater examinent ensuite les questions relatives à l'intervention de l'État dans le secteur de la santé. Mark Crawford analyse spécifiquement la tension fondamentale qui existe entre les affirmations optimistes du gouvernement du Canada, selon lesquelles les services de santé publique ne sont pas menacés par les récents accords commerciaux, et la protection plus limitée et problématique que ces accords offrent désormais. Plus précisément, il soutient que ces récents accords n'ont pas inclus certaines des dispositions antérieures conçues pour protéger la capacité des politiques gouvernementales à gérer et à réglementer les services de soins de santé, laissant ces services plus exposés au marché que par le passé.

18 Selon Louise Dalingwater, un des principes fondamentaux de l'agenda progressiste du gouvernement du Canada repose sur la sauvegarde des droits du gouvernement fédéral de réglementer dans le domaine des services publics, y compris des services de santé. Toutefois, selon Dalingwater, cet objectif est loin d'être atteint. Son analyse le démontre à l'aide d'une comparaison des effets potentiels d'une plus grande ouverture commerciale sur la prestation des soins de santé publics au Canada et au Royaume-Uni.

19 Jean-Baptiste Velut et Hugo Rangel s'intéressent enfin aux institutions qui encadrent les accords commerciaux. Jean-Baptiste Velut analyse le cas des États-Unis où plusieurs

propositions cherchent à rééquilibrer le partage des pouvoirs entre le législatif et l'exécutif ou encore à exiger de l'exécutif américain qu'il défende les intérêts des États-Unis contre les pratiques déloyales des autres États. Cette situation est le fruit, selon Velut, non seulement des profondes divisions politiques sur la politique « America First » du président Trump, mais également de la dernière incarnation de l'hyperpolarisation de la politique américaine.

20 Dans une analyse critique de l'ALENA et de son successeur, l'Accord Canada–États-Unis–Mexique, Hugo Rangel soutient pour sa part qu'une transformation radicale est nécessaire pour assurer une intégration continentale basée sur des institutions démocratiques et une coopération s'étendant au-delà des organisations supranationales. Il propose une intégration fondée sur la sécurité grâce aux institutions judiciaires, sur un développement mondial qui prend en compte les migrations et sur une coopération durable en matière de politiques environnementales.

BIBLIOGRAPHIE

Freeland, Chrystia, *Discours de la ministre des Affaires étrangères sur la modernisation de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA)*, 14 août 2017. Site Web consulté le 7 décembre 2020 disponible ici : https://www.canada.ca/fr/affaires-mondiales/nouvelles/2017/08/discours_de_la_ministredesaffairesetrangeressurlamodernisationde.html

AUTEURS

STÉPHANE PAQUIN

Professeur à l'École nationale d'administration publique

X. HUBERT RIOUX

Chercheur à l'Institut de recherche en économie contemporaine

Le Canada et le commerce progressiste en matière de droits des travailleurs. Origines et impacts

Canada and the Progressive Trade Agenda in Matter of Workers Rights. An Appraisal

Sylvain Zini

01. Introduction

1 Depuis l'arrivée au pouvoir du gouvernement Trudeau en 2015, la volonté de construire une politique commerciale progressiste est devenue un cheval de bataille continu de l'administration canadienne. Selon Chrystia Freeland, la première ministre du Commerce international de ce gouvernement, il s'agissait à la fois de faire front contre les tentations protectionnistes et populistes[1], mais aussi de permettre la mise en place d'une stratégie commerciale conciliant ouverture économique et progrès social profitant à tous, et en particulier à la classe moyenne[2]

2 Ce vaste programme prend de multiples facettes (environnement, égalité des genres, droits des premières nations, etc.), nous tenterons dans cet article de dresser le portrait des initiatives en matière de respect des droits des travailleurs. Les initiatives commerciales appuyées par les différents gouvernements Trudeau depuis 2015 ont-elles marqué un changement significatif en matière de mécanismes visant à faire respecter les droits des travailleurs dans les accords commerciaux ? Peut-on affirmer que la politique commerciale canadienne est désormais progressiste ? Quelles sont les nouveautés apportées ?

3 Afin de dresser un portait complet, nous procéderons à une étude en trois étapes. Dans une première étape, nous rappellerons l'historique des initiatives canadiennes en matière de lien entre commerce et travail. Dans un deuxième temps, nous identifierons les résultats d'une étude issue d'une consultation publique tenue en 2017 soutenue par le gouvernement du Canada et visant à rendre la politique commerciale canadienne

socialement responsable en matière de droits des travailleurs. Dans un troisième temps, nous dresserons un bilan des accords canadiens signés depuis lors.

02. Le Canada et les accords commerce travail entre 1993 et 2017

4 L'histoire des clauses sociales pour le Canada commence avec la signature d'un accord parallèle à l'ALÉNA : l'accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail (ANACT). Rappelons que l'ANACT, signé en 1993 par le Canada, le Mexique et les États-Unis, engage les pays signataires à respecter onze principes que « les parties ont à coeur [de] promouvoir »[3] Le non-respect répété de ces principes dans l'un des trois pays peut en effet faire l'objet de plaintes ou de « communications du public »[4] Soulignons toutefois que les institutions reliées à l'ANACT sont si faibles[5] que, très vite, les syndicats s'en sont désintéressés, ce qui a créé ainsi un « vide politique »[6] Dans l'ensemble, l'ANACT n'a pas tenu ses promesses, contrairement à l'accord sur l'environnement[7] Il a néanmoins permis de rapprocher les ministères du Travail des trois parties, ce qui est un important précédent, et de faire émerger une certaine solidarité syndicale transfrontalière.

5 Suite à l'ANACT, le Canada a négocié un accord « parallèle » pratiquement identique avec le Chili[8] et un autre avec le Costa Rica. Peu convaincu de la validité d'une approche coercitive, voire unilatérale, le Canada a privilégié, jusqu'en 2007, la méthode « douce », soit l'approche coopérative accompagnée d'un soutien financier et technique. L'accord avec le Costa Rica, entré en vigueur en 2002, fait explicitement référence aux droits fondamentaux de la Déclaration de l'OIT de 1998. Il est mentionné, dans l'annexe 1, que les parties s'engagent à respecter ces droits. Toutefois, l'article 2 établit aussi clairement le droit des parties d'établir « leurs propres normes du travail sur leur territoire »[9] Il n'existe donc qu'une contrainte très faible sur le contenu des lois nationales. En cas de violation, l'accord prévoit la réunion d'un groupe spécial, mais il n'est plus question de pénalités monétaires ni de sanctions commerciales[10] Autrement dit, l'accord privilégie la consultation, l'échange d'information, la coopération volontaire et le soutien au développement des capacités[11]

6 En mai 2008, le Canada a rendu publique l'ALE avec le Pérou[12] Cette fois-ci, le Canada abandonne l'approche reposant sur un « accord parallèle » en lui substituant l'introduction d'un chapitre sur le travail dans le texte même de l'ALE. Ce chapitre est assorti d'une annexe dont la forme et le contenu sont semblables aux accords parallèles accompagnant les ALE précédents signés par le Canada. Il comporte cependant des éléments nouveaux qui suggèrent un renforcement de l'approche canadienne. Nous utiliserons cet accord pour analyser l'approche canadienne actuelle qui n'est pas présentée de façon explicite, comme c'est le cas des États-Unis, dans un document directeur. Elle se résume à négocier : 1) un chapitre sur le « travail » dans l'ALE ; 2) des obligations faisant référence à l'« Agenda pour le travail décent » de l'OIT et à la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail de 1998 (DDFT ci-après) ; 3) une clause de non-dérogation ; 4) des pénalités monétaires en cas de violation qui seront versées dans un fonds destiné à développer des activités de coopération en matière de travail[13] Fait remarquable, les lois nationales peuvent, dans une certaine mesure, être contestées par le partenaire commercial dans le cas où elles n'incorporent pas les normes internationales de l'OIT ou si leur application fait défaut.

7 Entre 2007 et 2015, le Canada a signé et entériné cinq accords contenant des clauses sociales, avec : la Colombie, la Jordanie, le Panama, le Honduras et la Corée du Sud[14] Les quatre premiers suivent le modèle de l'accord avec le Pérou : ils sont composés d'un chapitre intégré au texte de l'ALE et d'un accord parallèle. Ce dernier recouvre l'essentiel de la substance de la clause sociale Canada-Pérou. Les textes des ALE avec le Pérou et la Colombie tout comme leurs accords parallèles dans le domaine du travail se ressemblent en tous points. À titre d'illustration, les deux chapitres et ACT sont composés exactement du même nombre d'articles disposés dans le même ordre et explicitant un contenu quasiment identique. Les accords avec Le Panama, la Jordanie et le Honduras ressemblent aussi au modèle établi dans l'accord avec le Pérou. Les chapitres dans l'accord ont un contenu proche, toutefois, certains articles ont été retirés, mais la substance de ces derniers se trouve dans l'accord parallèle. Par ailleurs, les ACT recouvrent approximativement le même contenu, mais le Canada a réduit le nombre d'articles. La partie consacrée aux procédures d'examen lors d'un litige a été allégée. Cela dit, la substance des articles enlevés dans le cadre de ces trois accords a été pour une bonne part déplacée dans les annexes à l'ACT. Donc, pour résumer les clauses sociales que le Canada a incluses dans les accords commerciaux avec la Colombie, le Panama, la Jordanie et le Honduras sont calqués sur le modèle des accords (ALE et ACT) Canada/Pérou.

8 Reste un dernier cas à part, à savoir l'accord avec la Corée. Si la substance reste proche du modèle Canada-Pérou, dans ce nouvel accord commercial, la clause sociale a été intégralement intégrée dans le cadre d'un chapitre de l'accord de libre-échange. Autrement dit, l'accord Canada-Corée n'est pas accompagné d'un accord parallèle sur le travail. Toutefois, il s'agit principalement de changement de forme. Une étude comparative du contenu du chapitre sur le travail de l'accord Canada-Corée et des ACT signés depuis 2007 nous permet de souligner que toutes les clauses traditionnelles (obligation, non-dérogation, coopération, règlement des litiges, etc.) sont couvertes dans le cadre du chapitre. En bref, toutes les dispositions « classiques » ont été transférées dans le chapitre de l'accord et ses annexes.

9 Vient ensuite l'Accord économique et commercial global. Étant donné que le Canada et l'UE sont deux parties qui font la promotion active des clauses sociales, il s'avère intéressant de savoir s'il y a eu une convergence, et si oui vers quel modèle. À la suite de la lecture des dernières versions du chapitre 23 de L'AÉCG, il est possible de parler d'un compromis quant au contenu du chapitre, mais d'une prédominance des préférences européennes dans de domaine du règlement des litiges. Le chapitre reprend l'essentiel des dispositions chères aux deux parties. Du côté canadien, on retrouve une clause de non-dérogation (qui change de nom), on insiste sur la participation du public au processus et enfin, on crée un mécanisme institutionnel à deux niveaux, avec un Conseil du développement durable qui remplace le Conseil ministériel du modèle canadien, et à un deuxième niveau, la mise en place de points de contact dans les ministères[15] Du côté européen, on retrouve avec insistance la volonté d'infléchir ses partenaires à ratifier les conventions de l'OIT.[16] Le message est clair, L'UE enjoint le Canada à ratifier davantage de conventions fondamentales de l'OIT. Par ailleurs, la simple idée de « fondre » la clause sociale dans un tout consacré au développement durable répond à la tradition européenne. Enfin, la référence aux deux documents de l'OIT (DDFT de 1998 et agenda pour le travail décent) ; ou encore

l'insistance sur la responsabilité sociale des entreprises répond à des préoccupations communes de l'UE et du Canada.

10 Le règlement des litiges marque clairement la prédominance de l'approche européenne[17] Si une procédure de conciliation suivie de la constitution d'un panel de trois experts marque l'influence canadienne, le débouché de tout litige ne repose que sur des sanctions morales. Aucune procédure ne prévoit que la partie en tort puisse subir une quelconque sanction, contrairement à toutes les dispositions reliées au commerce et à l'investissement dans l'accord.

11 Enfin, le dernier accord signé avant octobre 2015 est le partenariat transpacifique. Le contenu du chapitre 19 sur le travail est conforme aux exigences canadiennes et américaines en la matière[18] Toutefois, le PTP va plus loin que les accords précédents. De nouvelles clauses émergent sur un certain nombre de sujets importants. Notons qu'un article inédit insiste sur l'abolition du travail forcé. Cet article précise aussi que les pays membres s'engagent ne pas fabriquer des marchandises avec du travail forcé, et à ne pas importer des produits fabriqués avec des pratiques de travail forcé[19] Par ailleurs, la section 7 de ce chapitre 19 encourage formellement la responsabilité sociale des entreprises. Enfin, la section 10 du même chapitre insiste plus qu'auparavant sur la nécessité de mettre en place une procédure claire pour les soumissions de plaintes du public dans le cas où une clause de ce chapitre ne serait pas respectée. Sans ambiguïté possible, le chapitre sur le travail a donc été renforcé comparativement à ceux mis en place dans les accords précédents[20] Autre innovation, est inclus un article encourageant la responsabilité sociale des entreprises. Le texte encourage les parties à faire la promotion de la RSE[21]

12 Par ailleurs, le gouvernement américain a décidé de négocier bilatéralement des lettres d'ententes et des plans de « cohérence » inspirés du plan d'action issus d'une pratique initiée dans le cadre de l'accord commercial États-Unis - Colombie en vue de régler les problèmes les plus urgents dans le domaine du travail auprès de trois partenaires : Brunei, le Vietnam et la Malaisie[22] Chacun de ces trois plans dresse une liste de réformes législatives ainsi que d'un ensemble complet de politique visant à renforcer l'inspection au travail.

13 En bref, le Canada a œuvré à intégrer des mécanismes de protection des droits des travailleurs depuis le milieu des années 1990. Ces mécanismes n'ont pas toujours été efficaces, mais nous pouvons souligner que la tendance générale se dirige vers un renforcement des obligations et des mécanismes d'arbitrage au moins depuis 2008.

14 **03. Vers une politique commerciale socialement responsable**

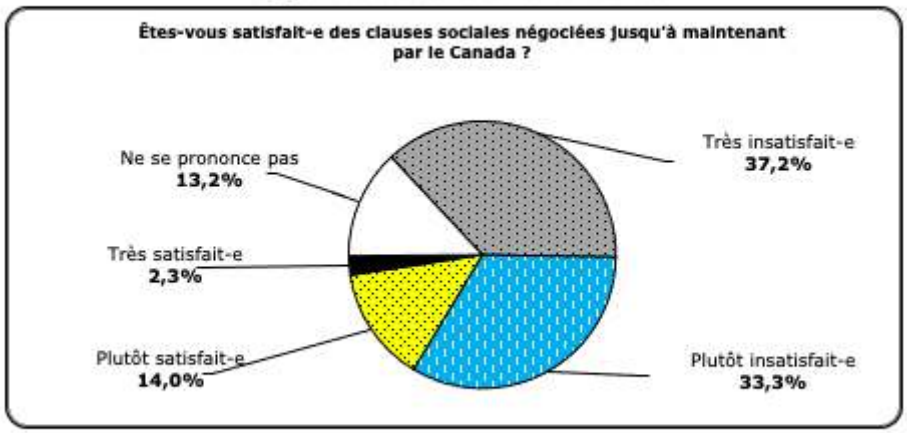
Cette partie reprend et développe des informations disponibles dans le rapport final de la consultation et dans les documents annexes. Nous remercions Michèle Rioux de m'avoir permis de résumer les principales conclusions du rapport dans le cadre de cet article. Voir : Rioux, Michèle et Sylvain Zini (dir.) (2018), « Un défi pour le Canada et ses partenaires », Rapport synthèse issu de la consultation publique pancanadienne Canada : vers une politique commerciale socialement responsable, étude financée par Emploi et développement social Canada https://canadasocialementresponsable.uqam.ca/rapport/

15 En 2017, le Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation (CEIM) a obtenu un financement d'*Emploi et Développement Social Canada* afin de mener une étude intitulée

« Canada : vers une politique commerciale socialement responsable » (PCSR). Cette initiative a permis d'identifier les principales possibilités afin de rendre la politique commerciale canadienne socialement responsable en matière de droit des travailleurs. Ce travail a permis l'élaboration d'un ensemble de fiches et documents de recherche mis en ligne et visant à informer la population canadienne aux différentes dispositions disponibles. Il s'est aussi concrétisé par un ensemble de six consultations publiques réalisées à travers six grandes villes du Canada[23], et aussi par un sondage[24] mis en ligne pendant plusieurs mois visant à mesurer l'opinion des Canadiens par rapport à la possibilité de renforcer les exigences des accords commerciaux en matière de respect des droits des travailleurs.

16 Cette consultation a permis de documenter l'état des lieux quant à l'opinion des Canadiens impliqués dans la consultation au sujet de la politique commerciale canadienne, et à propos des mécanismes adéquats pour rendre la politique commerciale canadienne socialement responsable autour de la thématique des droits des travailleurs. Les résultats sont assez limpides, les Canadiens ayant donné leur opinion durant la consultation sont globalement insatisfaits de la politique commerciale canadienne telle qu'elle était avant la consultation. Plus précisément, les mécanismes reliant commerce et normes du travail mis en œuvre par le Canada ne semblaient pas répondre aux exigences des personnes consultées. À titre d'illustration plus de 70 % des personnes interrogées se disent plutôt ou très insatisfaites par les clauses sociales négociées jusqu'alors par le Canada (figure 1).

Figure 1. Le niveau de satisfaction des personnes interrogées par sondage au sujet des clauses sociales existantes



Source : Consultation publique « vers une politique commerciale socialement responsable », décembre 2017.

17 Les personnes consultées ne rejetaient pas les accords commerciaux en tant que tels ni les clauses sociales. Elles souhaitaient que cet arrimage entre commerce et droits des travailleurs se traduise par un changement de paradigme. En somme, il s'agirait de revoir l'ordre des priorités de la politique commerciale de façon à ce qu'elle ne soit plus guidée par la seule idée de stimuler le commerce, mais qu'elle soit plutôt subordonnée à certains droits et principes sociaux. L'intérêt canadien devrait donc en ce sens être considéré de façon élargie et les intérêts économiques ne devraient plus avoir préséance sur les intérêts sociaux.

18 Dans ce contexte les personnes consultées se sont entendues pour reconnaître l'importance d'une sérieuse prise en considération d'une augmentation des obligations reliées à la politique commerciale canadienne en matière de respect des droits des travailleurs. L'exigence minimale sur le sujet repose sur les dix recommandations contenues dans le rapport final que voici :

> S'assurer que les partenaires commerciaux du Canada s'engagent à respecter les clauses sociales.
> Prévoir une référence explicite aux Conventions fondamentales de l'Organisation internationale du Travail (OIT) dans les accords commerciaux, afin d'accroître le niveau d'obligation et d'engagement des pays partenaires.
> Accroître l'efficacité des clauses sociales prévues dans les accords, par un renforcement des mécanismes de coopération et de résolution des différends.
> Mobiliser véritablement les sanctions monétaires et commerciales prévues à l'accord, si cela s'avère nécessaire.
> Renforcer la participation de la société civile à tous les niveaux du processus (négociation, mise en œuvre et suivi des accords commerciaux) par la création d'un forum permanent ouvert aux membres de la société civile.
> Assurer un équilibre entre les droits des entreprises et les droits des travailleurs en spécifiant, dans les chapitres portant sur l'investissement et les marchés publics, que le respect des droits des travailleurs est fondamental et qu'il doit être pris en compte dans le cadre de l'application de ces chapitres.
> Créer une institution indépendante dédiée aux questions commerciales et d'investissement affectant le travail, responsable de veiller à l'application de la politique commerciale socialement responsable (mécanismes et dialogue social).
> Conditionner l'accès au système généralisé des préférences (SGP) du Canada au respect des droits des travailleurs et mettre en œuvre un mécanisme de pétition ouvert au public.
> Interdire l'importation de produits issus du travail forcé et des pires formes de travail des enfants.
> Élaborer une législation en matière de diligence raisonnable, afin de responsabiliser les entreprises canadiennes sur leurs propres chaînes d'approvisionnement.[25]

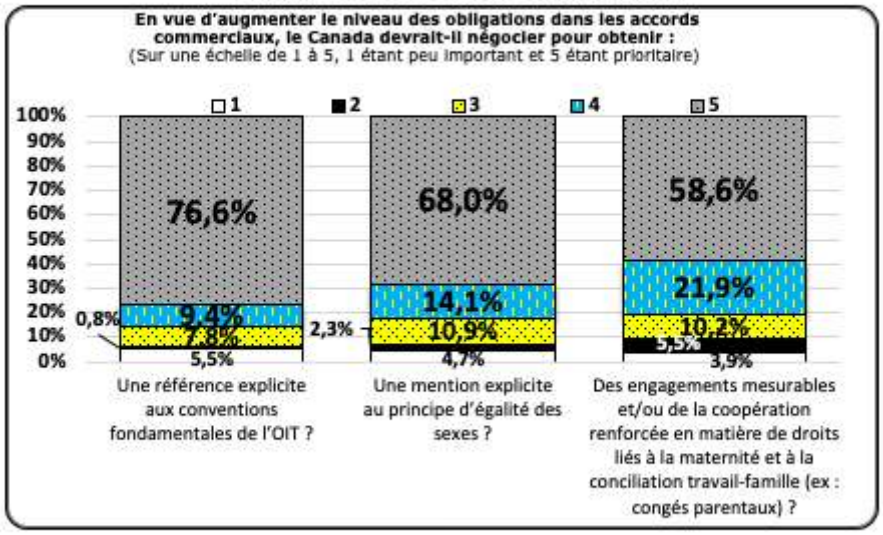
19 En somme, tel que nous allons le présenter, ces dix points peuvent se synthétiser en quatre exigences que nous allons passer en revue : relever le niveau d'exigence en matière de droit des travailleurs dans les accords commerciaux ; assurer l'efficacité des mécanismes commerce travail par des institutions fortes ; inclure des dispositions reliées au travail dans d'autres chapitres et forger de nouveaux outils pour faire respecter les droits des travailleurs dans le cadre de la politique commerciale canadienne.

3.1 Relever le niveau d'exigence en matière de droit des travailleurs dans les accords commerciaux

20 Premièrement, il était demandé par les participants de mettre en œuvre des chapitres sur le travail à la fois plus rigoureux en matière de droits inclus et exigeant des engagements fermes vis-à-vis des pays signataires de ces accords. Cet engagement répondait à trois objectifs selon les participants : affirmer clairement aux États partenaires que le respect des droits des travailleurs représente une condition non négociable pour espérer entrer dans un accord commercial avec le Canada ; améliorer les conditions des travailleurs des pays partenaires ; et garantir l'émergence de règles du jeu équitables, assurant une concurrence internationale saine. À ce titre, la mention explicite des conventions de l'OIT (extrêmement prioritaire pour 76,6 % des personnes

interrogées, voire figure 2) ainsi que des engagements fermes en termes d'égalité des genres ont clairement été désignés comme des conditions fondamentales à la signature d'accords commerciaux.

Figure 2. Le Canada doit augmenter le niveau des obligations en matière de travail dans les accords commerciaux.

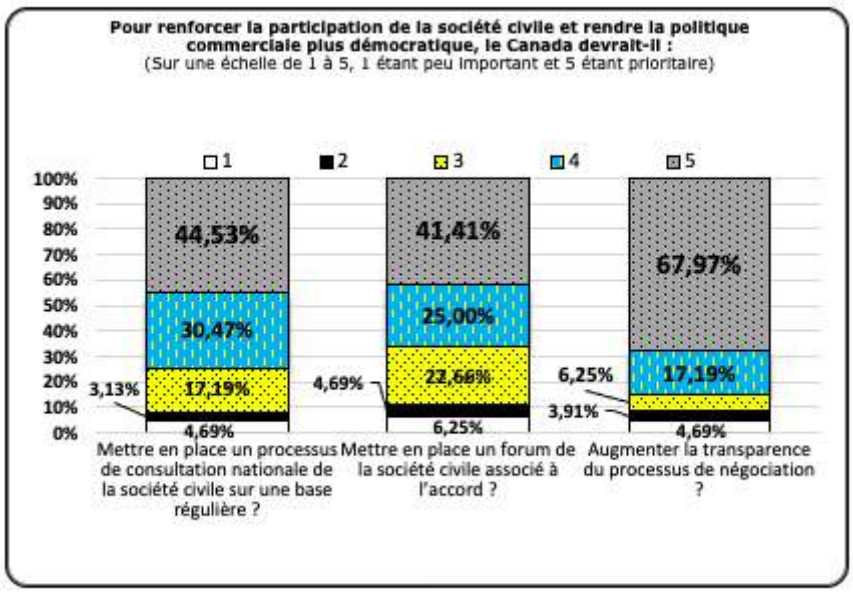


Source : Consultation publique « vers une politique commerciale socialement responsable », décembre 2017.

3.2 Assurer l'efficacité des mécanismes commerce travail par des institutions fortes

21 Il était par ailleurs clairement recommandé d'avoir des mécanismes institutionnels efficaces pour assurer un meilleur potentiel d'efficacité en matière de respect des droits des travailleurs. Cette exigence passe par plusieurs canaux. Premièrement, il faut assurer une implication de la société civile à tous les paliers de la politique commerciale (négociation, supervision des engagements et droit de pétition). Ceci semblait selon eux nécessaire afin de corriger un manque de transparence présent dans les accords commerciaux et d'assurer une plus grande connaissance des mécanismes liés à la clause sociale. Ils s'agissaient par ailleurs de maintenir la vigilance quant aux possibles violations des droits des travailleurs.

Figure 3. Renforcer la participation de la société civile



Source : Consultation publique « vers une politique commerciale socialement responsable », décembre 2017.

22 La mise en place d'une institution gouvernementale indépendante était aussi souhaitée pour se charger de vérifier l'adéquation aux engagements pris, ainsi que de recevoir les éventuellement plaintes (70 % des personnes sondées y voyaient un enjeu prioritaire).

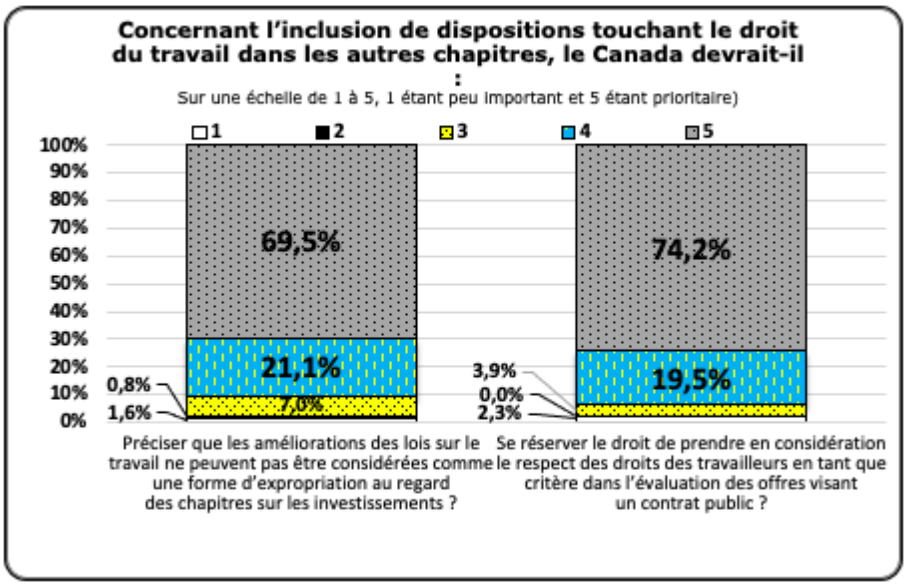
23 Les mécanismes de coopération et de sanction étaient aussi largement appelés à être revus à la hausse. Les participants valorisent une approche coopérative avec les pays en développement, en particulier lorsque ceux-ci font preuve de bonne foi et manquent de moyens pour assurer l'application leur propre loi. Dans ce cas de figure, ils rappellent qu'avant de s'engager dans un mécanisme d'arbitrage, il convient d'enclencher un processus de coopération afin de résoudre les problèmes recensés. À ce titre la mise en œuvre de plan d'action visant à améliorer la situation des travailleurs dans le pays signataire y était vue comme prioritaire par 80 % des personnes sondées. Côté sanction, Il était par ailleurs fortement recommandé d'accroitre substantiellement l'accès, la transparence, l'efficacité du mécanisme de résolution des différends en matière de droits des travailleurs et d'alourdir les possibles sanctions en cas de non-respect des engagements pris (une option favorisée par 79 % des participants au sondage).

3.3 Inclure des dispositions reliées au travail dans d'autres chapitres

24 Un moyen d'améliorer la place des droits des travailleurs dans les accords commerciaux consiste à consolider leur présence dans les autres chapitres de l'accord. Le modèle des accords de libre-échange post-ALENA semble soulever la suspicion, voire l'opposition de la plupart des citoyens rencontrés dans le cadre des consultations. Cette résistance s'appuie sur la critique selon laquelle ces accords donnent trop de droits aux entreprises et qu'ultimement, ils réduisent l'espace de souveraineté des gouvernements, voire fragilisent les conditions de vie des citoyens. Les chapitres sur les investissements, surtout leur mécanisme d'arbitrage, qu'on juge biaisé en faveur des

entreprises, représentent un exemple des dispositions à repenser. Afin de corriger ce déséquilibre, il semblait consensuel de garantir le respect des droits des travailleurs dans le chapitre sur les investissements. A minima, il s'agissait impérativement de spécifier dans le texte des chapitres sur les investissements que toute mesure visant à faire progresser les droits des travailleurs ne peut être considérée comme étant une mesure d'expropriation indirecte (enjeu extrêmement prioritaire pour 69,5 % des sondés, figure 4). La possibilité de prendre en compte des critères sociaux dans l'évaluation des contrats publics semblait aussi faire l'unanimité (enjeu extrêmement prioritaire pour 74,2 % des sondés, figure 4).

Figure 4. Inclure des dispositions reliées au travail dans les autres chapitres de l'accord commercial

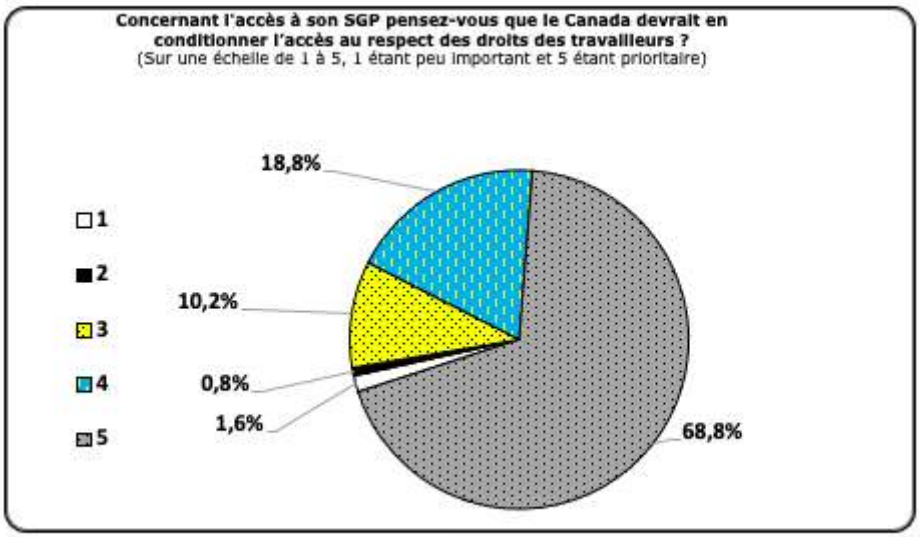


Source : Consultation publique « vers une politique commerciale socialement responsable », décembre 2017.

3.4 Forger de nouveaux outils pour faire respecter les droits des travailleurs dans le cadre de la politique commerciale canadienne

25 Enfin, les Canadiens sondés semblaient avaliser l'idée de mettre en place d'autres outils pour améliorer le respect des droits des travailleurs par le biais de la politique commerciale canadienne. Une conditionnalité en matière de respect des droits des travailleurs dans le système généralisé des préférences canadiens. Au regard de plusieurs, il s'agirait d'un moyen privilégié pour établir les critères de base permettant l'accès au marché canadien sans toutefois empiéter sur la souveraineté des États. Néanmoins, plusieurs participants s'inquiétaient qu'une telle mesure équivaille à « punir » l'ensemble de la population d'un État qui se trouve déjà en déficit de capacités pour les agissements d'acteurs privés sur son territoire.

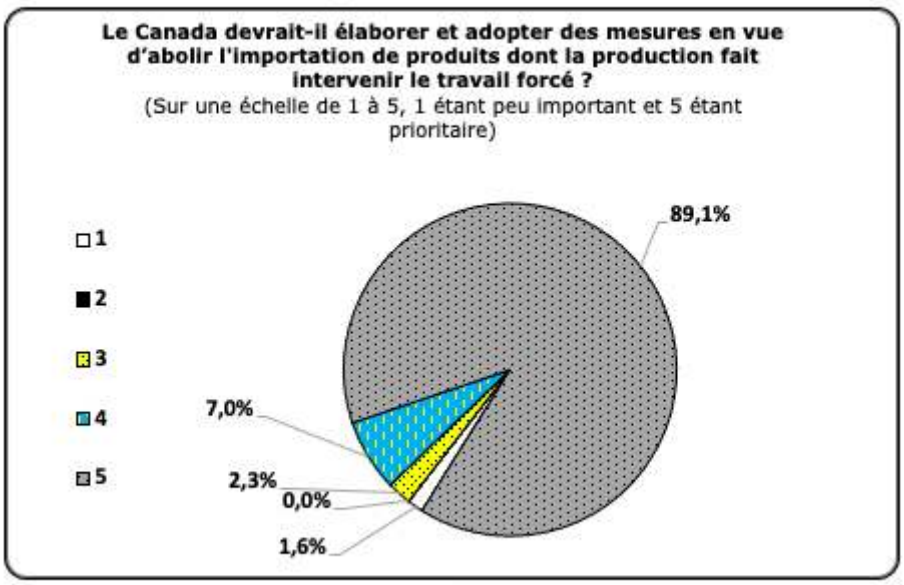
Figure 5. Le Système généralisé des préférences et les droits des travailleurs



Source : Consultation publique « vers une politique commerciale socialement responsable », décembre 2017.

26 L'interdiction d'importer des produits fabriqués à partir de pratiques de travail forcé faisait aussi quasiment l'unanimité. Le bannissement de l'importation de produits issus du travail forcé et des pires formes de travail des enfants était perçu de façon unanime comme étant le moyen le plus efficace pour responsabiliser les importateurs de produits au Canada. Les répondants montrent un fort enthousiasme à l'idée que le Canada utilise son espace de souveraineté pour établir cette conditionnalité préalable à tout accès au marché canadien. Le gouvernement canadien devrait en faire un principe de moralité publique, en enchâssant dans sa loi nationale que le recours à ces formes d'exploitation est contraire aux valeurs canadiennes.

Figure 6. Interdire l'importation de produits fabriqués à partir de travail forcé



Source : Consultation publique « vers une politique commerciale socialement responsable », décembre 2017.

3.5

Bilan du processus de consultation

27 Selon les personnes consultées, les recommandations faites ne marquaient pas l'aboutissement des exigences pour définir une politique commerciale canadienne socialement responsable. Il s'agissait plutôt du début d'un processus continu qui devrait être réévalué périodiquement.

28 Si importants qu'ils soient, cet effort pour garantir une politique commerciale socialement responsable ne devra toutefois pas se limiter à la seule question du respect des droits des travailleurs. Le Canada devrait profiter de la période en cours pour identifier les principes et meilleures pratiques à inclure dans sa politique commerciale socialement responsable relevant d'autres domaines que les droits des travailleurs (ceci n'étant pas une liste exhaustive) : environnement et la lutte contre les changements climatiques, droit de la consommation, droits des peuples autochtones, égalité des sexes, accès aux médicaments, protection de l'espace de souveraineté des États, etc. À ce titre, il est important d'affirmer qu'une politique commerciale doit aller beaucoup plus loin que les dix recommandations édictées, si jamais elle veut se prémunir du label « progressiste », ou « socialement responsable ».

04. Évaluation des initiatives canadiennes depuis 2017

29 Depuis le processus de consultation publique, deux accords ont été soit amendés soit négociés : le Partenariat Transpacifique global et progressiste (PTPGP, ci-après)[26] ; et l'accord Canada, États-Unis Mexique (ACÉUM, ci-après)[27]

30 Concernant le PTPGP, rappelons que le chapitre sur le travail initialement inclus était relativement fort en matière d'engagement (cf. section I). Le PTPGP n'a pas ajouté de nouvelle clause à ce chapitre. Toutefois, une clause du chapitre sur les marchés publics

a été ajoutée pour garantir le droit des États à prendre en considération le respect des droits des travailleurs dans l'évaluation des dossiers lors d'appels d'offres[28]

31 Du côté de l'ACÉUM, si les conventions fondamentales de l'OIT ne sont pas mentionnées, un paragraphe spécifique s'adresse à la non-discrimination et appuie de ce fait l'égalité des genres[29] Le mécanisme de sanction est largement renforcé par rapport à ce qui préexistait dans l'ALÉNA. Par ailleurs, une annexe s'adressant au Mexique fait figure de plan d'action pour améliorer le respect des droits syndicaux dans ce pays[30] De même, la clause concernant les droits des travailleurs dans les marchés publics a été intégrée[31]

32 Notons par ailleurs que le gouvernement canadien est allé de l'avant avec une loi pour interdire l'importation de produits fabriqués en tout ou partie à partir de travail forcé, loi qui est effective depuis le 1er juillet 2020[32]

33 En bref, nous pouvons estimer que quatre initiatives ont été prises et répondent aux recommandations du rapport « vers une politique commerciale socialement responsable, à savoir : 1) intégration d'une section reliée à la non-discrimination dans l'ACÉUM ; 2) Introduction d'une annexe à l'ACÉUM s'assimilant à un plan d'action pour le Mexique ; 3) Introduction d'une clause dans les marchés publics autorisant les gouvernements des partis à prendre en considérations le respect des droits des travailleurs dans l'évaluation des projets en appel d'offres et 4) mise en œuvre d'une loi interdisant l'importation de produits fabriqués à partir de pratiques de travail forcé. Ceci recouvre donc partiellement ou totalement quatre des dix recommandations faites dans le cadre du rapport de synthèse issu du processus de consultation publique « vers une politique commerciale socialement responsable ». Notons enfin que les personnes consultées rejetaient le système d'arbitrage investisseur-État dans le cadre des chapitres sur les investissements des accords commerciaux. À ce titre, ils ont obtenu gain de cause dans le cadre de l'ACÉUM pour ce qui est des relations canado-américaines[33], mais ce changement est à porter au crédit de l'administration américaine (que l'on peinera à qualifier de progressiste) et non du gouvernement canadien.

34 Par ailleurs, une lettre d'entente est venue conclure un certain nombre de modifications à l'ACÉUM au mois de décembre 2019[34] La principale innovation consiste en la création d'un mécanisme de « résolution rapide » (Rapid resolution mechanism, RRM) dans le cadre du chapitre sur le travail[35] Le but est d'éviter qu'un différend en matière de travail s'éternise comme ce fut le cas dans le litige ayant opposé les États-Unis et le Guatemala (9 ans de procédures au total). En plus de la rapidité, le mécanisme en appellera à la responsabilité de la firme dans la mise en œuvre de pratique de travail décent, et plus uniquement au pays ne respectant pas ses engagements internationaux[36] Par ailleurs, le fardeau de la preuve est renversé : c'est à la partie attaquée de prouver qu'il n'y a pas eu de violation des engagements liés au chapitre sur le travail[37] En bref, ces changements répondent assez drastiquement à la demande de renforcer le mécanisme en place lors de la résolution de litiges liés au chapitre sur le travail. Toutefois, si le Canada a joué le jeu et a accepté de bon cœur ces changements, c'est à la majorité démocrate à la Chambre des Représentants aux États-Unis que l'on doit ces modifications suite à une partie de bras de fer avec l'administration américaine en place.

35 À partir de l'ensemble de ces éléments, nous pouvons dresser un bilan du contenu « progressiste » des initiatives commerciales de l'Administration Trudeau depuis 2015.

Si nous prenons en considération que les personnes consultées insistaient pour avancer que les dix recommandations constituaient un seuil minimal pour assurer que la politique commerciale serait davantage socialement responsable, alors la conclusion serait que le gouvernement canadien a échoué à générer un contenu progressiste à sa politique commerciale. Bien évidemment, on ne peut nier que les gouvernements successifs depuis 2015 ont assuré la mise en place de chapitres sur le travail plus rigoureux et plus ambitieux que ceux qui ont été négociés auparavant, mais nous pourrions dire que seulement une partie du chemin a été parcouru, et qu'il reste de nombreuses étapes pour parvenir à qualifier la modèle de politique commerciale de progressiste en matière de droits des travailleurs pour ce qui est du Canada. Il faut rappeler une fois de plus que les panélistes insistaient pour dire que les recommandations explicitées plus haut ne devaient être que le début du chemin à parcourir pour inscrire la politique commerciale canadienne dans un sentier socialement responsable. La route est donc encore très longue pour y parvenir.

36 Par ailleurs, le discours sur la politique commerciale progressiste semblait se positionner en rupture par rapport au modèle de politique commerciale du gouvernement précédent. À ce titre, il semble aussi que nous sommes loin de pouvoir affirmer qu'il y a eu une rupture en matière de travail. Pour l'essentiel, les nouvelles initiatives sont calquées sur le modèle en vigueur depuis l'accord avec le Pérou en 2008. Il y a certes eu des amendements, une certaine amélioration du modèle, des précisions sur plusieurs points (égalité des genres, travail forcé, etc.), mais rien qui puisse assurer que l'on puisse parler d'une rupture claire avec le modèle de politique commerciale précédent. Le travail reste toujours une question périphérique à un accord économique et commercial, qui ne semble pas être une condition sine qua non pour signer un accord avec le Canada.

05. Conclusion

37 En 1944, les pays engagés dans la signature de la Déclaration de Philadelphie intégrée depuis lors dans la constitution de l'OIT rappelait que :

> I (a) le travail n'est pas une marchandise ;
> (b) la liberté d'expression et d'association est une condition indispensable d'un progrès soutenu ;
> (c) la pauvreté, où qu'elle existe, constitue un danger pour la prospérité de tous ;[...]
> **II** (a) tous les êtres humains, quels que soient leur race, leur croyance ou leur sexe, ont le droit de poursuivre leur progrès matériel et leur développement spirituel dans la liberté et la dignité, dans la sécurité économique et avec des chances égales ;
> (b) la réalisation des conditions permettant d'aboutir à ce résultat doit constituer le but central de toute politique nationale et internationale ;
> (c) tous les programmes d'action et mesures prises sur le plan national et international, notamment dans le domaine économique et financier, doivent être appréciés de ce point de vue et acceptés seulement dans la mesure où ils apparaissent de nature à favoriser, et non à entraver, l'accomplissement de cet objectif fondamental ;[38]

38 Dans un monde globalisé, l'actualité de cet engagement ne saurait être contestée. Il se trouve que les accords commerciaux sont clairement des « d'action et mesures prises sur le plan national et international » qui devraient sans aucun doute s'inscrire dans une trajectoire qui assure le respect de la dignité et des droits des travailleurs dans tous les pays qui sont concernés par ces accords.

39 À ce titre, la trajectoire prise par les clauses sociales dans les accords commerciaux traduit un certain effort pour assurer un meilleur respect des droits des travailleurs des pays prenant part à ces accords. Toutefois, le contenu de ces chapitres sur le travail et autres mentions dans d'autres chapitres reste largement insuffisant pour permettre un contrôle effectif du degré de respect des droits fondamentaux des travailleurs. L'objectif central de ces accords continue à être de créer des occasions d'affaires et de créer un environnement propice au commerce et aux investissements internationaux. Le social reste périphérique et une grande partie du chemin reste à parcourir pour que les droits sociaux puissent être traités à égalité avec les droits économiques. La société civile et en particulier les organisations syndicales, si elles sont régulièrement consultées, n'a toujours pas les institutions adéquates pour assurer une surveillance des accords et pour orienter leur contenu. Les initiatives des gouvernements canadiens depuis 2015 ont certes renforcé les mécanismes déjà existants pour assurer un meilleur respect des droits des travailleurs. La loi sur l'interdiction d'importations des produits issus du travail forcé est aussi un pas dans le bon sens. Tout cela reste toutefois insuffisant pour assumer que la politique commerciale canadienne est désormais « progressiste » ou encore « socialement responsable » en matière des droits des travailleurs.

BIBLIOGRAPHIE

Accord Canada – Costa Rica de coopération dans le domaine du travail, En vigueur depuis le premier novembre 2002, disponible à l'adresse : https://www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/services/relations-travail/internationale/accords.html.

Accord de libre-échange Canada – Honduras, en vigueur depuis le 1er octobre 2014, disponible à l'adresse : https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/honduras/fta-ale/background-contexte.aspx?lang=fra

Accord de libre-échange Canada-Corée (ALECC), en vigueur depuis le 1er janvier 2015, disponible à l'adresse : https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/korea-coree/fta-ale/index.aspx?lang=fra&_ga=2.239953156.686926154.1606924087-134256735.1591711771

Accord de libre-échange Canada-Panama, en vigueur depuis le 1er avril 2013, disponible à l'adresse : international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/panama/fta-ale/background-contexte.aspx?lang=fra

Accord de libre-échange Canada-Pérou, en vigueur depuis le 1er août 2009, disponible à l'adresse : https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/peru-perou/fta-ale/16.aspx?lang=fra.

Accord de libre-échange entre le Canada et la Jordanie, en vigueur depuis le 1er octobre 2012, disponible à l'adresse : https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/jordan-jordanie/fta-ale/background-contexte.aspx?lang=fra

Accord de Partenariat transpacifique global et progressiste (PTPGP); en vigueur depuis le 30 décembre 2018, disponible à l'adresse : https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/cptpp-ptpgp/index.aspx?lang=fra&_ga=2.90340511.401963369.1594403995-134256735.1591711771.

Accord économique et commercial global entre le Canada d'une part et l'Union européenne (UE) et ses États-membres, disponible à l'adresse : http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/february/tradoc_154329.pdf, p. 185.

Accords entre le Canada, les États-Unis et le Mexique, en vigueur depuis le 1er juillet 2020, disponible à l'adresse : https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/cusma-aceum/text-texte/toc-tdm.aspx?lang=fra

Deblock Christian, et Michèle Rioux (2009). Humaniser le commerce : avancées récentes en matière de travail dans les accords de libre-échange du Canada et des États-Unis. *Regard sur le travail* , n°6, pp. 2-18.

Freeland Chrystia, sur « Le Canada et l'Alliance du Pacifique », Discours de la ministre du Commerce international, Le 17 juin 2016, Conseil canadien pour les Amériques, Toronto (Ontario), disponible à l'adresse : http://nouvelles.gc.ca/web/article-fr.do;jsessionid=0cc04bfae9347135889d8ecb838c29e60c84725116f9d6668460afcacca18676.e34Rc3iMbx8Oai0Tbx0SaxuRb3n0crtr.sj1D=&crtr.mnthndVl=11&mthd=advSrch&crtr.dpt1D=6673&nid=1096349&crtr.lc1D=&crtr.tp1D=970&crtr.yrStrtVl=2015&crtr.kw=&crtr.

Gantz David A. et Sergio Puig, « The Scorecard of the USMCA Protocol of Amendment », *Blog of the European Journal of International Law*, 23 décembre 2019**,** https://www.ejiltalk.org/the-scorecard-of-the-usmca-protocol-of-amendment/

Gouvernement du Canada, Interdiction d'importation de marchandises issues, en tout ou en partie, du travail forcé, Avis des douanes 20-23, en vigueur depuis le 1er juillet 2020, disponible à l'adresse : https://www.cbsa-asfc.gc.ca/publications/cn-ad/cn20-23-fra.html.

Maschino Dalil, L'ALENA et le travail : un cas précurseur ou une entente aujourd'hui dépassée?, dans Dorval Brunelle et Christian Deblock (sous la direction de*), L'ALENA. Le libre-échange en défaut*, Montréal, Fides, 2004, p. 345-364.

Michéa Frédérique (2015). Clause sociale: vers une convergence des modèles? Le chapitre commerce et travail de l'AÉCG, dans Christian Deblock, Joël Lebullenger et Stéphane Paquin (sous la direction de), *Un nouveau pont sur l'Atlantique. L'Accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2015, p. 327-347

Noiseux Yanick, « Le Canada et la gouvernance du travail dans le contexte de la mondialisation : état des lieux », *projet Gouvernance globale du travail*, CEIM, 2006, disponible à l'adresse : [https://www.ieim.uqam.ca/IMG/pdf/Yanick_Noiseux.pdf].

Nolan García Kimberly A., « Disputa en materia laboral entre México y EEUU: balance del Protocolo Modificatorio del T-MEC », *Globalitika,* Mars 2020, disponible à l'adresse : https://af6f3f45-e49c-4ab5-8df6-e08f3f8d962c.usrfiles.com/ugd/af6f3f_6eca1fa823c44b39be1bde4ca754f281.pdf

Organisation internationale du travail (1944). *Déclaration concernant les buts et objectifs de l'Organisation Internationale du Travail (Déclaration de Philadelphie)*, 26e session de la Conférence internationale du travail, disponible à l'adresse : https://www.ilo.org/legacy/french/inwork/cb-policy-guide/declarationconcernantlesbutsetobjectifsdelorganisationinternationaledutravail1944.pdf

Partenariat transpacifique, texte consolidé signé en 2016, URL : https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/tpp-ptp/text-texte/toc-tdm.aspx?lang=fra

Protocole d'amendement de l'accord entre le Canada, les États-Unis d'Amérique et les États-Unis mexicains, 10 décembre 2019, disponible à l'adresse : https://www.international.gc.ca/trade-commerce/assets/pdfs/agreements-accords/cusma-aceum/aeumc-000-protocole-amendement.pdf

Rioux, Michèle et Sylvain Zini (dir.) (2018), « Un défi pour le Canada et ses partenaires », Rapport synthèse issu de la consultation publique pancanadienne *Canada : vers une politique commerciale socialement responsable*, étude financée par *Emploi et développement social Canada*, disponible à l'adresse : http://canadasocialementresponsable.uqam.ca/wp-content/uploads/Rapport-Final_FR-1.pdf.

USTR, « Brunei – United States Labour Consistency Plan », Washington, novembre 2015, disponible à l'adresse URL : https://ustr.gov/sites/default/files/TPP-Final-Text-Labour-US-BN-Labor-Consistency-Plan.pdf ;

USTR, «Malaysia – United States Labour Consistency Plan», Washington, novembre 2015, disponible à l'adresse URL : https://ustr.gov/sites/default/files/TPP-Final-Text-Labour-US-MY-Labor-Consistency-Plan.pdf ;

USTR, «United States-Viet Nam Plan for the Enhancement of Trade and Labour Relations », Washington, novembre 2015, disponible à l'adresse URL : https://ustr.gov/sites/default/files/TPP-Final-Text-Labour-US-VN-Plan-for-Enhancement-of-Trade-and-Labor-Relations.pdf.

Zini Sylvain, « L'ANACT : D'un précédent original à un cuisant échec ? Retour sur son origine et sa portée », in Dorval Brunelle (sous la direction de), *L'ALENA à vingt ans*, Éditions IEIM, Montréal, 2014, p. 349-372.

Zini Sylvain, Accords commerciaux et clauses sociales. Vers une convergence globale?, dans Joël Lebullenger et Christian Deblock (sous la direction de), *Génération TAFTA*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2018, pp. 265-276.

NOTES

1 . « Je crois que nous vivons à une époque où des forces économiques extrêmement puissantes transforment le monde. [...] Il en découle des occasions extraordinaires pour bien des gens, mais également de l'anxiété, de la confusion, la crainte du changement et une peur très réelle que tout s'écroule sur le plan économique. Beaucoup de personnes ressentent cette crainte et sont très inquiètes, tant pour elles-mêmes que pour leurs enfants. [...] Ce qui est plutôt en train de devenir la cible de la colère du public, commodément, c'est ce qui vient de l'extérieur, que ce soit l'immigrant ou l'entreprise étrangère, les biens étrangers, le principe de la politique commerciale. » Discours de la ministre du Commerce international, l'honorable Chrystia Freeland, devant le Conseil canadien pour les Amériques sur « Le Canada et l'Alliance du Pacifique », Le 17 juin 2016, Toronto (Ontario), disponible à l'addresse : http://nouvelles.gc.ca/web/article-fr.do;jsessionid=0cc04bfae9347135889d8ecb838c29e60c84725116f9d6668460afcacca18676.e34Rc3iMbx8Oai0Tbx0SaxuRb3n0?crtr.sj1D=&crtr.mnthndVl=11&mthd=advSrch&crtr.dpt1D=6673&nid=1096349&crtr.lc1D=&crtr.tp1D=970&crtr.yrStrtVl=2015&crtr.kw=&crtr.

2 . « Je crois fermement que nous pouvons le faire en travaillant d'arrache-pied pour renforcer la classe moyenne et aider les personnes qui s'efforcent d'en faire partie. Nous devons le faire parce

que c'est ce qui s'impose, mais aussi parce que c'est la seule façon dont nous pouvons conserver l'appui des Canadiens à l'égard d'une société ouverte, y compris du commerce ouvert. » Ibid.

3. Ces principes sont les suivants : 1) liberté d'association et droit d'organisation; 2) droit de négociation collective; 3) droit de grève; 4) interdiction du travail forcé; 5) protections accordées aux enfants et aux jeunes gens en matière de travail; 6) normes minimales d'emploi; 7) élimination de la discrimination en matière d'emploi; 8) égalité de rémunération entre les hommes et les femmes; 9) prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles; 10) indemnisation en cas d'accidents du travail ou de maladies professionnelles; 11) protection des travailleurs migrants. Seuls les principes liés à la santé et à la sécurité au travail, au travail des enfants ou au salaire minimum sont assujettis au mécanisme de règlement des différends pouvant conduire à des pénalités monétaires.

4. Toutefois, seuls trois principes (5, 6 et 9) peuvent mener à des sanctions, plus précisément à des pénalités financières.

5. L'ANACT est doté d'une Struture à cinq niveaux : 1) Commission de coopération dans le domaine du travail ; 2) un Conseil ministériel composé des trois ministres du Travail ; 3) des Bureaux administratifs nationaux (BAN) qui sont chargés d'enregistrer les témoignages et pétitions visant à dénoncer les manquements aux engagements souscrits ; 4) un Comité évaluatif d'expert chargé de documenter une cause en arbitrage dans le cas où le conseil ministériel n'est pas capable de s'entendre et 5) un groupe spécial arbitral chargé de régler les litiges en dernier recours.

6. Dalil MASCHINO, « L'ALENA et le travail : un cas précurseur ou une entente aujourd'hui dépassée? », dans Dorval Brunelle et Christian Deblock (dir.*), L'ALENA. Le libre-échange en défaut*, Montréal, Fides, 2004, p. 354.

7. Sylvain Zini, « L'ANACT : D'un précédent original à un cuisant échec ? Retour sur son origine et sa portée », in Dorval Brunelle (dir.), *L'ALENA à vingt ans*, Éditions IEIM, Montréal, 2014, p. 349-372.

8. Cet accord est quasiment identique à l'ANACT; cependant, les pénalités monétaires sont moindres (10 millions de dollars en regard de 20 millions de dollars pour l'ANACT) et il ne prévoit pas la suspension d'avantages commerciaux. Pour un survol des accords signés par le Canada, voir Yanick NOISEUX, « Le Canada et la gouvernance du travail dans le contexte de la mondialisation : état des lieux », *projet Gouvernance globale du travail*, CEIM, 2006, [En ligne], [http://www.er.uqam.ca/nobel/ceim/ggt/spip.php?article423].

9. Voir le texte : http://www.rhdsc.gc.ca/fr/pt/psait/acdt/08accord_canada_costaricain.shtml.

10. Le langage de la diplomatie commerciale évite l'emploi de ces termes et préfère parler de « suspension des privilèges commerciaux » ou de « compensations financières » même si, en pratique, il s'agit bel et bien de sanctions.

11. Deux ans après la décision du groupe spécial d'examen, la partie plaignante peut prendre des mesures, mais celles-ci ne peuvent pas être des pénalités monétaires ni des compensations commerciales.

12. Accord de libre-échange Canada-Pérou, en vigueur depuis le 1 er août 2009, https:// www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/ peru-perou/fta-ale/16.aspx?lang=fra. Voir aussi : Christian Deblock, et Michèle Rioux. 2009. « Humaniser le commerce : avancées récentes en matière de travail dans les accords de libre-échange du Canada et des États-Unis ». *Regard sur le travail* , n°6, pp. 2-18.

13. Ce lien existait auparavant, mais il avait été abandonné dans l'accord Canada/Costa Rica qui ne prévoyait pas de pénalités monétaires.

14. Cette section repose sur une analyse comparative des textes réalisée par l'auteur. Accord de libre-échange Canada-Colombie, en vigueur depuis le 15 août 2011 ; Accord de libre-échange entre le Canada et la Jordanie, en vigueur depuis le 1er octobre 2012; Accord de libre-échange Canada-Panama, en vigueur depuis le 1er avril 2013; Accord de libre-échange Canada – Honduras,

en vigueur depuis le 1er octobre 2014 et Accord de libre-échange Canada-Corée (ALECC), en vigueur depuis le 1er janvier 2015, textes disponibles en ligne sur : https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/index.aspx?lang=fra. Pour les accords parallèles : https://www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/services/relations-travail/internationale/accords.html.

15. À noter aussi la création d'un forum de la société civile qui se réunit annuellement en vue de discuter des enjeux reliés au chapitre sur le travail et l'environnement de l'accord. Ce forum à techniquement la possibilité de réviser le contenu des chapitres de l'accord. Toutefois dans la pratique, il semble que les parties impliquées ne soient pas intéressées à procéder à un tel mécanisme.

16. Selon l'alinéa 4 de l'article 23.3 :

« Les Parties consentent des efforts continus et soutenus en vue de ratifier les conventions fondamentales de l'OIT lorsqu'elles ne l'ont pas déjà fait. Les Parties s'informent l'une et l'autre sur leur situation et leurs progrès respectifs en ce qui concerne la ratification des conventions fondamentales et prioritaires de l'OIT ainsi que des conventions qui sont classées par l'OIT comme étant à jour. »Accord économique et commercial global entre le Canada d'une part et l'Union européenne (UE) et ses États-membres, chapitre 23, « commerce et travail », article 23.3, « normes et accords multilatéraux en matière de travail, disponible à : http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/february/tradoc_154329.pdf, p. 185.

17. Frédérique Michéa, «Clause sociale: vers une convergence des modèles? Le chapitre commerce et travail de l'AÉCG», dans Christian Deblock, Joël Lebullenger et Stéphane Paquin (dir.), *Un nouveau pont sur l'Atlantique. L'Accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada*, Québec: Presses de l'Université du Québec, 2015, p. 327-347. Sylvain Zini, « Accords commerciaux et clauses sociales. Vers une convergence globale? », dans Joël Lebullenger et Christian Deblock (dir.), *Génération TAFTA*, Presses universitaires de Rennes, 2018, pp. 265-276.

18. Rappelons que les États-Unis étaient les instigateurs de l'accord avant de s'en retirer début 2017 sous l'initiative de l'administration Trump.

19. « Chacune des Parties reconnaît l'objectif visant à éliminer toute forme de travail forcé ou obligatoire, y compris le travail forcé ou obligatoire des enfants. Considérant les obligations que les Parties ont prises à cet égard suivant l'article 19.3 (Droits dans le domaine du travail), chacune des Parties décourage également, par les initiatives qu'elle estime appropriées, l'importation de biens provenant d'autres sources et qui sont issus, en entier ou en partie, du travail forcé ou obligatoire, y compris du travail forcé ou obligatoire des enfants. » Dans : Partenariat transpacifique, Chapter 19 – Travail, Article 19.6, « Travail forcé ou obligatoire », disponible à l'adresse URL : https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/tpp-ptp/text-texte/19.aspx?lang=fra

20. Nous devons cependant nuancer. Le TPP semble inclure un niveau d'obligation plus faible dans certaines des dispositions du chapitre sur le travail que l'accord avec le Pérou de 2008. En particulier, nous pouvons souligner que dans l'accord avec le Pérou (art. 2 de l'accord parallèle) : « Toute Partie ne renonce pas ou ne déroge pas, ni n'offre de renoncer ou de déroger, à son droit du travail d'une façon qui affaiblisse ou qui diminue l'adhésion aux principes et aux droits du travail internationalement reconnus énoncés à l'article 1, dans le but de stimuler le commerce ou l'investissement. » Accord Canada-Pérou, op.cit. Dans le cas du PTP (article 19.5.1 de l'Accord), « Une Partie ne néglige pas d'appliquer de manière effective son droit du travail *par une façon de procéder, ou par une omission, prolongée ou répétée de manière à avoir un effet sur* le commerce ou l'investissement entre les Parties après la date d'entrée en vigueur du présent accord. » Partenariat transpacifique, *op. cit.* (Nous soulignons). Notons que ce dernier engagement est beaucoup plus restrictif dans la mesure ou l'entrave doit être prolongée ou répétée.

21. « Each Party shall endeavour to encourage enterprises to voluntarily adopt corporate social responsibility initiatives on labour issues that have been endorsed or are supported by that Party. » Dans : *Trans-Pacific Partnesrhip*, Chapter 19 – Labour, Article 19.7, « Corporate social responsibility », disponible à l'adresse URL : https://ustr.gov/sites/default/files/TPP-Final-Text-Labour.pdf

22. USTR, « Brunei – United States Labour Consistency Plan », Washington, novembre 2015, disponible à l'adresse URL : https://ustr.gov/sites/default/files/TPP-Final-Text-Labour-US-BN-Labor-Consistency-Plan.pdf ; USTR, «Malaysia – United States Labour Consistency Plan», Washington, novembre 2015, disponible à l'adresse URL : https://ustr.gov/sites/default/files/TPP-Final-Text-Labour-US-MY-Labor-Consistency-Plan.pdf ; USTR, «United States-Viet Nam Plan for the Enhancement of Trade and Labour Relations », Washington, novembre 2015, disponible à l'adresse URL : https://ustr.gov/sites/default/files/TPP-Final-Text-Labour-US-VN-Plan-for-Enhancement-of-Trade-and-Labor-Relations.pdf.

23. Les consultations publiques ont toutes été menées en 2017 : le 14 septembre à Montréal, le 15 septembre à Ottawa, le 20 septembre à Edmonton, le 22 septembre à Vancouver, le 3 octobre à Toronto et le 13 septembre à Halifax.

24. Le sondage a été mis en ligne et a été répondu selon une méthode non probabiliste et sur une base volontaire. Après avoir sollicité plus de 500 personnes, le sondage a permis de collecter les réponses de 127 répondants entre le 1er septembre et de 31 octobre 2017. Notons que la complexité des questions et leur caractère pointu a limité la quantité de répondants, et ce même si du matériel de vulgarisation avait été mis en ligne en même temps que le sondage. Ceci explique pourquoi, une majorité de répondant était issu du monde universitaire (48), des étudiants (18) ou encore des ONG et organisations syndicales (11). Plutôt que la population canadienne, nous pouvons conclure que ce sondage a réussi à évaluer les parties prenantes ainsi que les experts spécialisées sur les questions sociales et commerciales.

25. Rioux, Michèle et Sylvain Zini (dir.) (2018), « Un défi pour le Canada et ses partenaires », Rapport synthèse issu de la consultation publique pancanadienne *Canada : vers une politique commerciale socialement responsable*, étude financée par *Emploi et développement social Canada*.

26. Accord de Partenariat transpacifique global et progressiste (PTPGP); en vigueur depuis le 30 décembre 2018, https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/cptpp-ptpgp/index.aspx?lang=fra&_ga=2.90340511.401963369.1594403995-134256735.1591711771.

27. Accords entre le Canada, les États-Unis et le Mexique, en vigueur depuis le 1er juillet 2020, https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/cusma-aceum/text-texte/toc-tdm.aspx?lang=fra

28. « Article 15.8-5 : 5. Il est entendu que le présent article ne vise pas à empêcher une entité contractante de favoriser le respect de la législation relative aux droits dans le domaine du travail sur le territoire à l'intérieur duquel la marchandise est fabriquée ou le service est fourni, selon ce qui est reconnu par les Parties et énoncé à l'article 19.3 (Droits dans le domaine du travail), à condition que les mesures à cet égard soient appliquées conformément au chapitre 26 (Transparence et lutte contre la corruption), et qu'elles ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les Parties, soit une restriction déguisée au commerce entre les Parties. » PTPGP, op. cit.

29. « Article 23-9 : Les Parties reconnaissent l'objectif d'éliminer la discrimination en matière d'emploi et de profession, et appuient l'objectif consistant à promouvoir l'égalité des femmes en milieu de travail. En conséquence, chacune des Parties met en œuvre des politiques qu'elle considère appropriées afin de protéger les travailleurs contre la discrimination en matière d'emploi fondée sur le sexe (y compris en ce qui concerne le harcèlement sexuel), la grossesse, l'orientation sexuelle, l'identité de genre et les responsabilités liées à la prestation de soins; de prévoir un congé avec protection de l'emploi en cas de naissance ou d'adoption d'un enfant et

pour les soins aux membres de la famille; et de protéger contre la discrimination salariale. », ACÉUM, op. cit.

30. Le Mexique s'engage en particulier à protéger et renforcer les droits syndicaux sur son territoire. Voir Annexe 23A, ACÉUM, op. cit.

31. Article 13.7-5, ACÉUM, op. cit.

32. Interdiction d'importation de marchandises issues, en tout ou en partie, du travail forcé, en vigueur depuis le 1er juillet 2020, https://www.cbsa-asfc.gc.ca/publications/cn-ad/cn20-23-fra.html.

33. Chapitre 14 sur les investissements, ACÉUM, op. cit

34. Protocole d'amendement de l'accord entre le Canada, les États-Unis d'Amérique et les États-Unis mexicains, 10 décembre 2019, https://www.international.gc.ca/trade-commerce/assets/pdfs/agreements-accords/cusma-aceum/aeumc-000-protocole-amendement.pdf

35. Kimberly A. Nolan García, « Disputa en materia laboral entre México y EEUU: balance del Protocolo Modificatorio del T-MEC », *Globalitika,* Mars 2020, https://af6f3f45-e49c-4ab5-8df6-e08f3f8d962c.usrfiles.com/ugd/af6f3f_6eca1fa823c44b39be1bde4ca754f281.pdf

36. Le commerce d'un produit entre la partie plaignante et la partie défenderesse pourrait même être bloqué suite à trois litiges démontrant les torts d'entreprises déniant les droits mentionnés dans l'accord. Selon l'article 31B10-4 du protocole : «Si une Installation visée ou une Installation visée possédée ou contrôlée par la même personne produisant les mêmes produits ou des produits apparentés ou fournissant les mêmes services ou des services apparentés a fait l'objet d'une décision antérieure concluant à l'existence d'un déni des droits à au moins deux reprises, les mesures de réparation peuvent comprendre la suspension du traitement tarifaire préférentiel pour ces produits, l'imposition de pénalités sur ces produits ou services, ou le refus d'entrée de ces produits. » Protocole d'amendement de l'Accord entre Le Canada, Les États-Unis d'Amérique et les États-Unis Mexicains, 10 décembre 2019, https://www.international.gc.ca/trade-commerce/assets/pdfs/agreements-accords/cusma-aceum/aeumc-000-protocole-amendement.pdf

37. David A. Gantz et Sergio Puig, « The Scorecard of the USMCA Protocol of Amendment », *Blog of the European Journal of International Law*, 23 décembre 2019**,** https://www.ejiltalk.org/the-scorecard-of-the-usmca-protocol-of-amendment/

38. OIT, *Déclaration concernant les buts et objectifs de l'Organisation Internationale du Travail (Déclaration de Philadelphie),* 26e session de la Conférence internationale du travail, 1944, https://www.ilo.org/legacy/french/inwork/cb-policy-guide/declarationconcernantlesbutsetobjectifsdelorganisationinternationaledutravail1944.pdf

RÉSUMÉ

Depuis 2015, les gouvernements Trudeau successifs ont cherché à promouvoir la mise en œuvre d'une politique commerciale progressiste. Cette stratégie s'appuie particulièrement sur l'introduction de nouveaux chapitres ou de nouvelles clauses dans les chapitres existants visant à protéger les droits des Canadiens. En matière de droits des travailleurs, cette dimension progressiste a consisté à modifier à la marge les chapitres existants dans les accords commerciaux qui précédaient 2015. Cet article résume le modèle canadien de clause sociale. Après avoir passé en revue les mécanismes liant accords commerciaux et droits des travailleurs

entre 1993 et 2015, l'article résume les recommandations liées à un processus de consultation publique mené en 2017 visant à déterminer les modalités d'une politique commerciale canadienne socialement responsable en matière de droits des travailleurs. Suite à l'analyse des dix recommandations du rapport issu de cette consultation, nous dresserons un bilan des initiatives prises par le gouvernement canadien depuis 2017. Si nous pouvons détecter une inflexion vers une approche plus progressiste, on ne peut pas parler de rupture en matière de droits des travailleurs. Il s'agit de l'approche canadienne existant depuis 2008 et légèrement renforcée. Rien de suffisant pour que l'on puisse affirmer que la politique commerciale canadienne soit aujourd'hui progressiste ou encore socialement responsable.

ABSTRACT

Since 2015, successive Trudeau governments have sought to promote the implementation of a progressive trade policy. This strategy is particularly supported by the introduction of new chapters or new clauses in existing chapters aimed at protecting the rights of Canadians. In the area of workers' rights, this progressive dimension has consisted in marginally modifying the existing chapters in the trade agreements that preceded 2015. This article summarizes the Canadian model of social clause. After reviewing the mechanisms linking trade agreements and workers' rights between 1993 and 2015, the article summarizes the recommendations related to a public consultation process conducted in 2017 to determine the modalities of a socially responsible Canadian trade policy in matter of workers' rights. Following the analysis of the ten recommendations of the report resulting from this consultation, we will take stock of the initiatives taken by the Canadian government since 2017. If we can detect an inflection towards a more progressive approach, we cannot speak about a major split in matters workers' rights. We can observe that Canadian approach that has existed since 2008 and has been only slightly strengthened. This is not enough to say that Canadian trade policy is today progressive or even socially responsible.

INDEX

Mots-clés : Politique commerciale canadienne, lien commerce-travail, clause sociale **Keywords :** Canadian trade policy, trade-labor link, social clause

AUTEUR

SYLVAIN ZINI

Chercheur, membre du Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation (CÉIM) enseignant à l'Université du Québec à Montréal, l'Université de Montréal et à l'Université du Québec en Outaouais, Canada, zini.sylvain@uqam.ca

L’interdiction d’importation des produits issus du travail forcé dans les accords commerciaux régionaux : analyse comparée de la mise en œuvre en droit canadien et américain

Banning the Importation of Products using Forced Labour in Regional Trade Agreements: A Comparative Analysis of Implementation in Canadian and U.S. Laws

Kristine Plouffe-Malette

01. Introduction

1 Le 24 février 2016, le Président américain de l’époque, Barack Obama, a signé une loi modifiant la *Tariff Act* de 1930. La section 910 de la loi interdit dorénavant l’importation aux États-Unis de biens fabriqués sous couvert de travail forcé ou obligatoire, comblant ainsi une lacune de la loi tarifaire de 1930 qui permettait d’importer de tels biens si le produit n’était pas fabriqué en quantité suffisante sur le marché intérieur pour répondre à la demande américaine. Il s’agit de l’abolition de l’exception de la *consumptive demand*.

2 Cette modification de la loi américaine a été motivée par l’attention particulière portée à l’importation et à la vente aux États-Unis de biens produits par le travail forcé ou obligatoire, tels que les fruits de mer, le cacao et le coton. Fait à noter, selon l’Organisation internationale du travail (OIT), il y aurait toujours à ce jour 21 millions de personnes en situation de travail forcé ou obligatoire dans le monde (OIT, 2017).

Ceux-ci produisent des biens de consommation de bases comme des biens de consommation de luxe, lesquels sont acheminés partout dans le monde.

3 D'importants efforts politiques et juridiques, nationaux comme internationaux, ont été réalisés pour lutter contre le travail forcé ou obligatoire. La dernière tentative en la matière consiste à limiter l'importation de ces produits fabriqués dans des conditions de misère. Plus encore, cette interdiction d'importation de produits issus du travail forcé ou obligatoire apparait au libellé de plusieurs accords commerciaux régionaux. Ce faisant, les États-Unis ne sont pas les seuls à se voir octroyer la possibilité de limiter l'importation de ces produits, le Canada fait également partie du lot.

4 Ainsi, ce texte ne consiste pas en une contribution à l'importante littérature existante relative aux accords commerciaux régionaux et au droit international relatif au travail forcé ou obligatoire. Cette contribution apporte un éclairage nouveau sur les développements récents en matière d'interdiction d'importation des produits issus du travail forcé du point de vue du droit américain et canadien. Si quelques auteurs se réfèrent à cette modification législative adoptée en 2016 (Johnson et al, 2019 ; Pati, 2019 ; Torres-Spelliscy, 2016 ; Duong, 2018), très peu d'écrits ont précisément analysé cet amendement législatif (Bell, 2018 ; Brewer, 2018 ; Mendes, 2018). Il importe ainsi de revenir sur les différents accords commerciaux régionaux qui prévoient des clauses en matière de droits des travailleurs, puis d'aborder la notion de travail forcé ou obligatoire, pour finalement présenter les deux cas canadien et américain.

02. Survol : les accords commerciaux régionaux signés par le Canada et la lutte contre le travail forcé ou obligatoire

5 Les accords commerciaux régionaux signés par le Canada avec ses différents partenaires contiennent tous une forme ou une autre d'engagement en faveur de la lutte contre le travail forcé, soit par le biais d'accords parallèles, soit par l'inclusion de clause au libellé de l'accord visant à protéger les droits des travailleurs ou, du moins, à assurer que la libéralisation du commerce ne conduira pas à une diminution de la protection de ces droits. La volonté de protéger ces droits semble être dorénavant acquise. Le libellé de ceux-ci présente une volonté plus forte de garantir à l'État l'espace suffisant pour que les lois nationales en la matière ne soient pas perçues comme constituant des barrières commerciales contestables. Cette volonté atteint son point culminant l'*Accord Canada-États-Unis-Mexique* (ACEUM).

6 À la lecture des accords commerciaux, il se dégage une nette évolution des clauses mentionnant les droits du travail, particulièrement quant au travail forcé ou obligatoire. Plus l'accord est récent, plus ces clauses manifestent clairement la volonté des États à réitérer leur obligation de voir à éradiquer le travail forcé ou obligatoire. D'une mention plutôt timide incluse dans les accords en matière de travail parallèles aux accords commerciaux (ex. *Accord de libre-échange nord-américain* : ALENA, Chili, Costa Rica), les dispositions sont rédigées plus clairement et ont été incluses à même le texte des accords (ex. *Accord économique commercial global* : AECG, Ukraine), pour finalement aboutir à une volonté d'exclure ces produits du commerce (*Accord de partenariat transpacifique global et progressiste :* PTPGP, ACEUM). Par conséquent, la position du Canada en la matière semble avoir évolué au fil des négociations

commerciales, mais également des différentes négociations internationales relatives au droit des travailleurs entendus largement. Cette évolution se fractionne en trois phases, généralement successives, qui se distinguent dans la manière d'aborder l'interdiction du travail forcé ou obligatoire dans les accords commerciaux régionaux. Il ne s'agit pas ici de faire une étude exhaustive de ces accords – études déjà largement produites dans la littérature – mais bien de proposer un survol pour être à même de comprendre l'évolution normative.

7 Tout d'abord, faut-il le rappeler, l'ALENA a représenté un modèle novateur en matière d'accords commerciaux (Zini, 2014 ; Brunelle et Deblock, 2004 ; Brunelle, 2014), notamment en étant arrimé à deux accords parallèles, l'un concernant l'environnement (*Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement*, 1994), l'autre le travail (*Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail*, 1994, ANACT). Une des innovations de ce modèle, celle consistant à joindre aux accords commerciaux des dispositions en matière de respect des droits des travailleurs (Zini, 2016), est rapidement devenue un modèle, maintes fois repris dans une variété d'accords commerciaux (ex. : l'*Accord de libre-échange entre l'Union européenne et la République de Corée* (2015) et *Trade Agreement between the European Union and Colombia and Peru* (2013)), principalement ceux conclus par les États-Unis (voir par exemple les accords conclus avec le Chili, Singapour, l'Australie, le Maroc, le Bahreïn, la République dominicaine, Oman, le Pérou, la République de Corée, la Colombie, et le Panama) et le Canada. Le Canada a d'ailleurs maintenu cette approche de l'accord parallèle jusqu'en 2014, à l'exception de l'accord de libre-échange conclu avec Israël en 1997, dont les dispositions portant sur le travail figuraient dans le texte même de l'accord, préfigurant l'approche que le Canada allait adopter à partir de 2015.

8 Deux modèles se dégagent dans la manière d'aborder l'interdiction du travail forcé au sein des accords parallèles. La première se caractérise par un engagement moral vague envers la lutte contre le travail forcé ou obligatoire. Ainsi, dans l'ANACT, l'*Accord de coopération dans le domaine du travail avec le Chili* (1997) ainsi que celui avec le Costa Rica (2002), la disposition portant sur les obligations générales engage chaque Partie à « f[aire] en sorte que ses lois et réglementations garantissent des normes de travail élevées, en rapport avec des lieux de travail à hauts coefficients de qualité et de productivité et s'efforcera dans cet esprit d'améliorer constamment lesdites normes. » (ANACT, art. 2) Un second article de l'Accord vient ensuite définir que, par « lois et réglementations », il est entendu celles qui sont en rapport direct avec un nombre restreint de droits internationalement reconnus des travailleurs, dont l'interdiction du travail forcé » (ANACT, art. 49), une norme ensuite définie à l'annexe incluse à l'Accord (ANACT, Annexe 1).

9 Toujours au sein d'accords parallèles, la seconde phase demeure du ressort de l'engagement moral, certes plus clair, avec des définitions moins dispersées dans le libellé des accords commerciaux. Ce modèle a été privilégié dans les accords signés par le Canada entre 2009 et 2014 (ex. Pérou, Colombie, Jordanie, Panama, Honduras). Ceux-ci affirment explicitement dans l'article prescrivant les obligations générales que

> « chacune des Parties fait en sorte que son droit du travail incorpore et protège les principes relatifs aux droits dans le domaine du travail suivant qui sont internationalement reconnus : [...] b) la suppression de toutes les formes de travail forcé ou obligatoire » (*Accord Canada-Pérou de coopération dans le domaine du travail* (2009), art. 1.1).

10 La formulation des engagements des États est très similaire au sein de la deuxième phase d'évolution, mais se distingue en ce qu'il y a un abandon de l'accord parallèle sur le travail et l'inclusion d'un chapitre à même l'accord principal intégrant ainsi les dispositions concernant la lutte contre le travail forcé ou obligatoire au texte principal. Si les accords avec Israël, la Corée du Sud, l'Ukraine en sont des exemples, l'AECG est certainement le texte le plus intéressant en la matière. En effet, ce dernier laisse présager un engagement fort à l'égard des normes internationales en matière de droit du travail et, de surcroit, de lutte contre le travail forcé ou obligatoire, puisqu'elles sont invoquées dès le préambule, laissant entendre au lecteur que les objectifs commerciaux de cet accord ne doivent pas être recherchés au détriment des droits des travailleurs. En ce sens, il est affirmé que l'AECG sera mis en œuvre.

> « d'une manière qui est conforme à l'application de leur législation respective en matière de travail et d'environnement et qui renforce leurs niveaux de protection du travail et de l'environnement, en s'appuyant sur leurs engagements internationaux dans les domaines du travail et de l'environnement. »

11 La troisième et dernière phase d'évolution des clauses relatives à la lutte contre le travail forcé ou obligatoire prévaut au PTPGP et à l'ACEUM et marque certainement une rupture avec les phases précédentes. En effet, les Parties à ces accords s'engagent dans la voie du bannissement de la commercialisation des produits issus entièrement ou partiellement du travail forcé ou obligatoire.

12 Ce modèle est apparu au PTPGP qui, outre le Canada, rassemble 10 pays de la région Asie-Pacifique, soit l'Australie, le Brunei, le Chili, le Japon, la Malaisie, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, le Pérou, Singapour et le Vietnam. L'article 19.6 de cet accord stipule que :

> « Chacune des Parties reconnait l'objectif visant à éliminer toute forme de travail forcé ou obligatoire, y compris le travail forcé ou obligatoire des enfants. Considérant les obligations que les Parties ont prises à cet égard suivant l'article 19.3 (Droits dans le domaine du travail), chacune des Parties décourage également, par les initiatives qu'elle estime appropriées, l'importation de biens provenant d'autres sources et qui sont issus, en entier ou en partie, du travail forcé ou obligatoire, y compris du travail forcé ou obligatoire des enfants. »

13 À l'article 23.6.1 de l'ACEUM, les Parties ont non seulement repris l'idée du bannissement, mais ils ont également fait évoluer l'expression « décourage » en choisissant d'y inscrire plutôt « l'interdiction ». Il est ainsi *permis d'interdire* l'importation sur son territoire de produits fabriqués dans des conditions de travail forcé, toutes formes confondues :

> « Les Parties reconnaissent l'objectif consistant à éliminer toute forme de travail forcé ou obligatoire, y compris le travail forcé ou obligatoire des enfants. En conséquence, chacune des Parties interdit, par les mesures qu'elle estime appropriées, l'importation sur son territoire de produits provenant d'autres sources et issus, en entier ou en partie, du travail forcé ou obligatoire, y compris du travail forcé ou obligatoire des enfants. »

14 Pour ce faire, les Parties ont convenu de coopérer afin d'identifier les produits et de limiter la circulation de ces derniers (ACEUM, article 23.6.2).

15 En définitive, le Canada, comme la plupart de ses partenaires commerciaux, semble résolu à s'investir dans un commerce plus respectueux des droits des travailleurs, particulièrement en matière de lutte contre le travail forcé ou obligatoire, notamment par le biais des accords régionaux de commerce. À ce titre, il s'agit dorénavant de

limiter l'importation des produits issus du travail forcé ou obligatoire sur le territoire national. Or, cette nouvelle limite au commerce international rencontre un premier obstacle : que signifie le travail forcé ou obligatoire à ce jour ? Il importe ainsi de définir l'expression même du travail forcé ou obligatoire.

03. Le travail forcé ou obligatoire : un concept défini par le droit international du travail

16 Comme il a été dit précédemment, les différents accords commerciaux régionaux signés par le Canada contiennent tous une clause relative à la suppression du travail forcé ou obligatoire. Plus encore, il est mentionné que cette suppression sera conforme aux engagements internationaux des États en la matière. Par conséquent, c'est vers le droit international du travail qu'il importe de se tourner pour comprendre la portée de ce concept. Or, si a priori, le travail forcé ou obligatoire est universellement interdit (BIT, 2012) et a été défini par le droit international, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit aujourd'hui d'une notion ambiguë en ce que tout un éventail de notions connexes a été développé. Un survol s'impose quant à ces notions, sans pour autant que tous les aspects soient abordés. En effet, il n'est pas ici question d'une analyse en profondeur de la notion de travail forcé ou obligatoire et de son application, car de nombreux auteurs ont déjà traité de ces questions (par exemple : Bassiouni, 1991 ; Vaz Cabral, 2006 ; Malinverni, 1995, Greer et Purvis, 2016, Decaux, 2009, Plouffe-Malette, 2019 ; Snyder, 2019; Strauss, 2017). Il s'agit essentiellement de rappeler les différentes notions qui sauront aider à la compréhension des cas canadiens et américains étudiés ultérieurement.

17 Le travail forcé ou obligatoire est défini depuis 1930 à l'article 2(1) de la *Convention n° 29 relative au travail forcé* comme « [...] tout travail ou service exigés d'un individu sous la menace d'une peine quelconque et pour lequel ledit individu ne s'est pas offert de plein gré. » Puis, suivant les travaux de l'OIT, la *Convention n° 105 sur l'abolition du travail forcé* a été adoptée en 1957 et a principalement visé l'abolition du travail forcé en tant que mesure de coercition ou d'éducation politique, idéologique, économique, de sanction relative à la discipline de travail ou comme mesure de discrimination raciale, sociale, nationale ou religieuse. Ensuite, en 1998, l'adoption de la *Déclaration sur les principes fondamentaux des travailleurs* en 1998 a rappelé aux États leur engagement à « respecter et mettre en œuvre [...] les principes concernant les droits fondamentaux [parmi lesquels on compte] l'interdiction du travail forcé » (article 2). Finalement, en 2014, le *Protocole relatif à la Convention sur le travail forcé* qui vise à renforcer les engagements issus de la *Convention n° 29 sur le travail forcé* a été adopté. Le Canada est parti à ces conventions internationales et a adhéré à la *Déclaration de 1998*.

18 Malgré ces développements juridiques successifs, en 2005, l'OIT a souhaité préciser ce en quoi consiste le travail forcé, mais surtout elle a souhaité distinguer cette forme d'exploitation de l'esclavage et des pratiques analogues à l'esclavage (BIT, 2005, para 26) :

> L'esclavage est l'une des formes du travail forcé. Il désigne une situation dans laquelle une personne ou un groupe est soumis au pouvoir sans limites d'une autre personne ou d'un autre groupe. [...] Il est presque certain qu'une personne réduite en esclavage sera contrainte de travailler, mais sa condition ne se limite pas à ce seul aspect. Par ailleurs, l'esclavage est un statut permanent qui se transmet souvent d'une génération à l'autre et non pas un statut temporaire. Dans la

> convention de 1926, adoptée à une époque où le travail forcé était largement imposé par les puissances coloniales, les parties contractantes s'engageaient « à prendre des mesures utiles pour éviter que le travail forcé ou obligatoire n'amène des conditions analogues à l'esclavage » (article 5). La convention no 29 de l'OIT, adoptée quatre années plus tard, interdit le travail forcé sous toutes ses formes, y compris l'esclavage, mais sans se limiter à ce dernier. [...]
> Les « pratiques analogues à l'esclavage » désignent clairement des situations dans lesquelles des individus et des groupes sociaux sont contraints de travailler pour d'autres individus et d'autres groupes sociaux ; elles sont donc, dans une large mesure, assimilables au travail forcé.

19 Ce faisant, l'OIT illustre à juste titre, la complexité des notions, non seulement du travail forcé ou obligatoire, mais également de toutes autres notions qui entourent l'idée de l'esclavage moderne. À titre d'exemple, David Weissbrodt et la Société anti-esclavagiste internationale dans un rapport produit pour le Haut-commissariat aux droits de l'homme (Rapport HCDH, 2002, para 38) affirment que

> la communauté internationale a condamné le recours au travail forcé en tant que pratique analogue à l'esclavage tout en en étant distincte. [...] Si cette définition [article 2§ 1 de la *Convention n° 29*] fait la distinction entre le travail forcé et l'esclavage en ce sens que le premier ne fait pas intervenir la notion de propriété, il reste que sa pratique impose la même restriction à la liberté de l'individu – souvent par la violence, rendant le travail forcé analogue à l'esclavage par les effets qu'il a sur l'individu.

20 Ces deux extraits de rapports illustrent la complexité et l'enchevêtrement des notions de travail forcé ou obligatoire et d'esclavage moderne. Il n'est pas rare de voir l'esclavage moderne caractérisé par le fait d'être contraint à fournir un travail alors que ce phénomène, tel que défini par la *Convention relative à l'esclavage* de 1926 et la *Convention supplémentaire relative à l'abolition de l'esclavage, de la traite des esclaves et des institutions et des pratiques analogues à l'esclavage* de 1956, n'inclut pas l'idée de travail. L'élément central de l'esclavage consiste plutôt en l'exercice des attributs de la propriété contre une personne. Or, en exerçant son pouvoir sur une personne, celui qui « possède » exerce aussi son pouvoir sur la volonté de cette dernière et peut l'obliger à travailler. Certains auteurs suggèrent qu'à la différence du travailleur forcé de s'exécuter, l'esclave demeure à la disposition de son « possesseur » même lorsqu'il n'accomplit aucun travail (Vaz Cabral, 2006 ; Malinverni, 1995). Il se trouve donc juridiquement sous statut d'esclave contraint au travail forcé.

21 Plus encore, on ne parle plus d'esclavage, mais bien de formes contemporaines d'esclavage ou d'esclavage moderne, ce qui s'est traduit par l'adoption en l'an 2000 du *Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants*, dit *Protocole de Palerme*. Il s'agit du premier accord en son genre, puisqu'il inclut une obligation ferme de la part des États qui doivent criminaliser la traite des êtres humains au sein même de leur droit national afin de respecter leur engagement international. Ce traité propose également une définition de la traite des êtres humains, en son article 3 qui se lit comme suit :

> L'expression "traite des personnes" désigne le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes, par la menace de recours ou le recours à la force ou à d'autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou par l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre aux fins d'exploitation.

> L'exploitation comprend, au minimum, l'exploitation de la prostitution d'autrui ou d'autres formes d'exploitation sexuelle, le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude ou le prélèvement d'organes.

22 Ainsi, ce détour par la criminalisation de la traite des êtres humains permet un retour à la notion de travail forcé ou obligatoire laquelle est bien mentionnée au terme de la définition de l'exploitation d'une victime de traite des êtres humains. Cet enchevêtrement des notions de travail forcé ou obligatoire et de traite des êtres humains s'est poursuivi par l'adoption, en 2014, du *Protocole relatif à la Convention no 29 sur le travail forcé* afin d'actualiser la convention pour « s'attaquer aux pratiques telles que la traite des êtres humains » dans le cadre du travail forcé. Comme l'a déclaré le directeur général de l'OIT, Guy Ryder, le *Protocole de 2014* « constitue[…] un engagement ferme de la part des gouvernements, des organisations d'employeurs et de travailleurs à éliminer les formes contemporaines d'esclavages » (OIT, 2014).

23 En définitive, le chevauchement des notions entraine une incohérence certaine, ainsi qu'une disparité interprétative qui rend les comparaisons factuelles difficiles, particulièrement lorsque vient le moment d'identifier une situation de travail forcé ou obligatoire (Plouffe-Malette, 2019). Ainsi, il aurait été plus simple de voir apparaitre aux accords commerciaux une définition claire et unique du travail forcé ou obligatoire ou une référence précise à un accord international existant. Or, les rédacteurs ont laissé le soin aux États d'appliquer les clauses y étant relatives sur leur territoire. Par conséquent, il est à prévoir une disparité dans la mise en œuvre de celles-ci. Toutefois, l'étude des cas canadien et américain qui tentent aujourd'hui d'interdire l'importation de produits issus en tout ou en partie du travail forcé sur leur territoire permet de voir poindre une certaine cohérence dans le choix des moyens.

04. L'interdiction d'importation des produits issus du travail forcé : analyse comparée États-Unis – Canada

24 Comme il a été présenté en première partie, le Canada adhère à de nombreux accords commerciaux bilatéraux et régionaux dans lesquels on retrouve dorénavant systématiquement des clauses liées aux droits des travailleurs. Ces accords sont notamment convenus avec les États-Unis, premier partenaire commercial du Canada. Le dernier type de clause en vigueur consiste à permettre le bannissement de l'importation des produits issus du travail forcé ou obligatoire sur leur territoire respectif. Ces clauses ont été traduites en droit fédéral américain (a) et sont en voie de l'être en droit canadien (b). L'étude comparée de ces deux modèles de mise en œuvre permet de faire ressortir les percées, mais également les lacunes en la matière.

4.1 L'exemple américain : l'abolition de la *consumptive demand* à la *Tariff Act* de 1930

25 Adoptée en 1930, la *Tariff Act* est une loi américaine fédérale qui interdit l'importation de produits issus du travail forcé. L'article 307 stipule que : « All goods, wares, articles, and merchandise mined, produced or manufactured wholly or in part in any foreign country by convict labor or/and forced labor or/and indentured labor under penal sanctions shall not be entitled to entry at any of the ports of the United States, and the importation thereof is hereby prohibited ». Elle prévoit également la définition du

travail forcé comme suit : « ‘‘Forced labor,’’ as herein used, shall mean all work or service which is exacted from any person under the menace of any penalty for its nonperformance and for which the worker does not offer himself voluntarily. For purposes of this section, the term ‘‘forced labor or/and indentured labor’’ includes forced or indentured child labor ». Dans le cadre de cette loi, il est entendu que le travail forcé peut aussi couvrir le travail des enfants.

26 Entre 1930 et 2016, cette disposition a été très peu évoquée en raison d'une mesure d'exception incluse à la loi qui permettait de contourner cette interdiction d'importation. Cette exception, communément appelée *consumptive demand*, autorisait l'importation de produits, peu importe leur mode de fabrication, s'il était déterminé que l'offre nationale de ces produits ne permettait pas de répondre à la demande. Or, un changement important est survenu en février 2016, alors que le Congrès a adopté la *Trade Facilitation and Trade Enforcement Act* (TFTEA) qui, notamment, amende la *Tariff Act* de 1930 afin d'abolir la mesure d'exception de la *consumptive demand*.

27 Afin de mettre en œuvre cette modification législative, le Département d'État a augmenté le nombre d'employés du Custom and Border Protection (CBP) de façon à mieux informer les importateurs de la nouvelle mesure en vigueur. De plus, au sein du CBP, le Trade Enforcement Task Force a été créée et chargée de veiller à l'application de l'interdiction de l'importation de biens issus du travail forcé (Arnold & Porter, 2017 ; Johnson et al, 2019 ; Pati, 2019 ; Torres-Spelliscy, 2016 ; Duong, 2018 ; Medes, 2018, Brewer, 2018). La TFTEA oblige par ailleurs le CBP à livrer des rapports annuels qui détaillent les produits qu'ils ont déclarés comme étant interdits d'entrée ainsi que le nombre de fois qu'ils les ont refusés aux douanes.

28 Toute personne, ce qui inclut les membres de la société civile, peut déposer une plainte au CBP. Ce dernier peut également faire une enquête de sa propre initiative. Dans les deux cas, une enquête suivra lors de laquelle seront récoltées des informations des parties prenantes (ex. les importateurs, les producteurs, les fournisseurs). Après enquête, le CPB doit prendre les mesures nécessaires pour retirer ces marchandises du marché américain si ses soupçons se sont avérés fondés (Arnold & Porter, 2017 ; Johnson et al, 2019 ; Pati, 2019). Le Commissaire a un pouvoir discrétionnaire quant aux façons de procéder selon les preuves qu'il aura recueillies : il peut donner un ordre de détention à l'endroit d'une marchandise s'il évalue qu'il est en possession d'information lui permettant de croire raisonnablement qu'elle aurait été produite par du travail forcé et il peut publier un avis s'il estime avoir des preuves démontrant une forte probabilité que le produit est issu du travail forcé. L'ordre de détention sera maintenu jusqu'à ce que la preuve soit faite que ledit produit n'est pas issu du travail forcé, que le travail forcé a été éliminé de sa production ou qu'il ne sera plus importé aux États-Unis. Ainsi, cette réforme législative américaine réussit à impliquer à la fois le gouvernement, par le biais du CBP, la société civile, par le biais du dépôt de plaintes, et les entreprises, qui doivent pouvoir démontrer que leurs chaines d'approvisionnement sont saines, dans un effort généralisé visant à éradiquer le travail forcé.

29 Entre 1930 et 2016, soit au cours de la période durant laquelle l'exception de la *consumptive demand* était en vigueur, 33 ordres de détention ont été donnés (Tableau 1). Une augmentation proportionnelle des ordres de détention est ainsi constatée depuis l'adoption de l'amendement du TFTEA abolissant l'exception de la *consumptive demand* puisqu'en 4 ans, 16 ordres de détention ont été donnés (Tableau 2). Bien que ce nombre soit modeste et non probant, il reste que le TFTEA permet l'interdiction d'un plus grand nombre de produits que sous le régime de la *consumptive demand*.[1]

Tableau 1. Ordres de détention émis par le Custom and Border Protection sous le régime du *consumptive demand* (1930 à 2015)

Date	Pays	Produit	Entreprise	Statut
28/12/1953	Mexique	Meubles	State Penitentiary, Ciudad Victoria	en vigueur
29/10/1958	Mexique	Meubles, vêtements, paniers, sacs	State Penitentiary, Ciudad Victoria	en vigueur
03/10/1991	Chine	Clés à molette	Shanghai Laodong Machinery Factory	révoqué le 28/10/1996
03/10/1991	Chine	Tuyaux en acier	Shanghai Laodong Steel Pipe Works	révoqué le 28/10/1996
25/10/1991	Chine	Outils	Shanghai Laodong Machinery Plant	révoqué le 28/10/1996
29/10/1991	Chine	Bas	Beijing Prison Number 1	révoqué le 13/12/1993
06/11/1991	Chine	Raboteuses	Xiang-Yang Machinery Plant	en vigueur
14/11/1991	Chine	Moteurs diesel	Yunnan 1st Prison	en vigueur
02/12/1991	Chine	Presses	Xuzhou Forging and Pressing Machine Works	en vigueur
07/01/1992	Chine	Moteurs diesel et machines à textiles	Dezhou Shengjian Machine Works	révoqué le 13/10/2000
25/02/1992	Chine	Tuyaux en acier galvanisé	Shandong Laiyang Heavy Duty Machinery Factory	en vigueur
25/02/1992	Chine	Thé	Red Star Tea Farm	révoqué le 30/09/1994
22/05/1992	Chine	Raisins	Beijing Number 1 Labor Reform Detachment	révoqué le 07/01/1994
22/05/1992	Chine	Cuir, peaux de mouton	Qinghai Fur and Cloth Factory	en vigueur
24/06/1992	Chine	Outils	Shanghai Laodong Machinery Plant	révoqué le 28/10/1996
26/06/1992	Chine	Items en fer forgé	Wang Tsang Coal and Iron Factory	en vigueur
26/06/1992	Chine	Thé	Miao Chi Tea Farm	en vigueur
15/07/1992	Chine	Pièces et équipements d'auto	Sichuan (Szechuan) Bin-Jiang Enterprises Company	en vigueur

15/07/1992	Chine	Perceuses	Sichuan (Szechuan) Zigong Labor Reform Detachment	en vigueur
17/07/1992	Chine	Acide sulphurique	Da Wei Chemical Factory	en vigueur
03/08/1992	Chine	Ventilateurs électriques et fil zingué	Xinsheng (New Life) Labor Factory	en vigueur
14/08/1992	Chine	Amiante	Sichuan (Szechuan) Pin Chiang Enterprise Company	en vigueur
08/07/1993	Chine	Monte-charges	Zhejiang Province No. 4 Prison	en vigueur
06/08/1993	Chine	Monte-charges	Zhejiang Province No. 1 Prison	en vigueur
01/09/1993	Chine	Produits en caoutchouc (condoms, gants, bottes)	Shenyang Model Prison	en vigueur
03/09/1993	Chine	Accélérateurs de vulcanisation du caoutchouc	Shenyang Reform Through Labor Second Reform Division	en vigueur
12/06/1994	Japon	Jeux vidéos et connecteurs de jeux vidéos	Fuchu Prison ; Union Kogyo Co., Ltd.	en vigueur
21/12/1994	Chine	Fleurs artificielles	Guangdong Province No. 1 Reeducation-Through-Labor Camp	en vigueur
27/04/1995	Chine	Thé	Imaizumi Tea Manufacturing & Trading Co., Ltd.	en vigueur
06/10/1995	Chine	Accessoires de tuyauterie en fonte malléable	Tianjin No. 2 Prison	en vigueur
21/07/1998	Népal	Tapis, laine tissée à la main	Variées	partiellement en vigueur
23/11/1999	Inde	Cigarettes beedies et produits du tabac	Mangalore Ganesh Beedie Works	en vigueur
28/11/2000	Mongolie	Vêtements	Dong Fang Guo Ji, Wuxi Guangming	révoqué le 23/07/2001

Source : À partir des données du U.S. Customs and Border Protection, « Withhold Release Orders and Findings »

https://www.cbp.gov/trade/trade-community/programs-outreach/convict-importations/detention-orders

Tableau 2. Ordres de détention émis par le Custom and Border Protection après l'abolition du *consumptive demand* (2016 au 1er juillet 2020)

Date	Pays	Produit	Entreprise	Statut
29/03/2016	Chine	Produits chimiques	Tangshan Sanyou Group and its Subsidiaries	Partiellement en vigueur
29/03/2016	Chine	Potassium	Tangshan Sunfar Silicon Industries	Révoqué le 05/02/2018
20/05/2016	Chine	Stévia et ses dérivés	Inner Mongolia Hengzheng Group	En vigueur
16/09/2016	Chine	Ail pelé	Hongchang Fruits & Vegetable Products Co., Ltd.	En vigueur
05/03/2018	Chine	Jouets	Huizhou Mink Industrial CO. LTD.	En vigueur
18/05/2018	Turkménistan	Coton	Tout produit incluant du coton d'origine turkmène	En vigueur
04/02/2019	NA	Fruits de mer	Fishing Vessel: Tunago no. 61	Révoquée 31/03/2020
30/09/2019	Chine	Vêtements	Hetian Taida Apparel Co., Ltd	En vigueur
30/09/2019	Brésil	Charbon	Bonechar Carvao Ativado Do Brasil Ltda	En vigueur
30/09/2019	République démocratique du Congo	Or	Artisanal Small Mines	Partiellement en vigueur
30/09/2019	Malaisie	Gants de plastique à usage unique	WRP Asia Pacific Sdn. Bhd.	Révoquée le 24/03/2020
30/09/2019	Zimbabwe	Diamants artisanaux	Marange Diamond Fields	En vigueur
01/11/2019	Malawi	Tabac	Tobacco produced in Malawi and products containing tobacco produced in Malawi	Partiellement en vigueur
01/05/2020	Chine	Produits pour les cheveux	Accessories Co., Ltd	En vigueur
11/05/2020	NA	Fruits de mer	Fishing Vessel : Yu Long No 2	En vigueur
17/06/2020	Chine	Produits pour les cheveux	Lop County Meixin Hair Products C., Ltd	En vigueur

Source : À partir des données du U.S. Customs and Border Protection, « Withhold Release Orders and Findings »

https://www.cbp.gov/trade/trade-community/programs-outreach/convict-importations/detention-orders

30 Or, malgré son apparence de lutte contre le travail forcé ou obligatoire, certaines lacunes importantes persistent dans ce système interdisant l'importation de certains produits, particulièrement quant à l'application de la loi, l'interprétation de celle-ci et le manque de transparence de ce système.

31 D'abord, il est reproché au CBP de ne pas utiliser le plein potentiel de la loi ainsi que les pouvoirs qui lui sont conférés. En effet, il semble s'en tenir aux allégations qu'il estime concluantes alors que la loi lui octroie un pouvoir plus large puisqu'il peut donner un ordre de détention lorsqu'une plainte lui fournit des informations lui permettant de croire raisonnablement, mais pas nécessairement de manière concluante, qu'une marchandise est issue du travail forcé (article 12.42, Code of Federal Regulations; Thomson Reuthers Foundation, 2017). Malgré le manque de transparence du CBP au sujet des allégations pouvant le conduire à lancer une enquête, tout semble indiquer qu'il ait adopté un positionnement beaucoup plus strict que ce que prévoit la loi. En effet, le CBP exige que la plainte démontre de façon concluante qu'une marchandise spécifique, contenue dans une cargaison précise, provient d'une manufacture distinctive, où il y a du travail forcé (Lin, 2019 ; CBP, 2016). Cette interprétation est pour le moins restrictive et limite la portée de la loi. De telles exigences pourraient saper l'une des forces principales de la loi, soit l'invitation du public à déposer des plaintes.

32 Il doit également être noté un manque de transparence quant à la façon dont le CPB applique cette nouvelle disposition. À titre d'exemple, les plaintes soumises au CPB ne sont pas rendues publiques. Il est donc difficile de savoir d'où proviennent les plaintes qui lui sont soumises, à moins que les auteurs ne les dévoilent eux-mêmes. Dans le cas du coton turkmène, une plainte a d'abord été soumise par l'ONG International Labour Rights Forum (Cotton Campaign, 2016). Le CBP avait rejeté cette plainte sous prétexte que le matériel fourni ne contenait pas suffisamment d'informations substantielles (CBP, 2016). Aidée d'autres organismes membres du regroupement Cotton Campaign, cette ONG a envoyé de nombreux rapports additionnels au CBP (Cotton Campaign, 2016). Le CBP a finalement interdit toute importation de coton turkmène en mai 2018. Il reste impossible de savoir si cette interdiction découle réellement des plaintes répétées issues de la société civile, du boycottage sur le coton turkmène mené par certaines grandes marques ou s'il s'agit d'une initiative propre au CBP lui-même.

33 Dans la majorité des cas, il est difficile de savoir si la plainte provient d'acteurs de la société civile et, le cas échéant, de quels acteurs en particulier, ou encore si l'enquête découle de l'initiative du CBP (Lin, 2019). Ce manque de transparence rend aussi le processus de plaintes plus difficile puisqu'il n'est pas possible de connaitre les raisons motivant leur rejet. De plus, il n'y a aucun registre public répertoriant les actions entreprises par le CBP suite à une plainte ou une enquête. Par ailleurs, même lorsque le CBP donne un ordre de détention, aucune information n'est fournie quant aux

motivations l'ayant poussé à faire enquête sur les produits concernés (Lin, 2019).

34 Pour pallier certaines lacunes, le CBP a créé en novembre 2017 une nouvelle division dédiée exclusivement aux questions relatives au travail forcé, le Forced Labor Division (Koscak, 2017). L'impact de cette nouvelle division saura certainement être étudié dans un avenir rapproché.

35 En définitive, il serait simple de croire que le nouveau régime de la TFTEA consiste en une mesure protectionniste contre le régime chinois, et ce, sur la seule base des ordres de détention émis. En effet, il importe de constater que, proportionnellement, les produits chinois sont moins touchés par l'interdiction d'importation de produits issus du travail forcé dans l'ancien régime, quand l'exception de la *consumptive demand* était en vigueur (27 sur 33, soit 82 %, Tableau 1), que depuis l'abolition de ce régime d'exception (8 sur 16, soit 50 %, Tableau 2). Ainsi, l'amendement législatif ne semble pas avoir eu comme conséquence directe de viser spécifiquement les produits chinois. Plus encore, ces chiffres démontrent la lourdeur du processus puisque si peu de produits sont finalement saisis. Ainsi, si l'abolition de la *consumptive demand* constitue un moyen de dissuasion plus efficace afin de lutter contre l'exploitation au sein des chaines d'approvisionnement, il n'est pas venu le jour où tous les produits fabriqués dans de telles conditions seront retirés du marché américain (Lee, 2017).

4.2 Les balbutiements du Canada relatif à l'interdiction d'importation des produits issus du travail forcé

36 Le Canada s'est certes engagé dans la lutte internationale contre le travail forcé ou obligatoire, par le biais de la ratification des conventions internationales de l'OIT. En effet, il est partie aux huit conventions fondamentales de l'OIT portant sur les droits fondamentaux des travailleurs, dont la *Convention sur l'abolition du travail forcé* no 29. Cependant, il importe de souligner qu'en droit canadien, l'interdiction de ces formes de travail relève essentiellement du droit criminel, et ce, à travers la criminalisation de la traite des êtres humains, ainsi que de la responsabilité des entreprises.

37 Tout d'abord, il est important de constater que le recours au travail forcé ou obligatoire n'est pas interdit au Canada, ni dans le *Code criminel* ni dans aucune autre loi fédérale. Plus encore, il n'existe pas à ce jour de plan canadien de lutte contre le travail forcé ou obligatoire. À ce titre, l'ONG Global Slavery Index recommande que le Canada intègre

dans le *Code criminel* une disposition visant à criminaliser de façon spécifique le travail forcé en reprenant la définition internationalement reconnue de cette violation des droits humains (Global Slavery Index, 2018).

38 Pour rappel, la *Convention nº 29* de l'OIT définit le travail forcé ou obligatoire comme étant « tout travail ou service exigés d'un individu sous la menace d'une peine quelconque et pour lequel ledit individu ne s'est pas offert de plein gré ». Si cette définition a été actualisée, essentiellement par les développements internationaux, de façon à inclure les formes contemporaines de travaux forcés comme la traite des personnes, l'esclavage domestique et la servitude pour dette (BIT, 2012), les conventions internationales en la matière se sont également chargées de présenter de nouvelle définition, et ce, particulièrement en matière de lutte contre la traite des êtres humains. Ce faisant, c'est par la criminalisation de la traite des êtres humains au Canada qu'il existe une interdiction, non explicite, du travail forcé ou obligatoire.

39 En effet, le *Code criminel* canadien criminalise la traite des êtres humains depuis 2005, et ce, à la suite de la ratification *Protocole de Palerme*. Ainsi, l'infraction criminelle de traite des êtres humains inscrite aux articles 279.01 et suivants du *Code criminel* canadien prévoit bien l'exploitation par le travail. Ce faisant, le travail forcé ou obligatoire n'est pas en soi interdit par une loi ni fédérale ni provinciale, ce qui ne permet pas d'affirmer qu'il est permis, mais il est prévu au titre de l'exploitation d'une victime de traite des êtres humains. Pour information, en juin 2017, si le Centre national de coordination contre la traite des personnes a recensé 429 cas en 12 ans, seulement 20 d'entre eux ont concerné des cas d'exploitation par le travail (Sécurité publique Canada, 2017).

40 Plus récemment, en janvier 2018, le gouvernement canadien a annoncé la création d'un poste d'ombudsman pour la responsabilité des entreprises, ainsi qu'un groupe consultatif en la matière (Radio-Canada, 2018). Cette innovation a été introduite en raison des allégations répétées des groupes de pression concernant des violations des droits humains par des sociétés canadiennes à l'étranger. À ce titre, le Groupe de travail de l'ONU sur les entreprises et les droits de l'homme (Groupe de travail des Nations Unies sur les entreprises et les droits de l'homme, 2017), après avoir rencontré une variété d'acteurs durant une mission au Canada, a affirmé que ces cas sont très inquiétants. En date de juillet 2020, aucun rapport n'a été produit ni par le groupe ni par l'ombudsman nommée (Gouvernement du Canada, 2019).

41 Les deux dernières initiatives canadiennes en matière de lutte contre le travail forcé ou obligatoire rejoignent les développements législatifs américains. En effet, le parlement fédéral aurait pu être appelé à se pencher sur le projet de loi privé, intitulé *Loi concernant la lutte contre certaines formes modernes d'esclavage par l'imposition de certaines mesures et modifiant le Tarif des douanes*, présenté par le député fédéral libéral John McKay visant à obliger les entreprises à faire rapport quant aux mesures entreprises pour lutter contre le risque de recours au travail force ou au travail des enfants, à imposer des sanctions aux entreprises faisant affaire au Canada qui auraient recouru au travail forcé dans leurs chaines d'approvisionnement, et à interdire l'importation de certains produits qui auraient été produits dans des conditions de travail forcé ou de travail des enfants (Projet de loi C-423). Or, si ce projet est mort au feuilleton en 2019, un nouveau projet de loi intitulé *Loi édictant la Loi sur l'esclavage moderne et modifiant le Tarif des douanes* (Projet de loi S-211), cette fois à l'initiative de la sénatrice Julie Miville-Dechênes, a été présentée au Sénat canadien en première lecture le 5 février 2020 et en

seconde lecture le 18 février suivant (Débat du Sénat, 2020). Ce projet de loi est similaire, voire quasi identique à quelques exceptions, au projet de loi C-423.

42 D'abord l'intitulé abrégé des deux projets de loi est identique, *Loi sur l'esclavage moderne*, ce qui rejoint la problématique précédemment soulevée du chevauchement des définitions et des expressions utilisées en matière de lutte contre l'esclavage moderne, le travail forcé ou la traite des êtres humains. Ensuite, l'objectif défendu est similaire. Les projets de loi ont pour objet de « mettre en œuvre les engagements internationaux du Canada en matière de lutte contre l'esclavage moderne par l'imposition d'obligations en matière de rapport à l'égard des entités qui participent à la production de marchandises – au Canada ou ailleurs – ou à l'importation de marchandises produites à l'extérieur du Canada. » (Projet S-211, art. 3). Ainsi, si le projet de loi S-211 était adopté, non seulement il obligerait les entreprises à rendre compte des mesures prises afin de prévenir et atténuer le risque du recours au travail forcé ou au travail des enfants dans leurs chaines d'approvisionnement, mais il les obligerait également à s'assurer que leur marchandise importée n'ait pas été produite grâce au recours au travail forcé ou au travail des enfants. En effet, le projet de loi prévoit une modification au *Tarif des douanes* pour permettre l'interdiction d'importer des produits provenant, en tout ou en partie, du travail forcé ou du travail des enfants (Projet de loi S-211, art 19), un libellé qui n'est pas sans rappeler les derniers accords commerciaux signés par le Canada, au premier chef l'AEUMC, ainsi que la dernière modification législative américaine qui consiste également en la dernière percée en matière de lutte contre le travail forcé. Puisque ce projet n'a pas été adopté, il n'est pas possible de comparer une quelconque mise en œuvre. Toutefois, s'il était adopté, il y aurait lieu, dans les années à venir, d'étudier et de comparer le traitement réservé aux marchandises de part et d'autre de la frontière canado-américaine, si ce n'est qu'en raison de l'absence de création d'un mécanisme de saisi et de suivi en droit canadien. En effet, un projet de loi sénatorial ne peut engager les ressources du gouvernement et de ce fait il n'est pas possible de prévoir une structure telle qu'elle existe en droit américain via le CBP. En somme, le Canada semble avoir encore un chemin à parcourir pour arrimer ces engagements internationaux en matière de lutte contre le travail forcé ou obligatoire à son droit national, mais également pour respecter ses engagements inclus aux différents traités commerciaux, particulièrement à l'AEUMC. À ce titre, le projet de loi sénatorial présenté consisterait en une percée majeure.

05. Conclusion

43 En conclusion, ce texte a d'abord offert un survol en matière d'accords commerciaux régionaux et du droit international relatif au travail forcé ou obligatoire pour ensuite exposer les récents développements en matière d'interdiction d'importation des produits issus du travail forcé du point de vue du droit américain et canadien. L'adoption de la modification législative américaine abolissant la *consumptive demand* et le projet de loi canadien semble, a priori, consister en des percées majeures et importantes dans la lutte contre le travail forcé ou obligatoire de par le monde et, par conséquent, dans l'assainissement, s'il en est, des accords commerciaux régionaux.

44 Il sera toutefois intéressant, dans un avenir rapproché, d'étudier plus à même les effets de ces modifications législatives nationales – surtout si le projet de loi sénatorial canadien est adopté – afin de comparer leur mise en œuvre qui repose, essentiellement,

sur l'application de la définition de travail forcé ou obligatoire. Plus encore, le respect des accords commerciaux régionaux pourrait être remis en cause par ces modifications législatives nationales, un autre point de comparaison qu'il importera d'étudier.

BIBLIOGRAPHIE

Arnold & Porter (2017). En ligne :

https://www.arnoldporter.com/en/perspectives/publications/2017/04/understanding-the-us-ban-on-importing

Bassiouni, Cherif (1991), Enslavement as an International Crime, *New York Law Journal of International Law and Politics*, vol. 23, p. 445

Bell, Sandra L. (2016). The US Prohibition on Imports Made with Forced Labour: The New Law is a 'Force' to be Reckoned With, *Global Trade and Customs Law*, vol. 11, no 11-12

BIT (2005). Une alliance mondiale contre le travail forcée », rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, 93e session.

BIT (2012). Étude d'ensemble sur les conventions fondamentales concernant les droits au travail à la lumière de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, 2008, publié en 2012, en ligne :

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_174829.pdf

Brunelle, Dorval (sous la direction de) (2014). *L'ALENA à 20 ans : un accord en sursis, un modèle en essor*, Montréal, Éditions de l'IEIM, 613 pages

Brunelle, Dorval et Christian Deblock (sous la direction de) (2004). *L'ALENA : Le libre-échange en défaut*, Montréal, Fides, 464 pages

CBP (2016). En ligne : https://fr.scribd.com/document/366041140/Cbp-Request-Turkmen.

Cotton Campaign (2016). En ligne :

http://www.cottoncampaign.org/uploads/3/9/4/7/39474145/petition_us_dhs-cbp_cotton_cottongoods_turkmenistan_for_website.pdf

Decaux, Emmanuel (2009). *Les formes contemporaines d'esclavage*, Leiden, Martinus Nijhoff, 258 pages.

Duong, Tiffany (2018). The true cost of cheap seafood: An analysis of environmental and human exploitation in the seafood industry, *Hastings Environmental Law Journal,* vol. 24, no 2, pp. 279-302

Global Slavery Index (2018). Canada, *The Global Slavery Index*, en ligne : https://www.globalslaveryindex.org/2018/findings/country-studies/canada/

Gouvernement du Canada (2019). En ligne : https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2019/04/minister-carr-announces-appointment-of-first-canadian-ombudsperson-for-responsible-enterprise.html?fbclid=IwAR3g9osoVQLtsq3grGnvJTnfbiN132QO0vCXFO7CVWdAbooMWOaeXgf3cjQ

Greer B.T. et J. G. Purvis (2016). Corporate Supply Chain Transparency: California's Seminal Attempt to Discourage Forced Labour, *The International Journal of Human Rights*, vol. 20, no 1, p. 55

Groupe de travail des Nations Unies sur les entreprises et les droits de l'homme (2017). *Statement at the End of Visit to Canada by the United Nations Working Group on Business and Human Rights*, en ligne :

https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21680&LangID=E

International Labour Organization (2016). *Assessment of Labour Provisions in Trade and Investment Arrangements*, Genève, ILO Publications, 188 pages.

Johnson, E., Beraldi, F., Broecker, E., Brown, E., & Maslow, S. (2019). The business case for lawyers to advocate for corporate supply chains free of labor trafficking and child labor. *American University Law Review*, vol. 68, no. 5, pp. 1555-1620.

Koscak, Paul (2017). U.S. Customs and Border Patrol, CBP Takes Aim at Forced Labor, https://www.cbp.gov/frontline/cbp-takes-aim-forced-labor

Lee, Stephen (2017). The food we eat and the people who feed us. *Washington University Law Review*, vol. 94, no. 5, pp. 1249-1294

Lin, Sophia (2019). US GSP and Labor, conférence présentée dans le cadre du Colloque International Politique commerciale socialement responsable au Canada et ailleurs dans le monde, organisée par le Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation (CEIM) de l'Université du Québec à Montréal, tenue les 27 et 28 février 2019.

OIT (2014). L'OIT adopte un nouveau protocole pour lutter contre les formes modernes du travail forcé, Communiqué de presse, 11 juin 2014, en ligne :

<https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_246663/lang--fr/index.htm>.

OIT (2017). « Travail forcé, esclavage moderne et traite des êtres humains », en ligne : www.ilo.org/global/topics/forced-labour/lang--fr/index.htm.

Malinverni, Giorgio (1995). « Article 4 », *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire article par article*, Louis-Edmond Pettiti, Emmanuel Decaux et Pierre-Henri Imbert (dir.), Paris, Economica

Mendes Thame Denny, Danielle (2018). Human rights and market access. *Brazilian Journal of International Law*, vol. 15, no. 2, pp. 203-221

Miville-Dechêne, Julie (2020). Débat du Sénat, février 2020, en ligne : https://sencanada.ca/fr/senateurs/miville-dechene-julie//interventions/535577/37/?context=1#hid

Parlement du Canada, Projet de loi C-423 Loi concernant la lutte contre certaines formes modernes d'esclavage par l'imposition de certaines mesures et modifiant le Tarif des douanes, http://www.parl.ca/DocumentViewer/fr/42-1/projet-loi/C-423/premiere-lecture

Pati, Rosa (2019). Global regulation of corporate conduct: Effective pursuit of slave-free supply chain. *American University Law Review*, vol. 68, no. 5, pp. 1821-1868

Plouffe-Malette, Kristine (2019). De l'OIT à l'OMC. L'interdiction d'importation des produits intégrant le travail forcé et les pires formes de travail des enfants : un appel à la morale canadienne ?, *Revue québécoise de droit international*, vol. 32, no. 1, pp 239-248.

Plouffe-Malette, Kristine et Hughes Brisson (2019). Force Labour and Trade : A Canada – United States Comparative Analysis, *European Review of International Studies*, vol. 5, no 3, pp. 1-17.

Radio-Canada (2018). En ligne : https://ici.radio-canada.ca/premiere/emissions/midi-info/segments/entrevue/55122/minieres-canadiennes-ombudsman-etranger-international-surveillance-amnistie-internationale

Sécurité Publique Canada (2017). *Plan d'action national de lutte contre la traite des personnes : Rapport annuel sur le progrès 2015-2016*, 37 pages.

Sénat du Canada, Projet de loi S-211, en ligne :

https://www.parl.ca/DocumentViewer/fr/43-1/projet-loi/S-211/premiere-lecture

Snyder, David V. (2019). The new social contracts in international supply chains. *American University Law Review*, vol. 68, no. 5, pp. 1869-1932

Stauss, Karen (2017). Forced labor in supply chains: Addressing challenges. *United States Attorneys' Bulletin*, vol. 65, no. 6, pp. 169-174

Torres-Spelliscy, Ciara (2016). Slaves to the bottom line: The corporate role in slavery from nuremberg to now. *Stetson Law Review*, vol. 46, no. 1, pp. 167-198.

Thomson Reuters Foundation News (2017). En ligne :

https://www.reuters.com/article/us-usa-trafficking-law-analysis/lawmakers-push-for-us-ban-on-slave-made-goods-to-sharpen-its-bite-idUSKBN1DU2O6

U.S. Department of Labor (2018). List of Goods Produced by Child Labor or Forced Labor, Bureau of International Labor Affairs, en ligne :

https://www.dol.gov/sites/default/files/documents/ilab/ListofGoods.pdf

Vaz Cabral, Georgina (2006). *La traite des êtres humains. Réalités de l'esclavage contemporain*, Paris, La Découverte.

Weissbrodt, David et la Société anti-esclavagiste internationale (2002), Abolir l'esclavage et ses formes contemporaines, Rapport présenté au Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, HR/PUB/02/4

Zini, Sylvain (2014). Humaniser la globalisation : Les États-Unis et les chapitres sur le travail dans les accords commerciaux, *Intervention économiques*, n° 49, p. 1-17.

Zini, Sylvain (2016). *Exporter le New Deal : Les normes du travail dans la politique commerciale des États-Unis*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 318 pages.

NOTES

1. Ces deux tableaux ont préalablement été publiés en anglais en date de février 2019 (Plouffe-Malette et Brisson, 2019).

RÉSUMÉ

En février 2016, une exception au droit du commerce américain a été retirée par l'adoption d'un amendement législatif qui interdit l'importation de produits issus du travail forcé. Le Canada pourrait suivre le pas du législateur américain dans les prochains mois avec l'adoption d'un projet de loi sénatorial. Cette « permission d'interdiction » n'est pas sans rappeler le libellé de certains accords commerciaux régionaux et bilatéraux et de conventions internationales du droit du travail. Cet article dresse d'abord le portrait des clauses du travail dans les accords commerciaux régionaux et bilatéraux auxquels est partie le Canada, pour ensuite aborder la notion de travail forcé ou obligatoire. Enfin, et c'est là la contribution de ce texte, le nouveau modèle américain d'interdiction d'importation des produits issus du travail forcé est présenté et comparé aux derniers développements législatifs canadiens en la matière.

ABSTRACT

In February 2016, a loophole in US trade law was reportedly closed by the adoption of a legislative amendment that prohibits the import of products derived from forced labour. Canada could follow the lead of U.S. legislators in the coming months with the passage of a Senate Bill. This "permission to prohibit" is reminiscent of the wording of certain regional and bilateral trade agreements and major international labour law conventions. This article first provides a portrait of the labour clauses in regional and bilateral trade agreements to which Canada is a party, and then discusses the notion of forced or compulsory labour. Finally, and this is the contribution of this text, the new American model for banning the importation of products derived from forced labour is presented and compared to the latest Canadian legislative developments in this area.

INDEX

Mots-clés : Tariff Act de 1930, consumptive demand, travail forcé ou obligatoire, accords commerciaux régionaux

Keywords : 1930 Tariff Act, consumptive demand, forced labour, regional trade agreement.

AUTEUR

KRISTINE PLOUFFE-MALETTE

Auteure, professeure associée, Département des sciences juridiques, Université du Québec à Montréal, Canada

Health Care and the Limits of “Progressive” Neoliberalism: Re-Evaluating the Trade-Health Interface 2006-2019

Politique de santé et limites du néolibéralisme « progressif »: Réévaluer l'interface commerce-santé 2006-2019

Mark Crawford

01. Introduction

1 In the decade following the passage of the North American Free Trade Agreement (NAFTA) in 1994 and the inception of the World Trade Organization (WTO) in 1995, Canadians confronted a new layer of complexity and uncertainty affecting health care policy and health care reform. At the same time that federal transfers were being limited to balance the federal budget and reduce the national public debt, several government bodies were considering the growing fiscal, demographic, technological, and other challenges to health care policy. In 2002, several key reports on the future of health care were released, each of which outlined visions for reforming the Canadian health care system: those of the Commission on the Future of Health Care in Canada or Romanow Report; the Standing Senate Committee on the State of the Health Care System or Kirby Report; and the Government of Alberta Premier's Advisory Council on Health or Mazankowski Report. Although the Romanow Report emphasized steps to improve the sustainability of the existing system, the Kirby Committee drew attention to the possible benefits of more competitive health care delivery models, while the Mazankowski Report and the Alberta government even signaled a willingness to consider diverse private funding and payment models, making frequent reference to the need for greater competition and consumer choice. Notwithstanding concerns about health care costs growing approximately twice as fast as the economy, lack of

coverage for drugs and home care for an aging population, and lengthening wait lists for surgery, federal Liberal governments during this period stressed the protection of universal single-payer health care for essential health services, even announcing (once the federal budget had been balanced) a huge increase in health transfers in 2004 when prime minister Paul Martin brought in what he called a "fix for a generation" with his 10-year, $41-billion Health Accord. Yet at the same time, successive federal governments of both Liberal and Conservative stripes were also working to better institutionalize economic neoliberalism and limit the policy autonomy of states through international economic agreements.

2 Many commentators observed an incompatibility in the respective logics of our purportedly steadfast health care policies and the newly accepted principles of trade liberalization that prevailed after the Free Trade election of 1988. Canada, inspired by the example of Saskatchewan and encouraged by the federal government's 1957 *Hospital Insurance and Diagnostic Services Act* (that reimbursed one-half of provincial and territorial costs for hospital and diagnostic services administered under provincial and territorial health insurance programs) and the 1966 *Medical Care Act* (which expanded the HIDS Act expense-sharing, allowing each province and territory to initiate a universal public health care plan), established a public sector health insurance monopoly for “medically essential services” provided by (largely private, fee-for-service) physicians and (largely not-for-profit, globally funded) hospitals. Since the 1984 *Canada Health Act* (CHA) regulates who can provide healthcare by prohibiting commercial insurance coverage of hospital and physician services covered by medicare, and discouraging extra-billing and user fees, it cuts against the grain of "free trade," which aims to optimize competitive market conditions by opening markets to all investors and providers of goods and services. The former restricts the commercial opportunities available to private investors and services providers; the latter enables and promotes them by limiting at least certain forms of (trade-restrictive) government regulation.

3 The Canadian Liberal governments between 1993 and 2006, which oversaw the implementation in Canada of the North American Free Trade Agreement (NAFTA) and the World Trade Organization (WTO)'s General Agreement in Trade in Services (GATS), as well as participating in the stalled negotiations of both the Doha Development Round at the WTO and the Free Trade Agreement of the Americas (FTAA), had two main strategies for achieving and communicating about the balance between trade agreements and health. First, it emphasized the basic principles of non-discrimination in trade, i.e. Most-Favoured Nation (MFN), by which all members are granted the same market access as the most favored member; and National Treatment (NT), which treats all exporting firms the same as firms in the importing country, challenging trade critics and skeptics to show how following these basic principles could harmfully constrain existing healthcare policies and priorities. Second, successive governments emphasized additional legal safeguards designed to shield the health sector from trade rules, such as reservations placed in Canada's schedules of commitments, and exclusion clauses (or "carve-outs") designed to explicitly exempt health-related policies and activities from coverage in trade agreements. Examples of the former include standard exclusions of health and public education services from negotiated services agreements, such as GATS. Examples of the latter include the GATS Article 1:3 exception of services “supplied in the exercise of governmental authority”, and the Social Service

Reservation contained in Annex II of the NAFTA. A consistent message of the Canadian government during both the NAFTA and WTO/GATS negotiations was that healthcare was "off the table" (DFAIT 2000).

4 Each of these strategies however had distinct limitations. First, the evolution of the international trade agenda beyond the earlier GATT's focus on conventional tariffs and non-tariff barriers on goods has raised doubts about the effectiveness of traditional protections: in particular, the negotiation of services trade liberalization, government procurement, domestic regulations, and especially the negotiation of trade-related intellectual property and investment protection (TRIPs and TRIMs). Secondly, the effectiveness of legal safeguards in exempting or carving out areas of health policy has been dependent upon the nature of healthcare policies themselves, since the protection afforded by exemption clauses and careful scheduling of commitments shrinks with the expansion of market elements in health care. Hence the need to assess the trade agreement-related risks associated with health policy change has grown commensurately with market-based health care reforms.

5 Canada's willingness to experiment with market-based health care reform has been greatly constrained by the general popularity of medicare's principles as enshrined in the CHA, coupled with intensive lobbying and publicity on the part of health advocates, including medical, economic, and policy experts who point out the high cost and tendency to market failure in private health insurance and for-profit health care in the United States. Nevertheless, growing dissatisfaction with the performance of certain aspects of the Canadian system, particularly concerning surgery and diagnostic wait times, have not often prompted governments to provide better access to health care for all Canadians, either. Several provincial governments, whether for reasons of ideological preference or fiscal strain, have shown a growing willingness to allow the spread of private clinics and the contracting out or reduction of several diagnostic and treatment services. Moreover, the Conservative federal government from 2006 to 2015, in keeping with both its spirit of 'Open Federalism' and its pro-market ideology, was not particularly zealous or threatening in its enforcement of the *Canada Health Act*. Besides, there has been growing recourse to the courts: in particular, constitutional challenges to overturn present legal restrictions on privately financed care.[1] *Chaoulli v. Quebec*[2], as the first successful challenge to the ban on private health insurance of medically necessary care to be decided in the Supreme Court of Canada, opened the door to privately financed essential medical services in cases where reasonable wait times were not being achieved. This has also spawned a further case, *Cambie Surgeries v. British Columbia*[3], which challenged the ban on doctors practicing in both public and private systems and the ban on extra-billing (the key enforcement provision of the *Canada Health Act*). Although this attempt to extend the scope of the *Chaoulli* ruling was unsuccessful in the B.C. Supreme Court in 2020, it is expected to be appealed to the Supreme Court of Canada.

02. From Broad to Narrow Exemptions

6 Besides these modest movements toward privatization at the domestic legal and policy level, there were more dramatic developments on the international trade front. The Harper government built its foreign policy around economic diplomacy and signing a large number of bilateral and plurilateral trade and investment agreements. The

Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA), largely negotiated under the Conservatives but concluded under the Liberals, is illustrative. It contains in Section 28 a list of “Exceptions” that includes the following statement: “The Parties understand that the measures referred to in Article XX (b) of the GATT 1994 include environmental measures necessary to protect human, animal or plant life or health”. This standard clause (which both Canada and the EU had already adopted by being signatories to the GATT 1994) helps to preserve a basic minimum of policy autonomy to regulate food safety and maintain public health but does not afford any added protection.

7 CETA does not contain an exact equivalent to either the GATS Article I:3 "Governmental Authority" Exemption (excluding from the most basic MFN and transparency obligations for services "supplied in the exercise of governmental authority"), or the NAFTA Annex II Social Service Reservation. Instead, it contains a "Joint Interpretive Instrument", section 2 of which affirms both Canada's and the EU's right to regulate: "CETA reserves the ability of the European Union and its Member States and Canada to adopt and apply their laws and regulations that regulate economic activity in the public interest, to achieve legitimate public policy objectives such as the protection and promotion of public health, social services, public education, safety." This shelters government policy capacity from the other provisions of the agreement, but does not guarantee that any such policy space can be reclaimed once it has been opened to commercial activity. Similarly, Section 4 of CETA “does not prevent governments from defining and regulating the provision of these services in the public interest. CETA will not require governments to privatize any service nor prevent governments from expanding the range of services they supply to the public.” But left unstated are the likely obligations that would be incurred if such expansion interfered with private market activity. Furthermore, Article 9.2(a) of the Chapter on Cross-Border Services echoes the language of the GATS Article 1:3 in stating that “[t]his chapter does not apply to a measure affecting... services supplied in the exercise of governmental authority"; like the GATS Article 1:3, this is likely to be interpreted to not cover public services delivered competitively or commercially. While health and medical services are not explicitly mentioned in the list of professions contained in Annex 19-5 list of services open to government procurement, neither is there any attempt to exclude cleaning, human resources, or management services related to health; nor is there any health exception contained in any of the (admittedly non-binding) guidelines for Mutual Recognition Agreements (MRAs) of professional credentials. Indeed, it is unsurprising that Canada did not seek to strengthen or broaden its public services exemptions as compared to NAFTA or GATS, given the Harper government’s status as a *demandeur* in the negotiations, and an ideologically conservative one at that.

8 These sections and those on Labour and Environmental protection in Chapters 23 and 24 (which do not set specific minimal standards that must be met, but merely affirm the governments’ right to make policy in these areas) must be balanced with CETA’s much stronger commitment to institutionalizing Investment Protection and Patents: Chapter 20 explicitly “complements the rights and obligations between parties under the TRIPS Agreement” (which already requires signatories to implement 20 years of patent protection enforced by criminal sanctions), and sets out an additional period of protection for eligible pharmaceutical products (Article 20.27 sets out the *sui generis* protection for “basic” pharmaceutical patents-- a maximum period of two years in Canada’s case); an agreement “to ensure that all litigants are afforded equivalent and

effective rights of appeal under patent linkage regimes"; and an agreement to ensure eight years of protection for data filed with regulators as part of a regulatory approval process.

9 Likewise, the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP) contains the standard Sanitary and Phytosanitary (SPS) clause which maintains "the rights of parties to take measures necessary for the protection of human, animal or plant life or health, provided that such measures are based on scientific principles," but the scope of the clause is carefully circumscribed. Although the CPTPP's Investor-State Dispute Settlement provisions are not as extensive as they were under the original Trans-Pacific Partnership that included the United States, the CPTPP SPS chapter 7.2 (d) is intended to "help ensure that CPTPP market access gains for Canadian agricultural and agri-food, fish, seafood and forestry exports are not undermined by unnecessary or unjustified SPS-related trade restrictions." This chapter is noteworthy for the way it singles out (the normally uncontroversial) sanitary and phytosanitary measures as requiring special disciplines to not "create unjustified obstacles to trade." The CPTPP fails to explicitly recognize either the need to address climate change (which may necessitate major new policies with health implications) in the environment chapter, or the need for new public health measures, such as those that subsequently arose related to COVID-19 and other possible pandemics.

10 Instead of broad exemptions for a public authority in the CPTPP, we find affirmations of each party's "sovereign right to identify its regulatory priorities", coupled with an injunction towards "Regulatory Coherence", which is defined as " the use of good regulatory practices in the process of planning, designing, issuing, implementing and reviewing regulatory measures to facilitate achievement of domestic policy objectives, and in efforts across governments to enhance regulatory cooperation to further those objectives and promote international trade and investment, economic growth and employment"(Article 25.2). Whether Regulatory Coherence is a flexible enough concept to help rather than hinder governmental responses to climate change, pandemics, and other public health-related exigencies of the twenty-first century is an important question. There are reasons, however, to be skeptical, since the regulatory cooperation commitment refers to a common process whereby each country's policies will be constrained by what is negotiated under the terms of what are essentially commercial (trade and investment) agreements with the other parties.

11 Table 1 lists the trade treaty provisions most relevant to shielding health care jurisdiction from the regulation of international trade in Canada in the 11 trade treaties signed during the Harper Conservative and Trudeau Liberal governments between 2006 and 2019. All these Free Trade Agreements (FTAs) and Foreign Investment Promotion and Protection Agreements (FIPAs) begin with GATT preambles in which, for example, parties commit to "preserve their flexibility to safeguard the public welfare" and affirm "the rights to use, to the full, the flexibilities established in the TRIPS Agreement including those to protect public health and, in particular, those to promote access to medicines for all". However, while these general statements are a guide to interpreting the Agreement, they are also set alongside and must be balanced with, many other statements that commit the parties to "reduce distortions of trade", "enhance competitiveness", "promote economic integration", and so on.

12 Under the original General Agreement on Trade and Tariffs (GATT), there were several provisions obligating Members not to engage in discriminatory trade practices that

serve to block imports, such as Article I (Most-Favoured Nation or MFN); Article III (4) (National Treatment); and Article VI (Anti-Dumping and Countervailing Duties). Article XX, which listed ten general exceptions that governments could use to justify import restrictions, has acted as a 'safety valve' which allows the Member States to balance their policy goals with free trade. For example, in the 1990 Thai *Cigarettes* case, the government of Thailand was afforded a "margin of appreciation" under Article XX to ban imports of cigarettes, even though less trade-restrictive measures were available, but in the *Brazil Tyres* case (2007), Brazil's ban of retreaded tires from Europe (in favor of retreaded tires from Brazil that had the same effect of serving as breeding grounds for mosquitoes) was not upheld (Trebilcock 2015, 150-155). Of course, this case law merely dealt with a limited number of general exceptions to import bans; the SPS Agreement covered a broader range of potential measures applied to protect animal or plant life or health within the territory of a member based on scientifically-evaluated risks (Epps 2008).

13 Nevertheless, while the adoption of both Article XX and SPS is a standard feature of all of Canada's trade and investment agreements, they hardly touch the main features of domestic health policy frameworks: social insurance; payment and delivery systems; institutional and human resource roles; and breadth of coverage. Yet the agenda of international economic agreements have increasingly impacted each of these areas at precisely the time when new general carve-outs such as the NAFTA Reservation and Article 1:3 are being used less often. Table 1 shows a greater enthusiasm for specific Non-Derogation clauses (i.e. treaty provisions that explicitly guarantee that certain laws and regulations will not be waived or otherwise derogated from to encourage trade or investment) during the Harper minority years, for example, Article 11 of the Canada-Peru FIPA of 2008 and the Canada-Jordan FIPA of 2009. In these mini-carve-outs, "the Parties recognize that it is inappropriate to encourage investment by relaxing domestic health, safety or environmental measures." They represent an exception to the trend towards legal limitations that must be balanced or harmonized with market imperatives, as opposed to being simply reserved to the public sphere. Their disappearance from the later FIPAs with Panama (2010) and Ukraine (2015) reflects a deeper commitment to strengthening investment guarantees in bilateral FTAs and BITs than has been achievable in multilateral contexts, such as the stalled Doha Round of the WTO (2001-2006) or the proposed Trade in Services Agreement (2014-present). The Government of Canada also touts "[t]he development and implementation of trade-related Labour Cooperation Agreements (LCAs) and Labour Chapters of Free Trade Agreements (LCFTAs)",[4] which affects work-related health and safety, but these provisions typically only commit each party to not "waive or derogate from" its own labour laws in a manner "that weakens or reduces adherence to the internationally recognized labor principles and rights" and mandates consultations and a Review Panel in the event of a complaint.

14 One can find fairly broad NAFTA-like social service reservations within particular sectors, such as government procurement. The Annex 5 Reservation in the Canada-Panama FIPA, for example, excludes "all classes" of health and social service from national treatment in tendering of procurement for government purposes; the Canada-Korea FTA contains an even broader reservation for all types of future measures in Social Services. In the Annex II Schedule of the Canada-Peru FTA, for example, Canada does state, concerning Cross-Border Trade in Services And Investment, that it "reserves the right to adopt or maintain any measure for the provision of public law enforcement

and correctional services, and the following services to the extent that they are social services established or maintained for a public purpose: income security or insurance, social security or insurance, social welfare, public education, public training, health, and child care." Very similar reservations appear in the Schedules of the Free Trade Agreements with Panama, Honduras, Ukraine, and Korea as well.

15 The continuation of the general Social Services Reservation in the renewed NAFTA or Canada-US-Mexico (CUSMA) in 2018 was deemed essential to maintaining public support for the deal, and should not be construed as a sign of a general trend back towards broader exemptions. Article 9.2 of the CETA concerns the scope of cross-border trade in services and incorporates the familiar GATS language of excluding "services supplied in the exercise of governmental authority," defined as "any service that is not supplied on a commercial basis, or in competition with one or more service suppliers." This does not protect health services that are supplied on a competitive market basis, even when there is a single public payer, and given the lack of any additional health-related reservations or non-derogation clauses in the Agreement, health care protection is therefore not particularly broad or robust. While the use of non-derogation clauses and health-related reservations between 2008 and 2015 initially looked promising as a substitute for broad general exemptions, there is an evident preference among treaty negotiators and the business community to make international trade and investment law free of encumbrances other than compliance with the basic GATT Article XX and SPS standards.

Table 1. 11 Trade Deals Signed Between 2006 and 2019

FTA/Date Signed	Basic WTO Standards (Preamble, Art.XX (b) of GATT) excepting measures "necessary to protect human, animal or plant life or health";	SPS (Sanitary & Phytosanitary) Agreement "applied only to the extent necessary to protect human, animal or plant life or health... based on scientific principles."	Non-derogation from health safety and environment (HSE) standards	Health-related Reservations	General GATS & NAFTA exemptions
Canada-European FTA/ Jan 2008	X	X	---	---	---
Canada-Peru FTA(&FIPA)/May 2008	X	X	X (Art.11 FIPA) "a Party should not waive or otherwise derogate from... such measures"	X (Annex 2) "Social Services"	--
Canada-Colombia FTA /Nov 2008	X	X	X (in side agreements, e.g. Art. 2 of LCA)	--	--
Canada-Jordan FTA (&FIPA) /June 2009	X	X	X (Art.11 FIPA and Art. 2 of LCA))	—	--
Canada-Panama FTA (&FIPA) /May 2010	X	X	(Art. 2 of LCA)	X (Annex 5) excludes "all classes" of health and social service from gov't procurement	--
Canada-Honduras FTA /Nov. 2013	X	X	(Art. 2 of LCA)	X (Annex 2) "Social Services"	--
Canada-Korea (CKFTA) / Mar. 2014	X	X	(Art.18.3 LCFTA)	X (Annex 2) "Social Services"	--

Canada-Ukraine /July 2015	X	X		X (Annex 1 of FIPA)	--
Comprehensive Economic and TA (CETA) / Oct. 2016	X	X			**Partial (Art.9.2) i.e. "services supplied in exercise of governmental authority."**
Comprehensive and Progressive Agreement for TPP (or CPTPP) / Mar. 2008	X	X	--	--	---
Canada-US-Mexico (CUSMA or USMCA) / Nov 2018	X	X		--	**NAFTA SSR continued in Annex II**

Source: https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/index.aspx?lang=eng

Source: https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/index.aspx?lang=eng

16 The CPTPP states in its preamble that the parties "recognize further their inherent right to adopt, maintain or modify health care systems"; and it contains commitments to "reinforce and build on the (WTO) SPS Agreement", as well as the standard GATT xx(b) allowance for "environmental measures to protect...health", but these are generally only relevant to basic Public Health rather than the design or delivery of health care. Furthermore, Chapter 25 on "Regulatory Coherence" defines "good regulatory practices" as those which further policy objectives and promote international trade and investment, economic growth, and employment." (25.2.1). Gone are the general exemptions of an earlier generation of agreements and, with them, the implicit claim that there is a large zone of democratic governance that does not have to be balanced or rendered coherent with the goals and objectives of the liberal trade regime. Occasional partial exceptions to this rule are provisions like the CETA Art. 9 (2), which explicitly adopts the language of the GATS Article 1:3 in stating that the Chapter on services trade does not apply to “services supplied in the exercise of governmental authority”.

17 The new Canada–U.S.-Mexico Agreement (CUSMA) continues to have the Annex II reservation for health, but its precise meaning and scope remain uncertain. The Office of the U.S. Trade Representative has expressed a very narrow interpretation of the clause, suggesting that any private or commercial elements in a health service could cause it to fall outside of the exemption. Although NAFTA/CUSMA dispute resolution is more likely to follow the international practice that emphasizes public funding and takes a somewhat more relaxed view of private delivery (Crawford 2006), concerns expressed by several critics and commentators during the development and implementation of the Canada-US FTA and NAFTA have been validated (Epps and Flood 2002; McBride 2005). The degree of government control over service delivery, and public funding, as well as the degree of government regulatory control and clearly, expressed public purpose, are all factors that a trade dispute panel is likely to take into account in determining whether a particular measure is a public service delivered for public purposes. Although US, Mexican, and other foreign corporations have only a

modest financial stake in Canada's health care sector, thereby diminishing the risk of foreign investor claims, Canadian companies can always exploit the loophole revealed by the Abitibi-Bowater NAFTA case and file claims through their U.S. or Mexican subsidiaries. And if foreign suppliers ever do establish a strong commercial presence in the health sector, it will be very difficult to reverse market concessions and avoid the threat of future claims (Sanger, Shrybman, and Lexchin 204, 222).

18 It can still be argued that we should not be alarmed by the steady diminution in the scope and frequency of health-related carve-outs, or by the demise of general exemption clauses in the recent bilateral and plurilateral trade and investment agreements. In the first place, even the GATS exemption and the NAFTA Social Services Reservation applying to the investment and services chapters are not true, "pure" exemptions: they placed public services outside of the trade regime only if a threshold of commercial elements in payment and or delivery of services was not exceeded (see discussion of payment and delivery reform below). Moreover, there has not been as much legal mobilization to test the limits of these clauses as many had expected, and there has arguably not been enough privatization or commercialization (the Chaoulli case notwithstanding) to cause the main aspects of the health care system to fall outside of their scope. If there are reasons to worry about trade liberalization and health care, they may arise principally elsewhere, e.g. in the implications of entrenched intellectual property and investment rights for drug and technology costs. Nevertheless, trade treaty obligations may become much more consequential if there is a major change in the scope of medicare–such as a major shift towards privatization of health care financing or delivery, or an expansion to include pharmacare, nursing homes, home care, dental care, physiotherapy, etc. Rising costs and a climate of austerity in recent decades has meant that there has been little expansion of the areas of health covered and few instances of governments trying to bring privatized health services back into the public sector; an implicit assumption of Canada's trade agreements is that new services not already listed in reservations will not be covered and that Canada's sheltered system of publicly-funded health care will shrink rather than grow in the future (Crawford, 2006).

19 Concerning health care in the context of Canadian-European trade, it is worth recalling that CETA differed from NAFTA, GATS, and most other negotiations in that it was with a jurisdiction (the EU) that had welfare states that were typically more developed than Canada's, with environmental and labor activists who were at least as radical and as mobilized as those in Canada. When negotiations stalled, the Canadian and European governments could have pursued a different, more minimalist strategy that focused upon reducing trade restrictions and providing clearer carve-outs for essential medical services, a strategy that was attractive to many civil society groups and political actors within both Canada and Europe. It also would have been the most consistent approach with the pre-2006 rhetoric about healthcare being "off the table" of international trade negotiations. Nevertheless, the Harper government, which prided itself on signing trade deals and promoting investment, was willing (indeed anxious) to maintain at the center of the CETA bargain the strengthening of investor-state provisions (giving corporations the right to sue governments) as well as helping specific interests in the mining, manufacturing, and beef sectors (Smith, 2017; Van Harten, 2015). This was consonant with general trends in the international trade agenda, so it was much easier for the Liberals to add a few "progressive" clauses and side-agreements to the neoliberal agenda rather than try to negotiate a reversal. A preference for policy

"coherence" between trade and investment law and domestic health rather than policy "autonomy" was probably also ideologically more congenial to the centrist Liberals than a progressive resistance to this aspect of globalization.

03. Implications of the "Progressive" Trade Agenda for Drug Policy and Pharmacare

20 By the time that the Liberals had returned to power in October of 2015, they were prepared to keep contentious items like stronger drug patents and investor-state dispute settlement in CETA, but to balance and soften their impacts through a NAFTA-style strategy of having additional legitimating clauses for international trade lawyers to litigate, principally in the form of environmental and labour side-agreements. As a way to promote beef and auto exports and avoid losing market share, while at the same time temporarily assuaging trade critics, it was a successful strategy; but in the health care sector (which is only lightly touched by the side agreements) consumers will be mostly negatively impacted. The amount Canada's economy could benefit if all the tariffs on EU imports into Canada were eliminated was pegged in 2008 at about $850 million annually (McGregor 2016). Yet the cost of extending drug patent protection by two years (i.e. to recover time lost during the regulatory approval process) is estimated to be in the range of between $795 million and $1.95 billion annually (Lexchin et.al 2014). In other words, the benefits to Canadian consumers of CETA will be wiped out by higher drug prices, once the impact of patent protection is fully felt in the mid-2020s. (On the producer side, the principal beneficiaries appear to be US and EU drug companies: Canada's chronic trade deficit in pharmaceuticals rose sharply after the CETA was signed in October 2016, to $8.7 billion in 2017 and $8.5 billion in 2018.)

> The federal government has announced that it will compensate provinces for the rise in drug costs for their public drug plans. If this proves to be the case, then instead of Canadian taxpayers paying the additional costs for prescription drugs at the provincial level they will simply pay at the federal level. Importantly, people paying out of pocket for their drugs, or through private insurance, will not benefit from this compensation. Estimates are that 13% of the Canadian population is either uninsured or underinsured for prescription drug costs … and that cost-related nonadherence is 35% among people with low income and no insurance. … People with no drug coverage and paying out of pocket are usually people with minimum wage jobs … and are often the least able to absorb increases in prices. No compensation will be given for either co-payments or deductibles paid out-of-pocket by insured patients covered by a public drug plan. Therefore, whatever compensatory measures the federal government is committing to, to help provinces offset the predicted cost increases, will not help those who will be the most impacted by these increases. (Ibid., 7).

21 It has been estimated that having a new Universal prescription drug plan could save Canadian consumers as much as $4.2 billion per year, but approximately a quarter of that amount will be offset by losses due to longer patents contained in our international trade and investment agreements. The rationale? According to Canada's Research-Based Pharmaceutical Companies, it is imperative to change Canada's currently "uncompetitive" IPR regime. It was also deemed important to secure access for Alberta beef and Ontario autos (up to 100,000 vehicles per year) to the European market. This may prove to be a politically acceptable and reasonable balance, necessitated by the location of most major pharmaceutical companies within the

borders of our two largest trading partners, and the need to foster more applied research in the pharmaceutical industry within Canada. There is no evidence, however, that previous concessions to the pharmaceutical industry since the Mulroney era have resulted in increased research & development spending in Canada. It is also important to bear in mind that currently, "competitive" patents do not represent a consensus among economists as to what represents the optimal patent, since (1) much pharmaceutical research is parasitic upon more basic research funded by Government, (2) shielding companies longer from the competition is not necessarily better for innovation; (3) different countries and different sub-sections of the population have extremely different welfare impacts, e.g. there is a strong preference for cheap generics in poor countries and among poorer seniors in wealthy countries (Braithwaite and Drahos 2000, 386-390).

22 As a 2010 overview of the literature concluded, the elusiveness of a solution to the patent length problem "lies within patents' contradictory nature; to promote innovation by excluding others from using the knowledge that is otherwise free and inexhaustible, which prevents them from further building on the existing knowledge for the possible benefit of society" (Kramming 2010, 31). The most significant analysis of the effects of international trade and trade agreements upon optimal patent length is that of Michele Boldrin and David K. Levine, who conclude that generally speaking, the socially optimal amount of protection decreases as the scale of the market increases. (Boldrin and Levine 2013, 3). If they are correct, then we are indeed confronted by a paradox: the pure theory of trade suggests that we shorten patent lengths in a globalizing economy, because of improved communications, free trade agreements, etc. That means that it should take less time to recoup innovation costs and make a reasonable profit than it used to. Yet we must lengthen drug patents because modern 'trade' agreements include such impurities as patent protections for industries in which we and/or our trading partners feel there is a comparative advantage.

23 Of course, the Boldrin-Levine thesis has been challenged: in one empirical study of the effects of patent extension following the TRIPs Agreement, David S. Abrams found "an increase in innovation [at least in the biotech industry] due to patent-term extension following TRIPS" (Abrams 2009, 1613). It may be that the increasing size of markets due to globalization and free trade agreements makes the recuperation time for investments shorter and therefore the patent length should be shorter, but that product life cycles and R&D costs in the pharmaceutical and biotech industry may mean that they constitute an exception. Nevertheless, the official rationale for the existing post-TRIPs agreements, which have involved further extensions of patent length and other provisions such as data exclusivity that prevent cheaper generics from entering the marketplace, is not framed in terms of any such "exception". The content of TRIPs is better explained by the power of the U.S. government, and the governments of other signatories such as Europe and Canada, and the power of pharmaceutical, film, and high-tech industries influencing those governments. A progressive economic nationalism should question whether increasingly restrictive intellectual property regimes are being created for the sake of health care. And the media and general public need to be reminded of the general point that inserting stronger intellectual property rights into international law is not "free trade" and does not unambiguously guarantee greater global welfare.

04. Implications of the “Progressive” Trade Agenda for Health Care Reform: The Issue of Reversibility

24 At its most fundamental level, the problem posed by the intersection of international trade regimes with domestic health care systems stems largely from a contradiction between their respective presumed logics: international trade rules tend to be negotiated, then written and interpreted on the assumption that increasingly liberalized markets are more efficient and better for growth and consumer choice and welfare; and that they should therefore be encouraged to grow and should be entrenched. Health economists and medical experts, on the other hand, tend to share most citizens' view that health care utilization should be based on patients' needs, and based on citizen equality, and not on market demand and supply. This contrast is bolstered by empirical evidence that private health insurance markets are prone to higher costs and 'market failures' than are single-payer public systems (Arrow 1963; Evans 2003). Trade rules thus carry an ideological bias that not only clashes with the egalitarian view that health care should not simply be for sale but also with the sophisticated view of most health economists that general inefficiencies and welfare losses are likely to result from attempts to "lock-in" market-based approaches to health care reform.

25 For example, 'Payment and Delivery Reform' refers to the payment (or 'free' non-payment) at the point of use versus premiums and/or general revenue and the choice of the delivery system, which can include various kinds and degrees of public, not-for-profit, private, commercial /competitive organizations and structures, involving varying degrees of centralization /decentralization. The tie-in with international trade derives primarily from the potential combination of the general market-style or market-driven nature of many healthcare reforms undertaken domestically with international trade "exemptions" that are typically either constructed narrowly or are written or interpreted to make any commercial elements automatically exposed to international trade rules. The Article 1:3 GATS Exclusion clause states that a service "supplied in the exercise of governmental authority" is not covered by the GATS MFN or NT obligations; and the NAFTA Annex I Social Service Reservation (carried over into the USMC or NAFTA II), which states that all provincial government measures that were in force as of January 1, 1994, are outside the NAFTA rules relating to national treatment, MFN, and some other disciplines relating to local presence requirements for cross-border services and nationality requirements for senior managers. The difficulty with the former is, as Markus Krajewski has written, that dependence of the scope of governmental authority on the “circumstances of supply and not on the nature of the service” arguably necessitates a narrow meaning of the clause, and that it is even possible that universal publicly funded health services provided free of charge could be subject to the agreement if hospitals or physicians that are organized on a for-profit basis supply the services competitively (Krajewski 2003, 351-354). As for the latter, even if it is interpreted generously, areas that fall outside the traditional features of the Canadian health law—"medically necessary" hospital services and "medically required" physician services—will likely not be covered.

26 As a result, the current scope of “protections” for health care in international trade agreements preserve *ex-ante* flexibility, but not reversibility. The degree of autonomy

of domestic health care policy from trade law rests largely on three variables: (1) the level of international trade in health and health services; (2) the levels and kinds of international trade litigation and dispute resolution as they relate to health; and (3) the importance of markets in national and international health care reform. Since all of these factors are growing in importance, even countries that freeze their trade commitments relating to health may find their domestic policies increasingly circumscribed by trade policy considerations. Thus, although the optimism of trade agreement defenders may be well-founded when viewed from a static perspective, the protection afforded by exemption clauses and careful scheduling of commitments shrinks with the expansion of market elements in healthcare. Health policymakers will not have the luxury to engage in "business as usual", but rather will need to assess the trade-related risks associated with market-based reform in the future. To better coordinate health and trade policy, officials need to systematically consider the various risk scenarios posed by (1) changes in international trading regime; (2) different models of health care reform; (3) technological change and health service innovations; and (4) the market elements implicit in changing healthcare systems.

27 Healthcare reforms that either privatize health care or that seek to regulate already-private systems most readily incur extensive trade treaty regulation. It should not be taken for granted, however, that trends in healthcare lead necessarily toward greater privatization and therefore greater exposure to trade treaty obligations. Table 2 summarizes some major trends in healthcare as described in Michael Decter's 2002 book *Four Strong Winds*: a couple of these trends (growing Public Expectations and Financial Pressures –the second and fourth rows in the table) are often interpreted to suggest the need for increased market choice and competitive delivery, but that is highly contestable in different contexts. Moreover, neither the accent upon prevention nor technological change (the first and third rows of the table) points unambiguously toward either the likelihood or the desirability of using private markets. What this 'big picture' of healthcare trends suggests is that (1) health care reforms undertaken in response to these pressures should be formulated with possible exposure to trade rules in mind; and (2) trade treaty obligations that are intended to foster and then lock in market-based solutions to health care problems ought to be used very carefully and selectively, lest they prove counter-productive to several desired outcomes.

Table 2. Healthcare Trends: Market–Based Solutions?

Dimension of Change	General Observed Trends	Market elements
From Curative / (Treatment) to Prevention (Outcomes)	**more Measurement of Outcomes, Regionalization, Integration of services**	**? Prevention is better undertaken with a strong public health/primary care foundation**
Public Expectations (Speed, Quality, Appropriateness)	Baby Boom Consumers' Needs and Choices (and Spending Power)	**X (Some desire for extra-billing and/or competitive delivery found in upper-income brackets)**
Technological Change (Digital & Genomic)	Less invasive treatment options (e.g. drug and gene therapy) faster/better communication/ information	**? Digital health innovation may be helped by markets, but administrative costs lower and coordination better in the public system**
Financial Pressures (Global Competitive Pressures, Value for Money)	**Restructuring, Integration, De-centering of Acute Care Hospital, greater emphasis on home care, nursing, etc.**	**X (Austerity may trigger privatization but that may raise costs, not lower them.)**

Source: Decter, M.B. (2002)

28 A renewed desire for policy autonomy could make potential alignments possible between "progressive" and "economic nationalist" trade policy agendas. Like economic nationalists, progressives can see diminishing gains from trade liberalization, coupled with rising costs in terms of trading regimes' constraint on universal and affordable healthcare. But as long as progressivism is yoked to the conventional neoliberal trade agenda, as it is in the current Canadian Liberal trade policy, the potential for such a rapprochement (or a "progressive economic nationalism") is quite limited. From this perspective, the Liberal government's approach to saving the CETA in 2015-2016 may have been a missed opportunity: Canada was negotiating with a partner whose various welfare states and recalcitrant pressure groups had as much to gain from more categorical protection of health care as Canada's did, yet a broader or more categorical carve-out was not seriously considered.

05. Conclusion: From “Democratic Autonomy” to “Progressive Neoliberalism” in Health and Trade: Is There a Way Back?

29 Globalization doesn't just call for constraining government, but for enabling the government to respond locally to new contingencies; yet trade and investment agreements like CETA and the CPTPP "commit citizens to certain forms through which politics is practiced and institutionalize a legal incapacity to act in a variety of economic matters. These features...are premised on a distrust of democratic institutions familiar to students of constitutional theory" (Schneiderman, 2008, 17).

30 Although the “Governmental Authority” exemption still features prominently in Article 1:3 of the GATS, and the NAFTA Social Service Reservation still arguably shields health services that are largely publicly financed, these types of clauses feature less prominently in more recent bilateral and plurilateral agreements, while investor

dispute settlement and protection of intellectual property rights have become standardized and entrenched. Canada has chosen to add "progressive" measures regarding labor and the environment onto a wider and more intrusive regulatory framework aimed at constitutionalizing the neoliberal trade agenda, rather than promoting a less intrusive regulatory scheme with clearer carve-outs for domestic policy areas such as health.

31 One reason for questioning this strategy is similar to Andrew Lang's objection to projects of institutional coherence between trade and human rights regimes: "such projects risk turning our attention away from other kinds of debates and discussions which are an important precondition for productive re-imagining of global trade governance in response to contemporary challenges" (Lang 2011, 137). By choosing policy tools and legal instruments that force 'coherence' between trade and health, we may be compromising the integrity and legitimacy of each: as when we ask WTO dispute settlement bodies to make rulings based on non-WTO Law, or when we discover that health policy space is more circumscribed by commitments to intellectual property and investment regimes than we had previously thought.

32 Related to this critique, and to some extent underpinning it, is simply that there are diminishing economic returns to trade liberalization, a fact pointed to by an increasing number of analysts (e.g. Rodrik 2018; Autour et al. 2016). The biggest and most unambiguous gains from trade for consumers were obtained by traditional agreements that eliminated tariffs. (Remaining tariffs are now very small for most traded goods.) The rationales for most recent negotiations, however, are other factors such as competition for capital; geopolitical concerns (such as the Obama rationale for the TPP); the desire to maximize exploitation of intellectual property rights because that is where the comparative advantage of the United States and Europe lies; and fear of trade diversion. A common thread underlying each of these rationales is lobbying by investors and multinational corporations who are the biggest and most immediate beneficiaries of the new trade agreements: "In all these areas, the TPP and TTIP seemed to be not so much about liberalism as about corporate capture" (Rodrik 2018, 212). Official statements and public discussion often obscures this fact by continuing to use the "growing pie" metaphor, often because well-meaning economists and government officials are afraid of a return to protectionism.

33 The threat posed by the populist conservative variant of economic nationalism is not just that of protectionism, but of actual trade *perversity*: the continued strengthening and entrenchment of trade-related investment and intellectual property rights, coupled with an erosion of commitment to trade liberalization in goods and services. For all of President Trump's talk of "taking our country back" and restoring national sovereignties, there has been little or no talk about weakening the legal frameworks that have been established for the sake of American and European investment and intellectual property regimes. Protectionism is ironically focused on the traditional domains of natural resource and manufacturing exports—areas where historically the actual welfare gains of the international trading system have perhaps been the clearest.

34 It was already clear in the first decade of this century that standard "governmental authority" and "social service" exclusions in trade agreements would not in themselves insulate healthcare policy and healthcare reform from trade treaty obligations that would make healthcare reforms either less effective (e.g. through higher drug prices) or less flexible (by undermining policy reversibility due to "locked" in investment and

IP obligations). This suggested the need to more fully coordinate trade and health and social policy, by weighing the potential costs of trade treaty obligations triggered by experiments in market-style or market-driven healthcare policies (Crawford 2006). Although the recent populist backlash against economic integration in Europe and North America threatens us with trade policy perversity, it also has a rational economic basis (i.e. in declining economic returns from trade liberalization). It also has a solid respectable basis in legitimate democratic norms. As Rodrik notes,

35 "The notion of fair trade is much derided by economists who view it as a thinly disguised cover for self-interested protectionism. But it is already enshrined in trade laws (in the form of antidumping and safeguard remedies), although in a skewed, corporation-friendly way. So rather than abandon the fair trade concept, we should broaden it, as it exists in trade law, to include *social* dumping. Just as countries can impose duties on goods that are sold below costs, they should be allowed to restrict imports that demonstrably threaten damage to domestic regulatory arrangements... I would argue that this would not open the trade regime to more protectionist abuse than current antidumping practices already do! The benefit of thinking about fair trade along these lines is that it allows the drawing of a clear line between trade flows that threaten legitimate domestic political arrangements and those that don't" (ibid., 231).

36 Health care advocates who used to hold out hope for "carve-outs" from trade agreements may wish instead to embrace a progressive strategy that operates on two tracks. First, from the domestic or micro-level (e.g. Canadian provincial health policymakers) they should carefully weigh the risk that market-style reforms may be difficult to reverse under existing NAFTA, WTO, and bilateral investment law. This may require a greater degree of mobilization and pressure at local and provincial levels than has been evident thus far. Second, on the international level, they should seek to harness the new openness to economic nationalism by challenging the prevailing wisdom on drug patents and by negotiating rules against "social dumping" (i.e. trade flows that harm domestic health policies). Recent trade agreements such as the CPTPP have further empowered corporate actors by involving them not only extensively in negotiating committees, but also in various regulatory harmonization committees aimed at implementing the agreement in several areas affecting health, such as alcohol and tobacco, recognition of medical credentials, regulation of chemicals, and food labeling. Since the argument for "Health in All Policies" has received a powerful boost due to the coronavirus pandemic, perhaps national health ministries and medical and scientific communities could be similarly empowered in trade governance circles to protect and advance health care objectives such as lower drug costs and broader health insurance coverage. That may be a more promising way forward than simply putting a progressive veneer on a fundamentally neoliberal trade strategy that still serves domestic producer interests far more effectively than those of consumers, including the consumers of health.

The author wishes to acknowledge the support of the Academic and Professional Development Fund of Athabasca University.

BIBLIOGRAPHY

Abrams, David (2009). Did TRIPS Spur Innovation? An Analysis of Patent Duration and Incentives To Innovate. *University of Pennsylvania Law Review*, Vol.157, No.6, p. 1613.

Armstrong, Pat, and Hugh Armstrong (2016). About Canada: Health Care, 2nd Edition, Winnipeg: Fernwood Books.

Arrow, Kenneth (1963). "Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care" *American Economic Review*, vol. 53(5): 941-973.

Autour, David H., David Dorn, and Gordon H. Hanson (2016). The China Shock: Learning from Labour-Market Adjustment to Large Changes in Trade. *Annual Review of Economics*, vol.8, October: pp. 205-240.

Boldrin, Michele, and David K. Levine (2013). The Case against Patents. *Journal of Economic Perspectives,* 27 (1): 3-22. DOI: 10.1257/jep.27.1.3

Braithwaite, J. and P. Drahos (2000). *Global Business Regulation*, Cambridge: Cambridge University Press.

Cameron, Duncan and Mel Watkins, eds. (1993). *Canada Under Free Trade*, Toronto: James Lorimer Publishing.

Canada, Department of Foreign Affairs and International Trade -DFAIT (2001*). Summary Report: Multi-Stakeholder Consultations General Agreement on Trade in Services* June 23-October 11, 2000. Ottawa: Department of Foreign Affairs and International Trade.

Crawford, Mark (2006). No Watertight Compartments: Trade Agreements, International Health Care Reform, and the Legal Politics of Public Sector Exemptions. *Policy and Society. Vol.25, No.3, pp.* 1-21

Decter, M.B. (2002). *Four Strong Winds: Understanding the Growing Challenges to Health Care*, Toronto: Stoddart.

Epps, Tracey D. (2008). International Trade and Health Protection: A Critical Assessment of the WTOP's SPS Agreement, Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Epps, Tracey D. and Colleen Flood (2002). "Have We Traded Away the Opportunity for Innovative Health Care Reform? The Implications of the NAFTA for Medicare." *McGill Law Journal* 47: 747.

Evans, Robert (2003). Political Wolves and Economic Sheep: The Sustainability of Public Health Insurance in Canada. Vancouver: Centre for Health Services and Policy Research. Retrieved December 1, 2005. <http://www.chspr.ubc.ca/chspr/pdf/chspr03-16W.pdf>.

Flood, Colleen. and Steven Lewis (2005). "Courting Trouble: The Supreme Court's Embrace of Private Health Insurance." Healthcare Policy 1(1): 26–35.

Kramming, Johan (2010). "Is there an optimal patent length?" Master's Thesis, Faculty of Law, University of Lund. http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordOId=1686388&fileOId=1686393 Accessed 2019-06-02.

Krajewski, Markus (2003). Legal Services and Trade Liberalization: Mapping the Legal Framework. *Journal of International Economic Law* Vol.6, No. 2, 341-367 at 351-354.

Lang, Andrew (2011). World Trade Law After Neoliberalism: Reimagining the Global Economic Order, Oxford: Oxford University Press.

Lexchin, Dr.Joel and Marc-Andre Gagnon (2014). "CETA and pharmaceuticals: impact of the trade agreement between Europe and Canada on the costs of prescription drugs," brief submitted to the Standing Committee on International Trade, https://www.ourcommons.ca/Content/Committee/421/CIIT/Brief/BR8680523/br-external/GagnonMarcAndr%C3%A9-e.pdf .

McBride, Stephen (2005). Paradigm Shift: Globalization and the Canadian State (Second Edition), Black Point: Fernwood Press.

McGregor, Janyce (2016). "Canada-EU trade deal: Costs for new drugs may rise, but not for years," https://www.cbc.ca/news/politics/ceta-pharmaceutical-ip-drug-costs-1.3867862 .

Rodrik, Dani. (2018) *Straight Talk on Trade: Ideas for a Sane World Economy*, Princeton and Oxford: Princeton University Press.

Sanger, Matthew, Steven Shrybman, and Joel Lexchin, "Implications of Canada's International Trade Commitments for Health Policy and Health Reform Options," in Sanger, Matt and Scott Sinclair, eds.(2004) *Putting Health First: Canadian Health Care Reform in a Globalizing World* Ottawa: Canadian Centre for Policy Alternatives, pp.183-275.

Schneiderman, David (2008) Constitutionalizing Economic Globalization: Investment Rules and Democracy's Promise, Cambridge: Cambridge University Press.

Smith, Marie-Danielle (2017) "What you need to know about CETA, Canada's trade deal with Europe that takes effect today, *National Post,* Sept. 21, 2017. https://nationalpost.com/news/politics/canadas-trade-deal-with-europe-takes-effect-today-heres-what-you-need-to-know

Trebilcock, Michael (2015) *Advanced Introduction to International Trade Law*, Cheltenham: Edward Elgar.

Van Harten, Gus. (2015) "A report on the flawed proposals for investor-state dispute settlement (ISDS) in TTIP and CETA," Osgoode Legal Studies Research Paper No. 16/2015. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2595189.

NOTES

1. See Chaoulli v. Quebec (2005); Allen v. Alberta (2015); Cambie Surgeries Corporation v. British Columbia (Attorney General) (2018); McCreith and Holmes v. Ontario (2007).

2. Chaoulli v. Quebec (Attorney General), 2005 SCC 35 (CanLII), [2005] 1 SCR 791, <http://canlii.ca/t/1kxrh>, retrieved on 2020-10-30.

3. Cambie Surgeries Corporation v British Columbia (Attorney General), 2020 BCSC 1310 (CanLII), <http://canlii.ca/t/j9kpw>, retrieved on 2021-01-07.

4. See https://www.canada.ca/en/employment-social-development/services/labour-relations/international/agreements.html

ABSTRACT

From 1995 to 2006, Canadian trade policy purported to insulate the Canadian health care system from the effects of trade liberalization, largely through reliance upon key general exclusion clauses in the NAFTA and the GATS and other legal strategies. During the Conservative years 2006-2015 the government de-emphasized these strategies, and (more importantly) the international trade agenda increasingly emphasized investment promotion and patent protection. When the Liberal Party returned to government in 2015, personal, structural, and ideological factors all pointed to the retention of the neoliberal trade agenda, but one which was legitimated by more 'progressive' features, such as side-agreements. This paper traces the evolution of 'progressive neoliberalism' in the trade-health interface and argues that we need to recognize the inherent limitations of an approach that preaches harmony and coherence between domestic health care and international trade law.

RÉSUMÉ

De 1995 à 2006, la politique commerciale canadienne visait à protéger le système canadien de soins de santé des effets de la libéralisation des échanges, en grande partie en se fiant aux principales clauses générales d'exclusion de l'ALENA et de l'AGCS et à d'autres stratégies juridiques. Pendant les années conservatrices 2006-2015, le gouvernement a mis l'accent sur ces stratégies et, plus important encore, le programme commercial international a de plus en plus mis l'accent sur la promotion des investissements et la protection des brevets. Lorsque le Parti libéral est revenu au gouvernement en 2015, des facteurs personnels, structurels et idéologiques ont tous mis en évidence le maintien du programme commercial néolibéral, mais qui était légitimé par des caractéristiques plus « progressistes », comme les accords parallèles. Cet article retrace l'évolution du « néolibéralisme progressiste » dans l'interface commerce-santé et soutient que nous devons reconnaître les limites inhérentes d'une approche qui prêche l'harmonie et la cohérence entre les soins de santé nationaux et le droit commercial international.

INDEX

Mots-clés: politique commerciale, politique de santé, néolibéralisme progressiste, droit des investissements, politique pharmaceutique
Keywords: trade policy, health policy, progressive neoliberalism, investment law, drug policy

AUTHOR

MARK CRAWFORD

Associate Professor, Athabasca University, Canada, markc@athabascau.ca

Public Healthcare and the Limits to a Canadian-Style Inclusive Trade Agenda

Les soins de santé publics et les limites d'un programme commercial inclusif à la canadienne

Louise Dalingwater

01. Introduction

1 In response to the anti-globalization backlash, Canada has been developing a Progressive Trade Agenda (PTA) or what has more recently been referred to as "an inclusive approach" to trade (Government of Canada, 2020). This agenda, which is similar to many inclusive or sustainable trade projects developed by multinational fora (the WTO, the World Bank...) and the European Commission, aims to respond to the rejection of globalization, which has primarily been criticized on the grounds that the gains from ever freer trade have not been shared evenly. Moreover, such a progressive agenda also seeks to alleviate the detrimental effects on the environment and health. Trade policy-making has thus been aimed at reflecting such an inclusive stance. In Britain, there has also been some support for the development of a Canadian-style progressive trade policy agenda post-Brexit (Department for International Trade, 2018).

2 One of the key tenets of Canada's inclusive approach to trade is the safeguarding of the rights of national governments to regulate in the area of public services, including health services. The government underlines, for example, that the Canada-EU Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) "protects the ability of Canada to regulate and legislate to achieve legitimate public policy objectives in public health" (Government of Canada, 2020). In a consultation report for the UK's post-Brexit trade deals, the UK Government stated that it "is committed to maintaining our high standards for consumers, workers, and the environment, and to protecting our public

services, in any future trade agreements that we conclude." (Department for International Trade, 2018). However, the extent to which such an agenda protects public healthcare provision is far from certain.

3 The policy space for national governments in the area of health has been firmly established in free trade agreements and clauses included in both multinational and new generation trade deals to exclude public health services from the trade liberalization process. This does not necessarily mean that healthcare services are protected, essentially because the changing nature of modern economies has resulted in a blurring of public and private activities. Yet trade policy-makers fail to take into account such complexities when setting provisions to protect public healthcare in trade deals. Official discourse, provisions in FTAs, and more generally trade policy may aim at excluding public health services in line with the progressive trade agenda, but the practice of trade tends to provide scope for inclusion and thus the furthering of international trade and investment in this sensitive sector.

4 It would seem appropriate at present, faced with the Covid-19 pandemic, to consider the impacts of healthcare marketization from an international perspective and to revisit the literature on the inherent dangers of furthering healthcare trade and investment. The Covid-19 pandemic has highlighted the weaknesses of many public healthcare systems and the need for greater investment. In countries in which healthcare is highly dependent on the private sector, such as the USA, the pandemic has shown the limits to this mode of supply. The US system has been exposed as dysfunctional, lacking the protective gear, and highly unequal, with poorer hospitals facing bankruptcy (Hook and Kuchler, 2020). Yet some observers have promoted the further development of the private supply of healthcare services through international trade. They lend support to the furthering of cross-border healthcare supply to fight the pandemic (see Gillson and Muramatsu, 2020).

5 The purpose of this article is to compare the cases of the UK and Canada concerning the furthering of trade and investment in health services and to consider the impact on publicly administered healthcare systems. This paper draws on theoretical and empirical insights from both health policy research and international political science to analyze the potential effects of further trade openness on public healthcare provision in two countries facing similar challenges. This article is the first to compare the cases of the UK and Canada for health services trade challenges. These two countries are good points of comparison because they both have healthcare systems free at the point of use, but are becoming increasingly reliant on private sector income from international suppliers, which has the potential to disrupt the public provision of healthcare.

6 The paper draws on IPE structuralist literature because it is, in essence, supporting a basic structuralist tenet that more trade leads to structural change in the periphery and in this case the reconfiguration of the health market. It will review some of the major concerns raised in the literature for public healthcare : lock-in liberalization through ratchet and negative listing, transparency and anti-trust clauses, and the potential for IPR clauses and ISDS mechanisms to result in escalating prices for the medication in both Canada and Britain. However, it goes further than this literature and uses other desk research to extensively examine the furthering of trade and investment in private health services and the extent to which this can impact the delivery of public healthcare services.

7 Several academic papers have already considered the constraints that commitments in FTAs place on the ability to deliver public health services (De ville and Siles Brugges, 2015 ; Maier de Kruiff *et al.*, 2016). However, there are fewer papers that analyze the broader reconfiguration of the market for healthcare that this implies. Nor indeed have many papers looked at the "shadow processes" beyond FTAs that are underway in Canada and the UK to free up trade and international investment in healthcare services. Public and private stakeholders are engaging in the furthering of trade and investment in health services thanks to the liberalization of public services. As a result, there would appear to be significant risks to the equitable supply of high-quality healthcare services.

8 This paper thus starts by considering the role of the market in public services. It then describes the liberalization process which has enabled the furthering of trade and investment in public health services and the locking in of liberalization as a result of trade deals. It points to the particularly harmful effects this can have, for example by resulting in unaffordable essential medicines for populations. It shows that, beyond the locking-in process, state support for expanding the private health market means that the market for public health services is still at risk even if carve-outs for public services are included in progressive Canadian-style FTAs.

02. Market mechanisms and public services

9 Whether it be in health, education, transport, or the like, "public" has become a highly contested notion. In practice, the division between public and private is debatable when we consider service delivery and service outputs. The traditional concept of public in neo-classical literature is defined, according to Samuelson (1954), as services or goods that are non-rivalrous and non-excludable. Non-rivalrous because they can be consumed by an unlimited number of people without depletion and non-excludable because they are available to all. However, nowadays most services or goods only partially conform to this model. Liberal theory creates a dualism between the state and the market. Yet the two are not necessarily exclusive of one another. Markets can be set up, managed, owned by governments or state agencies for profit. Public and private goods can be seen to be inter-dependent. As Teixiera *et al.* (2004) underline, our understanding of public and private becomes blurred as more stakeholders, such as semi-public organizations, independent agencies, regulatory bodies, or public-private networks are involved in the provision of public services.

10 Financial considerations have also meant the principle of margin, i.e. the cost or benefit incurred with changing allocations of resources is sometimes applied to public services, even if such analysis raises many difficulties. For example, in the health sector, public health systems may take into consideration the extra cost incurred by producing one unit of production and if the marginal cost rises above the average cost, health policymakers will decide whether it is worthwhile providing such services. Efficiency also comes into play in current health systems. The mantra of governments over the last decades has indeed been to make the best use of scarce resources to deliver health to the population.

11 Concerning this process, there has been what some have called a deification of the market (Cox, 2016). This absolute faith in the market has come from the way that economics is taught today as a simple demand and supply dynamic (Watson, 2018).

Markets are thus given divine qualities and presented as the mechanism by which efficient resource allocation will come about. As Leys (2001) points out, in all areas of public policy, politics have become market-driven, although the role of the market seems stronger in some economies than others.

12 Studies of capitalist economies have identified two opposing types of capitalist economies : "co-ordinated market economies (CMEs)" and "liberal market economies (LMEs)" (Hall and Soskice, 2001). CMEs are led by non-market institutions, they tend to coordinate with labor unions to bargain wages at the industrial or national level and inter-firm relations are important. LMEs on the other hand tend to turn to market institutions. Both Canada and Britain have been described as LME economies, which has meant maximum exposure to market forces (Leys, 2001). Hall and Soskice argue that in Anglo-Saxon economies where business coordination was less well organized than in CMEs, governments were forced to implement deregulation measures to remain internationally competitive. Added to this, the introduction of New Public Management (NPM) techniques in both Canada and the UK has also led to the blurring of the boundaries between the public and private spheres. There was a significant will on the part of the British government from the 1980s onwards to promote global capital mobility and to expose the economy to global market forces, even in areas such as public services where conventional market systems are often considered to be unsuitable. Leys (2001) argues that the British government under Margaret Thatcher decided to play a leading role in the construction of a global economy. The result has been a significant increase in the privatization of key government sectors and the marketization and commodification of other areas such as health and education. Canada has also privatized large segments of the public sector, developed public-private partnerships, and commercialized water, electricity, transport, and security. In Manitoba, there are increasing calls to privatize the health system and more and more funds are being invested in private schooling in British Columbia. Renewable energy is managed by the private sector in Ontario (McDonald, 2016). However, as structuralists such as Prebisch identified as early as the 1940s, market forces alone are unable to correct the asymmetries they reproduce in the area of international trade and development (Prebisch, 1946).

03. Literature Review of risks to the international liberalization of health service supply

13 The incompatibility between priorities regarding trade and investment and health policy has been largely documented. There is significant literature that supports the thesis that gains in income, goods, and services from trade have had a net negative impact on social welfare and population health because of the unevenness of gains (Andrews and Chaifetz, 2013 ; Blouin et al. 2009 ; Labonté, 2004 ; Labonté *et al.* 2009., Shaffer *et al.*, 2005 ; Smith *et al.* 2009 ; Stiglitz, 2006 ; Stiglitz, 2009).

14 Overall, quantitative analysis and several health impact assessments have illustrated that trade and investment agreements may result in unequal access to health services and increased public bads (Labonté R, Schram A, Ruckert A., 2016 ; Hirono K *et al.* 2016 ; Baker P *et al.* 2016 ; Weiss M., 2015 ; Smith R.D., 2012 ; Schram A *et al.*, 2015 ; Schram A *et al.*, 2013 ; Thow and Gleeson 2017.). This is a result of provisions that may limit access to medicines (Baker 2016 ; Gleeson *et al.* 2013 ; Thow and Gleeson 2017), constrain policy

space for health, and limit the scope that governments have to pursue public health goals (Thow *et al.*, 2015 ; Thow *et al.* 2014 ; Koisuvalo, 2014). A point that a number of these studies make is that the threats to public health systems tend to be greater for those countries that have significantly liberalized their public services.

15 Moreover, case studies of other countries have shown that an internationalized profit-oriented health system tends to distort the domestic market for healthcare. The US market is a case in point where highly specialized and profitable healthcare has been developed. The market has developed a wide range of exportable specialist medical techniques, devices, and highly qualified and specialized personnel, but the national health system remains one of the most inefficient and costly in the developed world (OECD 2019). Sasha Issenberg (2016, p. 70) shows how the same problem has emerged in Israel, which has become a haven for medical tourists. The latter enjoy medical treatment far superior to that received by the average Israeli. For less developed countries the risk is even greater. In West Africa, one of the causes of the disastrous Ebola crisis was the state of domestic hospitals. Since many local elites went for treatment abroad and opted out of local hospitals, the latter became underfunded and dysfunctional.

16 In addition, Lunt *et al.* (2011) have explored the negative externalities of furthering trade and investment in health services on home country health systems. Indeed, many distortive effects may arise. Qualified staff may concentrate their attention on health export services that have better pay and facilities, which diminishes services and facilities in the home country and can perpetuate inequalities. In the case of the UK, there is a possibility that the best consultants move to the South and London to engage in expanding lucrative international private health services. In Canada, if physicians can sustain enough income from profitable medical tourism, they may well switch to providing private healthcare. Indeed, much of the increase in trade and investment in health services is medical tourism. There is no agreed definition for medical tourism. Some authors make a distinction between medical tourism (travel for wellness, cosmetic, or other non-essential procedures) and medical travel (travel for essential procedures) (Ruggeri *et al.*, 2015). In the remainder of this paper, references to medical tourism will refer to foreign patients' visits to hospitals or health clinics for treatment for both essential and non-essential treatment.

17 Yet, the recent Covid-19 pandemic has also given new impetus for trade in health services. Gillson and Muramatsu (2020) argue that the pandemic has underlined the weaknesses of national health systems but at the same time highlighted the need for further development of cross border e-health services like telemedicine. Equally, they support the cross-border supply of health professionals to alleviate capacity constraints on domestic health systems. Yet, any move towards freeing up trade in health systems must bear in mind the risks of the development of a two-tier system, particularly within universal healthcare systems such as those which exist in Canada and Britain.

04. The Canadian public healthcare system and the blurring of the public and private

18 Canada has a universal system or so-called Saskatchewan single-payer model, which provides healthcare services that are considered to be medically necessary to the

population. So most hospital interventions are free at the point of use except for some operations (mainly cosmetic), which are not considered necessary. The Canadian system of health delivery is decentralized and, while overall the Medicare system protects the population, there are increasing gaps in cover because of the narrow scope of health services included in universal health coverage (Health Systems in Transition, 2013). Approximately 70 % of health expenditure is covered by this system in Canada (Health Systems in Transition, 2013).

19 Most primary healthcare services are delivered by private health providers. In the majority of provinces, a large number of consultants have joined professional corporations to increase revenue (Health Systems in Transition, 2013). Support services to private and acute care also tend to be provided by private operators, for example, ambulance services, food, and supplies. Dentistry care, opticians, psychology, and rehabilitation are mainly provided by the private sector. While traditionally hospitals were private, non-profit making institutions, the introduction of universal hospital coverage in 1984 under the Canada Health Act means that hospitals now rely almost entirely on public funding. Hospitals are mainly owned and operated by the Regional Health Authorities (RHAs). These RHAs are not responsible for collecting taxes, but receive funds which they redistribute from the ministries of health. RHAs are also responsible for delivering services.

20 However, in the 1990s, government cutbacks led to a reduction in the number of public sector healthcare workers and encouraged the growth in private sector activity. Indeed, since the 2000s, there has been substantial growth in private sector activity. Glauser (2011) is concerned by what she describes as a "swelling number of private clinics", which suggests that there is an increasing move towards private healthcare provision in Canada. The move towards a private system has been described by Cory Verbauwhede, a lawyer working for Médécins Québécois pour le Régime Public, as privatization by stealth. There are no official figures on the number of private clinics at the national level, but estimates have suggested that there are 300 private clinics in Quebec, 66 in British Columbia, and 60 in Alberta (Glauser, 2011). While many of these clinics provide cosmetic services, some are developing into mini hospitals to provide key surgery such as cataract, knee, and hip surgery (Glauser, 2011). However, one of the reasons why the growth has not been more significant is the prohibition under the Canada Health Act for physicians to bill Medicare systems and simultaneously provide services and charge patients for private clinic services. This has led many doctors to continue to work in the public system because of their inability to sustain enough income from working entirely in the private system.

21 However, evidence suggests as early as 2008 that 90 private clinics were violating the prohibition of public consultants working in the private sector (Glauser, 2011). Moreover, it has been suggested that regulators are turning a blind eye to illegal practices because the public system is underfunded which means that desperate patients are looking elsewhere to receive care more quickly. An investigation into such malpractice found that approximately 63 % of doctors working at the private clinics were also working in the public domain (Tomlinson, 2017). With the expansion of private health services and overseas income, there could well be more incentives for physicians to increase private healthcare work. Funding cuts in the public domain has meant a decline in capital equipment and better technology in the private sector. The private sector is also able to sell comprehensive packages of health, including those

sold in the public domain (hospital services) and preventative healthcare. There is thus scope to expand the private sector, but the risk is not quite the same as that of the UK because of the prohibitions of the Canada Health Act. The lifting of such prohibitions in Britain has meant the public health system in this country is perhaps even more vulnerable to the development of private healthcare.

05. Liberalizing public healthcare services in Britain

22 Britain like Canada uses a so-called "single-payer" model – whereby healthcare is free at the point of use, paid for out of taxation, and health workers are employees of the government. Britain has a national health system that provides universal or near-universal coverage of healthcare for several keys and costly health services : consultations with doctors and specialists, tests and examinations, and surgical and therapeutic procedures. Public expenditure covers 80 % of all healthcare costs here (OECD, 2019). However, dental care and pharmaceutical drugs are often excluded from coverage (OECD, 2019).

23 The vast project of liberalization in the 1980s led to a greater public-private mix in the National Health Service (NHS) and notably the introduction of market mechanisms such as public-private partnerships. The creation in 1991 of an internal market within the National Health Service in Britain furthered this tendency.

24 With the implementation of the internal market, the basis of funding altered. Hospitals became financially independent corporations and were responsible for making an income to survive. While the creation of an internal market allowed the entry of a certain number of private providers, there were caps on services contracted out to the private sector. However, the involvement of the private sector was also increased from 1997 onwards under the New Labour government. Compulsive Competitive Tendering was replaced by Public-Private Partnerships (PPPs) to outsource services to the private sector. The Prime Minister’s Delivery Unit was specifically set up to manage and enforce performance management, performance indicators, and Public Service Agreements (PSAs). Figures suggest that outsourcing health sources to private companies were greater under New Labour than during the previous Conservative governments.

25 The Health and Social Care Act of 2012 also significantly extended the scope for participation from the private sector. This Act lifted the cap that had existed until then on the amount that NHS hospital trusts and other providers could commission out to the private sector. It also removed the cap on the amount of private activity NHS consultants could engage in. Figures reported in 2014 after a Freedom of Information request made by former shadow minister, Gareth Thomas, showed that hospitals increased private income by 40 % after the lifting of the cap under the Health and Social Care Act (Watt, 2014).

26 In March 2018, another survey of the state of privatization of healthcare in Britain was carried out by the Centre for Health and the Public Interest (CHPI). It found that the total income that the NHS had generated from private patients had increased by 16 % over the four years since the enactment of the Health and Social Care Act of 2012. The main concern about privatization that emerged from the survey was that 1 % of the NHS’s 131,000 beds were occupied or put aside for private patients. This may appear small ; however, the number of NHS beds is constantly falling and total occupancy rates

are at dangerous levels (95 % or more in winter months), which represents a significant loss for the treatment of NHS-funded patients (Ewbank *et al*., 2017). Moreover, there is a disproportionate skew of private patients in NHS hospitals in London (60 % of all private income) (CHPI, 2018). London is largely where the most affluent people live and also a favorite destination for international patients. Enlarging the role of the market in healthcare in the international sphere is certainly a way in which some centrally-based NHS hospital trusts can increase private earnings. A freedom of information request conducted in July 2018 by the present author found that some trusts earned as much as 45 % of their income from private international patients. More than 16 trusts were also engaging in outward foreign investment (mainly setting up health infrastructures abroad).

06. Increasing the role of the market through trade and investment agreements

27 Indeed, in recent times, international trade and investment have been a channel through which the role of the market has been extended in public services, increasing commodification in the latter (Raza, 2016). The European Union has played a significant role in this drive towards liberalization of public services with the creation of an internal market and sectoral directives with the aim of freeing up trade and enhancing competition within the European Union (Keune *et al*., 2008). This has led to a blurring of notions of public and private and has raised questions as to what extent the state has a role in providing public services. Governance of public services may thus be left to other stakeholders on a national or, increasingly, on an international scale.

28 This process has also been supported by international agreements and notably the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), General Agreement on Trade in Services (GATS), and the creation of the WTO. After a series of Uruguay rounds of multilateral trade negotiations in 1994, the GATT became subsumed into the World Trade Organisation (WTO), with a view to further consolidating trade rules and principles (WTO, 2013). The main goals of the WTO since its inception have been implementing free trade by reducing tariffs and customs duties, enhancing transparency, stable investment, stable trading environments, and non-discrimination via the most-favored nation rule and national treatment rules (which prohibit the application of discriminatory trading rules between trading partners). The WTO rules have enabled tariffs to be cut significantly and consequently increased flows of goods and services (WTO, 2013 ; Friel *et al*., 2015). Since its creation, 24 multilateral trade agreements have thus been created, binding countries on a number of issues. The most significant agreements have been the General Agreement on Trade in Services (GATS), Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS), Technical Barriers to Trade (TBT), Sanitary and Phytosanitary (SPS) Agreement, the Agreement on Agriculture, and a dispute settlement system (WTO, 2014 ; Friel *et al*., 2015). There has also been a significant increase in Foreign Direct Investment (FDI) calling for agreements to protect investors from political risks (protection against discrimination, protection against expropriation without compensation, protection from unfair and unreasonable treatment, and a guarantee of free movement of capital). This has led to the signing of Bilateral Investment Treatments (BITs) or International Investment

Agreements (IIAs). Free Trade Agreements also include specific provisions relating to investment (Friel *et al*., 2015).

29 However, there does seem to be an inherent desire in countries worldwide to protect the policy space in the area of healthcare policy formulation and this may explain why efforts have been made to protect and thus exclude healthcare from trade and investment deals. Fewer than 50 of the WTO's members have made commitments in one of the four health services sub-sectors (WTO, 2020a). Health is the sector in which there are the fewest overall commitments. Moreover, European and Canadian interest groups have campaigned against furthering trade and investment in health services through inclusion in trade deals ever since 2000 during the GATS negotiations. From 2002 to 2003 the Directorate General (DG) Trade did refine the GATS position by excluding public services from negotiations. DG Trade press releases from 2003 onwards have underlined that "public services" "are fully safeguarded" and that no commitments have been made in health or education. Exclusion of public health services has also been at the heart of more recent trade and investment deals. In the resolution on Trade in Services Agreement (TiSA), the European Commission promises to introduce a "gold standard" clause to exclude public services from the scope of trade agreements irrespective of how they are supplied. CETA also has a public sector carve-out, which exempts "services supplied in the exercise of governmental authority" from the application of the chapter on trade in services, and certain elements of the investment chapter (European Commission, 2020).

30 Nevertheless, civil society and researchers are still raising concerns about regulatory loopholes. Indeed, one of the key issues was the irreversible nature of the privatization of public services due to the inclusion of a negative listing and a ratchet clause. Under the negative listing, trade agreements apply to all areas, unless they are explicitly exempted in the agreement. A negative listing means only exceptions will be listed with no further exceptions after the deal is signed, which could have a significant impact if public services are not included (Maier de Kruijff *et al.*, 2016). The negative listing was a key innovation of the CETA agreement, for example. A "ratchet clause" has been included in the CETA agreement and is planned for TiSA, which means that if a country decides to liberalize the market for a public service then that level of market liberalization must be maintained and cannot be reversed, i.e. services cannot be brought back into the domain of the state. Maier de Kruijff *et al.* (2016) underline the essential threat to democratic governance that this implies. A government that is democratically elected in a country may cease to make decisions to the extent to which a public service is provided to its citizens.

31 Investor protection has also been an issue raised by academics and civil society. The fear is that the Investor-State Dispute Settlement (ISDS) could enable companies investing in a specific country to bypass national jurisdiction and challenge a national government via undemocratic tribunals. The underlying aim of including ISDS is to provide a neutral international arbitration procedure to resolve conflicts. Many trade and investment agreements contain forms of ISDS. However, this may also be a way in which investors can sue governments or gain the upper hand and constrain governments' ability to regulate, especially in sensitive areas such as health services (Maier de Kruijff *et al.*, 2016).

32 The European Public Health Alliance (EPHA) notes for example that while Article 8.9 of CETA reaffirms the right for national governments to regulate in the area of public

health, the government would still have to compensate international companies if their investment rights are infringed. For example, under the North American Free Trade Agreement (NAFTA), Canada was sued 35 times and often in cases regarding public health. In 1997, Ethyl Corp challenged a Canadian ban on the gasoline additive because of its negative effects as a neurotoxin (EPHA, 2016). Canada settled and paid 13 million dollars in damages. In the *Eli Lilly* case in 2013, Canada's attempt to invalidate a US patent was challenged before an arbitral tribunal (UNCTAD, 2013). All claims which the US pharmaceutical company asserted against Canada were dismissed. Nevertheless, the arbitral proceedings of this case set future standards for litigation of patents governed by international investment law. During these proceedings, the arbitral tribunal make it clear that state courts should follow the provisions of Chapter 11 of the NAFTA agreement. Canada could therefore well have been held liable for the conduct of its courts if it had ruled that they had not complied with the standards of treatment established under NAFTA (Musmann, 2017).

33 The other major concern for Canada, which could also represent a threat for Britain post-Brexit, is the risk that Intellectual Property Rights (IPR) provisions in trade agreements may result in higher prescription costs. IPR were strengthened under the Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS) agreement, negotiated in 1995 under the auspices of the WTO. This agreement provided for a minimum term of 20 years of protection for patents on pharmaceutical products. Given the risk of escalating prices of medication, the TRIPS did include safeguards to reduce the negative impact on access to medicines. There was thus an extension of the TRIPS to include the Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health. This Declaration granted member countries the right to take action to protect public health and promote access to medicines.

34 Canada has the third highest drug costs in the Organisation of Economic Co-operation and Development (OECD) (Government of Canada, 2019). As Michael McBane underlines, "access to essential medicine and access to generics are key elements in a sustainable public health-care system. Canadians don't want this traded away" (McBane, 2012). A large number of Canadians cannot afford prescribed medication. Research carried out by the Angus Reid Institute and Mindset Social Innovation Foundation found that more than one in five (23 %) of Canadians have either chosen not to buy medication, skipped doses, or split pills because of the unaffordable price of medication (Angus Reid, 2015). A poll carried out in 2019 by the Heart & Stroke Foundation and the Canadian Federation of Nurses Union (CFNU) confirmed these findings, reporting that nearly one in four (24 %) of Canadian households had taken the decision not to fill or renew a prescription or take all prescribed drugs because of the high cost (Heart and Stroke Foundation, 2019). Medicine is not paid for by Medicare, apart from in hospital, and therefore represents out-of-pocket costs for some Canadians because the Canada Healthcare Act does not cover all prescription drugs.

35 In the UK, British citizens do not have to pay for the full costs of prescriptions, and medication for some chronic conditions is entirely covered by the NHS. However, access to drugs is still problematic. Faced with the spiraling costs of new drugs on the market, the NHS has been reported to reject a third of all new cancer drugs, which has meant that cancer patients are unable to access more effective treatment in Britain. It may be no coincidence that Britain has consistently scored poorly on cancer recovery

outcomes (OECD, 2019). The NHS also practices a price cap, which prevents access to new drugs (mainly those protected by IPR) (Thaysen, 2017).

36 The conclusion of FTAs such as CETA or CPTPP has led to the development of greater IPR protection, which can pose significant risks of escalating medication prices. This is a cause for concern given that access to medication is already somewhat compromised in Canada and the UK. All member countries of CPTPP must provide a grace period of one year before a patent filing date, during which time public disclosure by the inventor or their assignee has to be disregarded to determine whether the invention is new. Besides, for the period that marketing approval is being secured for a new product, the applicant may be required to submit undisclosed tests or other data concerning the safety and efficacy of such a product. The CPTPP thus obliges countries to protect such tests or data for at least 10 years from the date of marketing approval of the product. Such provisions could lead to off-patent medicines having exclusive rights and again prevent the market entry of generic versions because the companies supplying these generic versions are unable to replicate such costly and time-consuming tests to obtain marketing approval. There would therefore seem to be great risks for both Canada and the UK if it joins the CPTPP post Brexit.

37 Moreover, Lexchin and Gagnon (2014) estimated that CETA's provisions would increase Canadian drug costs by between 6.2 % and 12.9 % from 2023. This is essentially because patients would have to meet two price hikes : the rising drug costs and the subsequent increase in federal taxes. The authors also contend that with increased drug costs, provincial governments will be forced either to restrict publicly available drugs, transfer costs to patients, or cover the costs by reducing expenditure in other areas of healthcare provision.

07. Extension of the private health sector and the creation of a two-tier healthcare system

38 Yet beyond the impact of the potential for free trade agreements to lock in liberalization and result in uneven access to essential medicines, the furthering of trade and investment in services thanks to FTAs could more generally result in a two-tier healthcare market. Many of the provisions of trade agreements that claim to "exclude to protect" actually mask submerged or shadow institutional processes. Even the existing agreement of the GATS leaves enough scope for nations with a high penetration of the market in public health services, such as Canada and the UK, to extend trade and development in health services. The marketization of health services has enabled the expansion and commercialization of healthcare according to Mode 3 of the WTO Trade in services framework. The GATS distinguishes between four modes of supplying services : cross-border trade, consumption abroad, commercial presence, and presence of natural persons. Mode 3 involves the establishment of a foreign service provider in a host country. This form of supply can thus generate additional foreign direct investment, help upgrade healthcare infrastructure, create jobs, and transfer know-how and medical expertise (WTO, 2020b). Mode 2 of the WTO framework, which is the consumption of services abroad, has also grown thanks to the increasing openness of the public sector with the marketization of public services in general and further liberalization since 2012 with the Health and Social Care Act. The GATS agreement was perhaps the first step to providing a common framework for health

services : including provisions on health insurance, hospital services, telemedicine, etc. (WTO, 2013). However, it has also been highly criticized for not taking into account the specific nature of health policy in different countries and for transferring governance of public health systems away from national governments (Friel *et al.,* 2015). The move towards inclusiveness of health services in international trade can be seen as furthering the exchange of health services at the expense of public provision. The privatization of public healthcare is thus underway with the possibility of welcoming foreign patients, even if this does not yet amount to a significant share of healthcare services in the UK and Canada. There has also been increasing involvement in outward foreign direct investment.

08. How health and institutional actors further international liberalization

39 Significant protest from civil society groups about including public services in the trade deals has meant that states have made commitments to protect public healthcare services from the liberalization process in recent FTAs. However, this has not stemmed the commercialization of healthcare abroad with somewhat "submerged" or "shadow" processes underway. The statements about protecting healthcare in trade and investment deals are perhaps not telling the full story or quite simply ignoring the multilevel dynamics at play in the internationalization of health services beyond trade policymaking.

40 The British government would seem to be intent on furthering trade and investment in the NHS abroad and indeed the marketing of health services to try and reduce the burden of public healthcare provision. This is evident from the support for recent outward foreign direct investment in which hospital trusts are encouraged to engage. Only the provision of public NHS services is protected in these trade deals, but there is still plenty of scope to develop a private market within the NHS as the latter has begun to develop a two-tier system.

41 A key player in the furthering of trade and investment in healthcare, since 2012 and the introduction of the Health and Social Care Act, has been Healthcare UK. Healthcare UK is a joint initiative of the Department of Health (DH), UK Trade and Investment (UKTI), and NHS England. Until 2017, Healthcare UK was nevertheless presented as a separate entity with a website disassociated from the government department. However, the organization has now been fully integrated onto the government’s website.

42 Both private healthcare providers and the NHS have thus been involved in healthcare agreements, mainly in countries that are looking to improve the domestic supply. Since its creation, the organization has made over £ 5bn worth of deals. The key markets are identified as China with 18 deals, followed by Brazil (11), Saudi Arabia (9), the UAE (7), and India (4). This mainly involved setting up healthcare infrastructure services but also clinical services, digital health, and education and training. The providers are private enterprises but also public sector organizations : NHS Trusts, Department of Health arm’s-length bodies and academic institutions, working closely with Healthcare UK. The organization argues that such exchange can strengthen global health by sharing key infrastructures and healthcare in emerging economies and bringing

revenue back to the UK, which could be spent on public healthcare (Healthcare UK, 2017).

43 Healthcare UK's principal aim is to increase the UK's share of the growing global healthcare market. They act as "the bridge between international demand for healthcare services, systems and infrastructure and the rich pool of UK know-how and capability in these fields" (Healthcare UK, 2017). They are principally engaged in promoting the UK healthcare sector in overseas markets through seminars, conferences, and the setting up of business deals. They promote the UK's "thriving commercial healthcare industry and the world-renowned academic sector". They also act as an advisory body to NHS institutions and other organizations on political, commercial, and cultural issues to facilitate market access. They promote five key areas : healthcare infrastructure services, clinical services, digital health, education and training, and health systems development.

44 Healthcare UK promotes the furthering of trade and investment, even within the public health domain, stating that the NHS has been furthering trade in health services ever since the 1970s with the Department of Health's "Exporting the NHS". Such a document was published in response to requests made to best-performing NHS organizations, such as St Thomas' Hospital, to invest in healthcare in Middle Eastern countries. Healthcare UK claims that the benefits can accrue back to the British healthcare system, securing over £ 5bn for the UK economy, with £ 235m reinvested back into the NHS and other public-sector bodies. They admit that the profits may be centralized in London with major London trusts and foundations winning most of the work abroad (Kings College Hospital, Moorfields, Guy's & St Thomas' and Great Ormond Street Hospital). However, a few regional players have also been successful (such as Mersey Care and Alder Hey Children's Hospital in Liverpool, Leeds Teaching Hospital, and Northumbria Healthcare) (Healthcare UK, 2016).

45 Healthcare UK argues that there is scope for expanding outward direct investment and inward investment (receiving foreign patients in these establishments by creating private units) because international demand for better and more efficient healthcare is continually growing with the rise in elderly populations and long-term and chronic illnesses. The organization claims that inward investment will enable it to share best practices of an equitable health system with emerging nations. In their preamble to a report entitled "Enhancing the NHS through International Engagement" (Healthcare UK, 2016), the organization argues that such ventures also enable NHS professionals to learn thanks to the challenges of delivering healthcare in different markets. They contend such experiences can provide developmental opportunities for UK staff who can learn new skills and gain transferable experiences as well as enhancing the global reputation of the NHS.

46 Healthcare UK also argues that it identifies and manages the risks of international ventures and offers advice to NHS trusts engaging in such transactions. It claims to ensure that the quality of NHS services provided to the British public is not compromised by sharing NHS expertise abroad. However, the series of risks identified in the organization's manual are mainly concerned with marketing the NHS as a brand name and externalization risks, but it does not deal with the reconfiguration of the public health system implied by extending trade and investment in public health services. Healthcare UK does urge trusts to ensure that they are "effectively able to balance workforce requirements for clinical and managerial delivery outside of the

NHS with day-to-day requirements for core clinical delivery for the NHS" (Healthcare UK, 2016, p. 32). But from a micro-perspective, it seems rather ambitious to expect individual organizations (hospital trusts and the like) to be able to estimate the wider risks involved in furthering trade and investment in NHS services.

47 While the Canada Act prevents public consultants from engaging in private sector activities, the crowding out of the public sector by the private is also a risk in Canada and could be increased by the furthering of trade and investment within PTAs. Collaborations, for example between Manitoba's extensive private health services and Asia, is a case in point. The Manitoba Wellness Institutes at Seven Oaks General Hospital entered into a joint venture with the China Hospital Association in 2011. It was seen as an opening for other public health facilities in Canada to engage in overseas ventures. Like Britain, Canada is looking to increase the number of wealthy foreigners who come to their country for medical treatment. For example, the University Health Network (UHN) treated 621 foreign patients between 2011 and 2015 and raised revenue of around $ 30 million (UHN, 2014). Colleen Flood, a professor in Health Law and Policy at the University of Ottawa argues that the practice of increasing trade in healthcare can weaken the quality of Medicare for Canadians. The same fear that has been underlined in the UK case is that even if there is some reinvestment into the public sector, beds may be reserved for medical tourists rather than Canadians relying on the public system. She suggests that if Canada's medical tourism is extended, it could indeed "eat into the public health system" and lead to more doctors moving into private practice because of the prospect of earning better money (Flood, 2015).

48 Many Canadians are also reported to be leaving the country for medical treatment abroad to avoid long waiting lists. According to an annual survey of physicians in 12 specialty areas, an estimated 63,459 Canadians received non-emergency medical treatment abroad in 2016 (Feixue and Labrie, 2017). Outward medical tourism can however be detrimental to the Canadian healthcare system too. A study published in the Canadian Journal of Surgery estimated that over $ 560,000 was spent putting right bariatric surgery in Canada between 2012 and 2013 when medical tourists came back home (Kim *et al.*, 2013). A similar investigation in Britain found that the mean cost to the NHS of putting right failed cosmetic tourism carried out abroad was £ 6,360 (Miyagi, Auberson, Patel and Malata, 2012).

49 While it has been argued that engaging in trade and investment in health services may mobilize additional funds for cash-starved public sectors, it is more likely to fragment the healthcare system and lead to disjointed information and practice because of the provision of a two-tier and competing system between those services provided by the public sector and those provided by the private sector (Allottey *et al.,* 2012, Missoni 2012). While health tourism may promote economic growth in the destination country, at the same time it can also give incentives for health workers to move from rural to urban settings. The rise in the number of private health facilities for foreign consumers will inevitably worsen national residents' access to health services and, in particular, those groups of the population that cannot afford private care. There is some evidence that this might already be the case. As Glauser (2011) underlines, an increase in medical tourism, which may be enhanced through further liberalization in trade deals, can be seen as representing a shift to for-profit private healthcare. She argues that creating a second-tier contravenes the principles of Medicare in Canada and exacerbates unequal access to healthcare. The author contends that if human resources (doctors, nurses,

and administrators) are focused on medical tourism, this will divert attention from the public healthcare system. Likewise, if Canadians seek care abroad, which is increasingly possible thanks to GATS and PTAs, healthcare providers in Canada may find it difficult to coordinate care.

50 The British NHS is facing the same problems, which could intensify as trade is freed up under these new trade deals. The NHS Code of Practice for Private Patients states that "provision of services for private patients should not prejudice the interests of NHS patients or disrupt NHS services", and "NHS commitments should take precedence over private work" (UK Department of Health ; 2004, p. 1). In practice, there have been some adverse effects observed. A Centre for Health and the Public Interest (CHPI) report notes that junior doctors, interviewed as part of the investigation into the privatization of the NHS, admitted that taking notes on private patients tended to take up a lot of time. This left less time to deal with NHS patients (CHPI, 2018). Senior consultants seemed to be spending more time with private patients and encouraged their teams to do so to sustain a private income. The overall conclusion was that so long as the number of private patients remains low, it should not put pressure on public patients. However, with the future threat of NHS funding per patient falling and a possible increase in international private patients thanks to the liberalization of trade through PTAs, different levels of treatment may well emerge. The other risk is that currently there is no law stating that private patients have to wait as long as public patients for treatment. This could potentially mean that public patients wait longer for treatment. The increasing number of private patients seeking high-quality health services in NHS trusts, especially in London, may accentuate this problem.

09. Conclusion

51 Comprehensive trade and investment agreements have been seen as essential to advancing the globalization of healthcare. Such deals starting with the GATS and furthered by the recent comprehensive agreements such as CETA have already enabled the commodification of healthcare sectors around the world, but sufficient measures have not been taken to inform and involve locally affected populations and supra-national regional bodies of the dangers. Also, treaties and bilateral investment deals have also enabled the furthering of services trade and investment in health services.

52 Beyond the specific risks posed by ISDS, the extension of IPR in PTAs and other trade and investment deals, the crowding out of the public sector by the increasing scope for public sector consultants to work towards supplying healthcare to the international market should be taken seriously. This is, even more, the case gives the current pressures on public health systems owing to the Covid-19 crisis.

53 The key risks of furthering trade in health services, whether it be in the public or private domain, are a resulting two-tier health system, disincentives for practitioners to engage in the public sector, and, consequently, a move towards the private sector. The reconfiguration of the public health system in Britain and recent legislation to open up public health services to the private sector have made Britain even more vulnerable to such risks.

54 While public services may be excluded and thus protected in free trade agreements, the reality is that said services are still at risk because of current legislation which enables private and public health providers alike to further trade and investment largely

unheeded. Progressive trade deals that promise to protect healthcare from the furthering of trade and investment simply overshadow the issue that there are increasing incentives for public sector physicians to engage in international trade and investment and the state would seem to be prepared to support such processes because of the narrative of the superiority of the market. The British and Canadian public healthcare systems have progressively been developing into a complex mix of public and private services in recent years. Trade policy carve-outs do not therefore fully exclude the public good as intended.

55 The Global Healthcare Policy and Management Forum held in South Korea in October 2016 concluded that there are clear concerns about the extent to which the internationalization of healthcare or "medical tourism", furthered through free trade agreements, exacerbates health inequities. To date, no institution has established a valid method of qualitative and/or quantitative measures to evaluate these effects (Crooks *et al.*, 2017).

BIBLIOGRAPHY

Allottey, Pascale, Yasin, Shajahan and Tang, Shenglan (2012). Universal coverage in an era of privatization : Can we guarantee health for all ?, *BMC Public Health*, vol. 12, no. 1, S1.

Andrews, James and Chaifetz, Samantha (2013). How do international trade agreements influence the promotion of public health ? An introduction to the issue, *Yale J. Health Policy, Law, Ethics* vol. 4, no. 339, pp. 339–40.

Angus Reid Institute (2015). Prescription drug access and affordability an issue for nearly a quarter of all Canadian households, ARI, available at : <http://angusreid.org/prescription-drugs-canada/>.

Baldwin, Robert, E. (2004). Openness and growth : What's the empirical relationship ? in Robert E. Baldwin and L. Alan Winters (eds.), *Challenges to Globalization : Analyzing the Economics, Chicago* IL, University of Chicago Press, pp. 499–526.

Baker Philip, Friel Sharon, Schram Ashley and Labonte Ron (2016). Trade and investment liberalization, food systems change and highly processed food consumption : a natural experiment contrasting the soft drink markets of Peru and Bolivi, *Global Health*, vol. 12, no. 24, available at : <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4890476/>.

Blouin, Chantal, Chopra, Micky and Van der Hoeven, Rolph (2009). Trade and social determinants of health, *Lancet*, vol. 373, no. 9662, pp. 502–507.

CHPI (2018). *NHS Treatment of Private Patients*, CHPI, available at : <www.chpi.org.uk>.

Cox, Harvey (2016). *The Market as God*, Cambridge, Massachussets, Harvard University Press, 320 pages.

Crooks, Valorie, Meghann Ormond and Ki Nam Jin (2017). Reflections on 'medical tourism' from the 2016 Global Healthcare Policy and Management Forum, BMC Proceedings 2017, vol. 11 (Suppl 8), p. 6.

De Ville, Ferdi & Siles Brugges, Gabriel(2015). The transatlantic trade and investment partnership and the role of computable general equilibrium modelling : An exercise in 'managing fictional expectations', *New Political Economy*, vol. 20, no. 5, pp. 653–678.

Department for International Trade (2018). An information pack for the consultation relating to the UK potentially seeking access to the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP), London, Crown.

Economist (The) (2017). An American trade deal raises the prospect of more private involvement in British healthcare, *The Economist*, February 9, 2017, available at : < https://www.economist.com/britain/2017/02/09/an-american-trade-deal-raises-the-prospect-of-more-private-involvement-in-british-health-care>.

Erixon, Frederik, Martina Francesca Ferracane, and Erik van der Marel (2015). The Health of nations : A Transatlantic Trade and Investment Agenda for Better Healthcare, ECIP Occasional Paper 02/2015.

European Commission (2016). Speech Cecilia MalmStröm : CETA -An Effective, Progressive Deal for Europe, 19 September 2016, available at :

<http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/september/tradoc_154955.pdf>.

European Commission (2020). CETA, chapter by chapter, available at : <https://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/ceta-chapter-by-chapter/index_fr.htm>.

European Public Health Alliance (2016). How CETA could undermine public health, Brussels, EPHA, available at : <https://epha.org/wp-content/uploads/2017/09/How-CETA-could-undermine-public-health-final.pdf>.

Ewbank, Leo, Thompson, James and McKenna, Helen (2017). NHS hospital bed numbers : past, present, future, The Kings Fund, available at : <https://www.kingsfund.org.uk/publications/nhs-hospital-bed-numbers>.

Flood, Colleen (2015). Why medical tourism is not the answer. *Policy Options* 22 September, available at :

<http://policyoptions.irpp.org/2015/09/22/why-medical-tourism-is-not-the-answer/>.

Friel, Sharon, Hattersley, Libby and Townsend, Ruth (2015). Trade policy and annual review of public health, vol. 36, pp. 325–344.

Gillson, Ian and Muramatsu, Karen (2020). Health services trade and the Covid-19 pandemic. World Bank Group, available at :

http://documents.worldbank.org/curated/en/804331588657997511/pdf/Health-Services-Trade-and-the-COVID-19-Pandemic.pdf.

Glauser, Wendy (2011). Private clinics continue explosive growth, *CMAJ*, vol. 183, no. 8,17 May, available at : <http://www.cmaj.ca/content/183/8/E437>.

Government of Canada (2017). CETA : Canada and the European Union Usher in a New Era of Trade, 21 September, available at :

< https://www.tradecommissioner.gc.ca/canadexport/0001816.aspx ?lang =eng>.

Government of Canada (2019). Prescription drug pricing and costs, available at <https://www.canada.ca/en/health-canada/services/health-care-system/pharmaceuticals/costs-prices.html>.

Government of Canada (2020). Canada's inclusive approach to trade, 11 February, available at : <https://www.international.gc.ca/trade-commerce/gender_equality-egalite_genres/approach-can-approche.aspx ?lang =eng>.

Hall, Peter A. and Soskice, David (2001). *Varieties of Capitalism : The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, Oxford University Press, 540 pages.

Health Systems in Transition (HiT) (2013). *Canada Health System Review*, The European Observatory of Health Systems and Policies.

Healthcare UK (2017), Information available at <https://www.gov.uk/government/organisations/healthcare-uk>.

Healthcare UK (2016). *Enhancing the NHS through International Engagement*, London, Crown copyright, 21 pages.

Heart and Stroke Foundation (2019). New poll reveals overwhelming support for medicare, available at : <https://www.heartandstroke.ca/what-we-do/media-centre/news-releases/new-poll-reveals-overwhelming-support-for-pharmacare>.

Hirono Katherine, Haigh Fiona, Gleeson Deborah, Harris Patrick, Thow Anne Marie and Friel Sharon (2015). Is health impact assessment useful in the context of trade negotiations ? A case study of the Trans Pacific Partnership Agreement, *BMJ Open*, vol. 6, no. 4. available at : <https://bmjopen.bmj.com/content/6/4/e010339>.

Hook, Leslie and Kuchler, Hannah (2020). How coronavirus broke America's healthcare system, *Financial Times*, 30 April, available at : < https://www.ft.com/content/3bbb4f7c-890e-11ea-a01c-a28a3e3fbd33>.

Issenberg, Sasha (2016). *Outpatients : The Astonishing New World of Medical Tourism,* Columbia, Columbia Global Reports, 128 pages.

Keune, Maarten, Leschke, Janine, and Watt, Andrew (eds) (2008). *Privatisation and Liberalisation of Public Services in Europe*, Brussels, Etui, 321 pages.

Kim, David, H., Sheppard, Caroline, E., De Gara, Christopher, J., Karmali Shazeer and Birch, Daneil,W. (2016). Financial costs and patients' perceptions of medical tourism in bariatric surgery, *Can J Surg*, February, vol. 59, no. 1, pp. 59–61.

Labonté, Ronald, Ted Schrecker, Corinne Packer and Vivien Runnels (eds) (2009). *Globalization and Health : Pathways, Evidence and Policy*, Routledge, New York, 378 pages.

Labonté, Ronald (2004). Globalization, health, and the free trade regime : assessing the links., *Perspectives on Global Development and Technology*, vol. 3, no. 1-2, pp. 47–72.

Lambert, Mark, F. and Sowden, Sarah (2016). Revisiting the risks associated with health and healthcare reform in England : perspective of Faculty of Public Health members. *Journal of Public Health*, vol. 38, no. 4, pp. e438-445.

Lexchin, Joel and Gagnon, Marc-André (2014). CETA and pharmaceuticals : impact of the trade agreement between Europe and Canada on the costs of prescription drugs. *Global Health* vo. 10, no. 30., available at :

< https://globalizationandhealth.biomedcentral.com/articles/10.1186/1744-8603-10-30>.

Leys, Colin (2001). *Market-Driven Politics*, London, Verso, 280 pages.

Lunt, Neil, Smith, Richard, Exworthy, Mark, Green, Stephen ; Horsfall, Dan and Mannion, Russell, *Medical Tourism : Treatments, Markets and Health System Implications : A Scoping Review*, Paris, OECD, 2011, 55 pages.

McDonald, David (2016). Why is Canada still privatizing public services when most of the world is going in the other direction ?, blogs.ca, 25 October 2016, available at : <http://rabble.ca/blogs/bloggers/views-expressed/2016/10/why-canada-still-privatizing-public-services-when-most-world->.

McGrady, Benn (2012). Implications of Ongoing Trade and Investment Disputes Concerning Tobacco : Philip Morris v. Uruguay, in Voon Tania, Mitchell Andrew, Liberman Jonathan and Ayres Glyn (eds). *Public Health and Plain Packaging of Cigarettes : Legal Issues*, Northampton M.A., Edward Elgar.

Maier de Kruijff, Heidrun, Kainrath, David and Tannheimer , Thomas (2016). What is the Problem with TTIP ? How public services are affected by TTIP and what can be done about it, February 2016 *FEPS Policy Brief*.

Makki, Shiva, S., Somwaru Agapi (2004). Impact of foreign direct investment and trade on economic growth : evidence from developing countries, *Am. J. Agric. Econ.*, vol. 86, pp. 795–801.

McBane, Michael (2012). Harper caves in to Big Pharma, *The Hamilton Spectator*, 17 November 2012, available at :

<https://www.pressreader.com/canada/the.../282544425587090>.

Missoni, Eduardo (2012). Understanding the impact of global trade liberalization on health systems pursuing universal health coverage, *Value in Health*, vol. 16, no. 1 Supplement (January–February 2013), S14-S18.

Musmann, Thomas (2017). Eli Lilly v. Canada – The First Final Award Ever on Patents and International Investment Law. Rospatt Osten Pross, 4 April 2017, available at : <patentblog.kluweriplaw.com/2017/04/04/eli-lilly-v-canada-the-first-final-award-ever-on-patents-and-international-invest-ment-law/ ?
doing_wp_cron =1590842320.4769499301910400390625>.

OECD (2019). *Health at a Glance*, Paris, OECD, 217 pages.

Office of the Parliamentary Budget Office (2018). Patent restoration and the cost of pharmaceuticals, Ottawa, available at : <https://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/2018/Patent %20Restoration/Patent_Restoration_EN.pdf >.

ONS, International Passenger Survey 2016, available at <https://www.ons.gov.uk/surveys/informationforhouseholdsandindividuals/householdandindividualsurveys/internationalpassengersurveyips>.

Prebisch, Raul (1945). Introducción al curso de economía política, *Revista de ciencias económicas* vol. 33, pp. 525–37.

Raza, Werner (2016). Politics of scale and strategic selectivity in the liberalisation of public services – the role of trade in services, *New Political Economy*, vol. 21, no. 2, 204–219.

Ren, Feixue and Labrie, Yanick (2017). Leaving Canada for Medical Care 2017, Frazer Institute, June 2017, available at : <https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/leaving-canada-for-medical-care-2017.pdf>.

Ruggeri, Kai, Záliš, Ladislav, Meurice, Christopher, R., Hilton, Ian, Ly, Terry-Lisa, Zupan, Zorana and Hinrichs, Saba (2015). Evidence on global medical travel, *Bulletin of the World Health* Organization, vol. 93, pp. 785–789.

Samuelson, Paul, A. (1954). The pure theory of public expenditure, *Review of Economics and Statistics*, vol. 36, no.4, pp. 387–389.

Shaffer Ellen, R., Waitzkin Howard, Brenner Joseph and Jasso-Aguilar Rebecca (2005). Global trade and public health, *Am. J. Public Health*, vol. 95, no. 1, pp. 23–34.

Schram, Ashley, Labonte, Ronald, Baker, Philip, Friel, Sharon, Reeves, Aaron, Stuckler, David (2015). The role of trade and investment liberalization in the sugar sweetened carbonated beverages market : a natural experiment contrasting Vietnam and the Philippines, *Global Health*. vol. 11, no.41, available at : <https://globalizationandhealth.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12992-015-0127-7>.

Schram, Ashley, Labonté, Ronald andSanders, David (2013). Urbanisation and international trade and investment policies as determinants of noncommunicable diseases in Sub-Saharan Africa. *Prog Cardiovasc Dis.*, vol. 56, no. 3, pp. 281-301.

Smith, Richard D. (2012). Health Systems in Low and middle-income countries : An economic and policy perspective, Oxford, Oxford University Press, 288 pages.

Smith, Richard, D., Lee Kelley, Drager Nick. (2009). Trade and health : an agenda for action, *Lancet*, vol. 373, no. 9665, pp. 768–73.

Stiglitz, Joseph, E., (2009). Trade agreements and health in developing countries. *Lancet* vol. , no. 373, pp. 363–65.

Stiglitz, Joseph, E. (2006). *Making Globalization Work*, New York, Norton, 358 pages.

Thaysen, Morten, (2017). Big pharma is taking the NHS to court this week – people are already dying for profit and it could now get worse, *The Independent*, 12 July 2017.

Teixerira, Pedro, Jongbloed, Ben, Dill, David and Amaral, Alberto (eds.) (2004). *Markets in Higher Education : Rhetoric or Reality ?*, Dordrecht, Kluwer, 355 pages.

Thow Anne Marie, Gleeson, Deborah (2017). Advancing public health on the changing global trade and investment agenda : Comment on The trans-pacific partnership : is it everything we feared for health ? *Int J Health Policy Manag*. vol. 6, no. 5, pp. 295–298.

Tomlinson, Kathy (2017). Some doctors are charging both government and patients privately in illegal double-dipping practice, *The Globe and Mail*, available at : <https://www.theglobeandmail.com/news/investigations/doctors-extra-billing-private-clinics-investigation/article35260558/>.

UHN (University Health Network) (2014). UHN's International Activities, available at : <https://www.uhn.ca/corporate/AboutUHN/CEO_Straight_Talks/Pages/uhn_international_activities.aspx>.

UNCTAD (2013). Eli Lilly and Company v. The Government of Canada, UNCITRAL, ICSID Case No. UNCT/14/2.available at :

<https://investmentpolicyhub.unctad.org/ISDS/Details/507>.

Voon, Tania, Mitchell, Andrew (2012). Implications of international investment law for plain tobacco packaging : lessons from the Hong Kong– Australia BIT. In : Voon, Tania, Mitchell, Andres, Liberman, Jonathan, Ayres, Glyn (eds). *Public Health and Plain Packaging of Cigarettes : Legal Issues*, Cheltenham, UK, Edward Elgar.

Watson, Matthew (2018). *The Market*, Newcastle upon Tyne, Agenda Publishing, 174 pages.

Watt, Nicholas (2014). Income from private patients soars at NHS hospital trusts, *Guardian Online*, 19 August 2014, available at :

<https://www.theguardian.com/society/2014/aug/19/private-patient-income-soars-nhs-privatisation>.

Weiss, Mark (2015). Trading Health ? UK Faculty of Public Health Policy. Report on the Transatlantic Trade and Investment Partnership, London, UK Faculty of Public Health.

Whitaker, Phil (2015). How Labour broke the NHS – and why Labour must fix it, *New Statesman*, 5 March 2015.

Williamson, Jeffrey (2002). Winners and losers over two centuries of globalization. Work. Pap. 9161, NBER, Cambridge, MA.

Winters, L. Alan (2004). Trade liberalisation and economic performance : an overview, *Econ. J.*, vol. 114n, pp. 4–21.

WTO (2020a). Health and social services, available at :

<https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/health_social_e/health_social_e.htm>.

WTO (2020b). Basic Purpose and Concepts, available at :

< https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/cbt_course_e/c1s3p1_e.htm>.

ABSTRACT

One of the key tenets of the Progressive Trade Policy agenda (PTA), set forth in the Canadian government's Report of the Standing Committee on International Trade on the Trans-Pacific Partnership, was the safeguarding of the national government's rights to regulate in the area of public services, including health services. However, the extent to which such an agenda protects public health care provision is far from certain. While the internationalization of health services has the potential to increase the supply of health services worldwide, a lack of global governance mechanisms to protect the health, and failure to take into account the risks to public health of the internationalization of health services may be highly detrimental to the health of trading nations. This paper draws on theoretical and empirical insights from both health policy research and international political science to analyze the potential effects of further trade openness on public healthcare provision in Canada and the UK.

RÉSUMÉ

L'un des principes clés du programme de politique commerciale progressiste (PTA), énoncé dans le rapport du gouvernement canadien du Comité permanent du commerce international sur le partenariat transpacifique, était la sauvegarde des droits du gouvernement national à légiférer dans le domaine des services publics, y compris les services de santé. Toutefois, qu'un tel programme puisse protéger les services de santé publique est loin d'être certain. Certes, l'internationalisation des services de santé peut accroître l'offre de services de santé dans le monde entier. Toutefois, l'absence de mécanismes de gouvernance mondiale pour protéger la santé et l'absence de prise en compte des risques pour la santé publique de l'internationalisation des services de santé peuvent être très préjudiciables à la santé des pays commerçants. Cet article s'appuie sur des données théoriques et empiriques issues de la recherche sur les politiques de santé et de la science politique internationale pour analyser les effets potentiels d'une plus grande ouverture commerciale sur la prestation des soins de santé publics au Canada et au Royaume-Uni.

INDEX

Mots-clés: Canada, Royaume-Uni, politique commerciale progressiste, services de santé
Keywords: Canada, UK, Progressive Trade Policy, healthcare services

AUTHOR

LOUISE DALINGWATER

Professor, Sorbonne Université, France

Inter-Branch Relations in US Trade Policymaking: Balance of Power or Authoritarian Drift?

Les relations inter-branches dans l'élaboration de la politique commerciale américaine : équilibre des pouvoirs ou dérive autoritaire ?

Jean-Baptiste Velut

01. Introduction

1 Reclaiming Congressional Authority Trade Act (S. 899), the Global Trade Accountability Act (H.R. 723), Level the Playing Field in Global Trade Act (S. 1747), Promoting Responsible and Free Trade Act (H.R. 3673), Bicameral Congressional Trade Authority Act (S. 287), US Reciprocal Trade Act (H.R. 764), Self-Initiation Trade Enforcement Act (S. 564): under the radar of news headlines on President Trump's trade wars, the year 2019 saw a proliferation of trade bills designed to alter the course of US trade policy on behalf of fairness, reciprocity, accountability or sustainability. While many of them sought to reassert congressional authority over trade policymaking (S. 899, H.R. 723, S. 1747, S. 287), a few bills summoned the Executive branch to intensify its efforts to defend America's economic interests against other countries' unfair trade practices (H.R. 764, S. 564). This invisible outburst of congressional activity in a period characterized by legislative impasse not only reflected the deep political divisions over President Trump's America First policy but was also the latest incarnation of the hyperpolarization of American politics.

2 Admittedly, partisanship has long been a central feature of trade politics, as illustrated by the rich literature on determinants of congressional trade votes[1] and by the fierce debates over the terms of trade liberalization in the 1990s and twenty-first century (Shoch, 2001; Destler, 2005, chapter 11). Yet, beyond the polarizing effects of the Trump presidency, the power struggle over the conduct of American trade policy stemmed from antagonistic pressures inherent to the international political economy of the

twenty-first century, with implications far beyond US domestic politics. In an illustration of Rodrik's "globalization paradox," the search for regulatory harmonization has collided with the will to protect democratic governance, thereby exacerbating interbranch conflicts (Rodrik, 2012; see also Velut & Dalingwater, 2018). First, the advent of a multipolar world has generated new demands for a stronger response from the Executive branch. In other words, rising competitive pressure stemming from the emergence of rivaling economic powers has created a need to centralize trade powers and pursue a more aggressive trade agenda among industrialized countries. As this article will show, this agenda has been deployed both offensively, as witnessed by the race for trade agreements across the globe (Dür, 2010, Velut, 2018; Deblock & Lebullenger, 2018), and defensively, through an array of protective measures, whose use has fluctuated since the early debates on Japanese competition.

3 Second, the ever-expanding scope of the "trade" agenda and its "regulatory turn" has mobilized a growing constellation of civil society stakeholders and, in conjunction, prompted attempts to assert parliamentary oversight over the conduct of trade negotiations (Laursen & Roeder-Rynning, 2017). As attested by the increasing participation of environmental, human rights, health, or digital rights advocates in trade debates, the political economy of trade can no longer be reduced to factor-based and sector-specific models (Velut, 2018; Deblock & Lebullenger, 2018). Likewise, the increasing complexity of trade agreements means that the voice of Congress cannot be reduced to a referendum over free trade or protectionism but is also raised to preserve legislative prerogatives over the regulation of state-market relations in a broad range of policy spheres.

4 This article analyzes the growing interbranch conflicts inherent to the design of US trade policymaking and the search for a balance of power between the legislative and the executive branches amidst growing debates on the merits of globalization. To do so, it first traces the origins of these conflicts and establishes the 1974 Trade Act as an underappreciated turning point for interbranch conflicts. Second, it situates these institutional conflicts temporally across different trade policy instruments to reveal that congressional oversight is less likely to occur with protective measures than trade-liberalizing policies. Finally, it explores the drivers of executive-legislative contention and assesses its complex relations with partisan polarization. The article is divided into three sections. The first revisits the Trade Act of 1974 to understand its institutional legacy for contemporary debates on globalization and trade policy. The second part puts these questions to the test by analyzing the manufacturing of US FTA policy in the post-NAFTA era, while the third scrutinizes the dynamics of inter-branch relations concerning the administration of US trade remedies.

02. The origin of the conflict: the Janus-faced nature of the Trade Act of 1974

5 From an institutional standpoint, the history of American trade policy is often divided into two eras: a period a congressional dominance over trade policy (1776-1934) when lawmakers maintained protective tariffs on behalf of American business interests and workers; and a period of shared powers (1934 to today), when Congress delegated its tariff-setting authority to the Executive branch to protect itself from protectionist

pressures (Destler, 1986). Under this framework, the Reciprocal Trade Agreements Act of 1934 (RTAA) is often depicted as an institutional earthquake that allowed the United States to embrace a new era of trade liberalization under Executive leadership (Goldstein, 1986; Haggard, 1988).

6 Amidst students of US trade politics, the historical legacy of the RTAA has long overshadowed the Trade Act of 1974 (hereafter 1974 TA), despite the latter's remarkable significance for contemporary debates over globalization and democracy. Yet, the 1974 TA first crystallized the tensions over the democratic governance of American trade policy in an era of declining US economic primacy. To understand its long-term stakes, it is important to examine both the roots and the content of the 1974 TA.

7 With the increasing scope given to non-tariff barriers in trade negotiations in the 1960s, Congress grew more reluctant to delegate its constitutional powers, lest the Executive branch might encroach upon its legislative prerogatives. Thus, in 1966, the Senate passed a resolution instructing the administration of Lyndon Johnson against negotiating "non-tariff commitments." These included the "American Selling Price" method that inflated the prices of imported goods, as well as the negotiation of a new anti-dumping code at GATT. This was a first signal of rising tensions between the two branches. When President Johnson ignored congressional injunctions, Congress refused to implement non-tariff barriers (NTB) reforms.[2] Thus, the Executive's efforts to establish reciprocal rules for the international trading system conflicted with Congressional attempts to preserve its constitutional role in US decision-making in the face of an expanding trade-negotiating agenda.

8 This first standoff is what prompted the Nixon administration to request greater trade-negotiating power. The 1974 Trade Act sought to find a compromise between empowering the Executive branch to undertake increasingly complex trade negotiations while preserving congressional authority over trade policy. This new delegation of power was driven by Washington's search for fairness and reciprocity amidst rising concerns over the proliferation of non-tariff barriers in Europe and Asia.[3] Thus, in a bipartisan fashion, Congress agreed to expand the trade powers of the Executive branch, even though the new negotiations would ultimately intrude in a wide range of regulatory fields traditionally under the purview of Congress and/or the states.[4] The result was a compromise that, paradoxically, empowered the Executive branch while reinforcing congressional oversight, creating a Janus-faced or "hybrid" apparatus that would sustain tensions within the decision-making process in forthcoming decades.

9 Executive empowerment in trade policymaking took four forms: 1) the broadening of negotiating powers; 2) increased discretion over protective measures; 3) a progressive build-up in institutional capacities; 4) new limitations on congressional oversight. First, the President's negotiating mandate was expanded to non-tariff barriers. In this sense, the 1974 TA was a logical response to the new competitive challenges that the US faced in Western Europe and Asia. However, throughout the text of the 1974 TA, barriers and distortions of trade remained so ill-defined as to give almost unlimited scope to the President's new trade-negotiating agenda.[5] The second step consolidating the Executive's authority in trade policymaking was the strengthening of the Special Representative for Trade Negotiations, placed in the Executive Office of the President by law and given cabinet rank under the 1974 TA, the first step before its reinforcement

five years later under the name of Office of the US Trade Representative (USTR).[6] The third sign of executive empowerment was the creation of fast track authority, under which Congress accepted to limit its control over the ratification process by submitting trade deals to a yes-or-no vote within 90 days with no amendment.

10 Fourth, the 1974 TA was a pivotal point that expanded presidential powers over trade remedies in at least three ways: 1) by creating a new "balance of payments" authority under section 122; 2) by granting the President with terminal and withdrawal authority under section 125;[7] and 3) by establishing new powers to tackle import barriers or discriminatory practices under the notorious section 301. In a sense, the broad terms of section 301[8] went far beyond the temporary delegation of negotiating authority under the fast track and gave the President broad discretion to target unfair trade practices. In effect, Congress explicitly entrusted the President to act as the guardian of US economic interests.

11 In the short term, these provisions of the 1974 TA empowered the Executive branch to tackle the non-tariff barriers that became central to the US-Japan confrontation over "unfair trade" – the Tokyo Round being the first attempt to address these concerns at GATT. In the long run, these new powers would enable the US administration to stand at the center of multilateral negotiations and, from the 1980s on,[9] to become a driving force for the "new wave of regionalism" of the 1990s, and the ambitious deep integration agenda of the twenty-first century.[10] Thus, the 1974 TA would allow Washington to stay on the course of trade liberalization in the face of rising domestic concerns over the international competition while strengthening executive power to fight against foreign trade practices deemed to be unfair.

12 Yet, far from a blank check to the Executive branch, this trade law also included important provisions to ensure congressional oversight over the Executive. First, unlike the congressional delegation under the RTAA, Congress reclaimed power over the implementation of trade bills, thereby retaining a degree of control over the terms of trade agreements after their signature. Second, at the other end of the trade negotiating process, the Trade Act of 1974 (sections 103 and 104) established negotiating objectives that the Executive branch had to fulfill. Although these were neither specific nor binding at the time,[11] they would set the ground for the definition of more specific objectives in the future and would become increasingly constraining over time.[12] Third, Congress required the President to consult with the House Ways and Means Committee and the Senate Finance Committee during the negotiations (section 102c) and appointed 10 members as advisers to the trade-negotiating delegation (from 5 members under the 1962 TEA), once again setting a precedent for tighter consultation rules in the future (Fergusson, 2015). Fourth, Congress admonished the President to inform and seek advice from the International Trade Commission (formerly Tariff Commission) as a prerequisite for negotiating offers on tariff duties and from the Departments of Agriculture, Commerce, Defense, Labor, State the Treasury and the USTR (sections 131, 132 and 134). Finally, the tremendous powers granted to the Executive under sections 125 and 301 remained under congressional oversight, requiring notification from the Executive before action and even allowing Congress to annul the President's decision.[13] This showed that despite expanded Executive powers, Congress retained the final say over trade policymaking, following its constitutional prerogatives.

13 This brief analysis of the institutional framework of the TA1974 shows that questions of congressional oversight and accountability were as crucial as the perceived imperative to further delegate trade-negotiating authority to the Executive in the face of intensifying competition. The Trade Act of 1974 crystallized these tensions between the search for reciprocity and the demands of democratic governance and set many precedents upon which future trade reforms would build. These precedents covered the whole duration of the trade-negotiating process, ranging from the definition of negotiating objectives to notification and consultation requirements to greater control over the implementation of trade agreements. The other paradox of the 1974 TA is that while Congress gave the green light to the Executive branch to promote trade liberalization by tackling NTBs, it also set the ground for new protectionist battles both by loosening eligibility for import relief and creating new trade defense instruments under the purview of the Executive branch. These institutional mechanisms epitomized the logic of shared powers in US trade policymaking. Yet, only a few decades later, they would turn American trade policy into a constant struggle between the executive and the legislative branches, be it over the negotiation of trade agreements or the adoption of trade remedies.

03. Assessing congressional oversight over FTA policy

3.1 Institutional reforms: toward greater accountability?

14 If the 1974 TA considerably strengthened Executive discretion in trade negotiations, subsequent reforms in 1979 (Trade Act), 1984 (1984 Omnibus Trade Tariff Act), and 1988 (Omnibus Trade and Competitiveness Act) also confirmed congressional determination to retain control over the negotiation of trade agreements. The development of America's FTA policy since the 1990s has tested the logic of codetermination. From an institutional standpoint, the stormy debates surrounding the ratification of the North American Free Trade Agreement (NAFTA) were an apt reminder of the legacy of the 1974 TA: the Executive branch's venturing into new policy realms (investment protection, government procurement, intellectual property) for geostrategic purposes triggered a fierce legislative battle over the terms of NAFTA, and more specifically over its labor and environmental provisions. This power struggle over the terms of trade agreements would become a recurrent pattern over the next three decades, shaped by partisan dynamics, electoral factors, and sectoral forces.

15 US lawmakers' ambivalence about trade liberalization was not confined to the terms of trade agreements but also challenged the very logic of fast track authority, as witnessed by Bill Clinton's failure to obtain trade negotiating powers in 1997 and 1998. Admittedly, partisan politics already informed voting behavior in both cases (Barfield, 1998; Bardwell, 2000; Conley, 1999). Interestingly, this set of legislative setbacks did not prevent the Democratic presidential to negotiate what was arguably one of the most consequential trade deals in US history, i.e. the terms of China's accession to the World Trade Organization. Yet, with or without fast track, interbranch conflicts were also at play insofar as the Permanent Normalization of Trade Relations with China deprived Congress of its yearly review of China's Most Favored Nation (MFN) status, something that had become a contentious ritual in the aftermath of the 1989 Tiananmen Square massacre.

16 Thus, the tumultuous globalization debates of the 1990s prompted Congress to reassert its authority over trade policymaking. This rebalancing process between the executive and the legislative branches was deployed in three steps: the 2002 Bipartisan Trade Promotion Authority Act (BTPAA), which contributed the most to strengthening congressional oversight, the May 10th Deal of 2007, more concerned with the substance of FTAs than the decision-making process,[14] and the 2015 Bipartisan Comprehensive Trade Priorities and Accountability Act (BCPTAA), which imposed new obligations on the Executive branch. These institutional reforms were not merely concerned with finding the right balance between economic leadership and democratic accountability. Under the façade of bipartisanship, they were also driven by partisan interests: while Democratic lawmakers sought to reign in George W. Bush's competitive liberalization agenda in both 2002 and 2007; the 2015 trade reform passed under a Republican majority was designed to reassert congressional oversight in the context of Barack Obama's TPP and TTIP negotiations. However, each party remained divided over trade liberalization, showing that interbranch conflicts transcended partisan politics.

17 **Table 1** summarizes the development of the US trade policy process since the 1974 TA and its impact on inter-branch relations. It reveals that while Congress initially accepted to expand the delegation of trade-negotiating power to the Executive branch to allow it to take the lead in bilateral, regional and multilateral negotiations, it has also sought to maintain a tight grip on trade agreement policy at all stages of the decision-making, i.e. before, during and after negotiations.

18 *Before the negotiations*, Congress first decides whether or not to grant the President with fast track or trade promotion authority, in effect defining how ambitious trade negotiations may be.[15] Lawmakers intervene before negotiations by requiring the President to notify congressional committees of his intent to negotiate a trade agreement 60 days before entering the negotiations. Here, under the so-called "gatekeeper" provision, one of the congressional committees can deny fast track consideration if it disapproves of the negotiations. In addition to the consultation of congressional committees, the 2002 BTPAA established a new Congressional Oversight Group composed of members of congressional committees, with which the USTR has to coordinate before the negotiations.[16] A third key instrument for Congressional input before the negotiations is the prescription of a list of negotiating objectives which, since the 1974 TA, has not only grown exponentially but has also become more binding. Today, these objectives are divided into 12 overall trade negotiating objectives, 21 principal trade negotiating objectives covering a wide range of sectors and policies, and 4 capacity building other priorities.[17]

Table 1: Changing power dynamics in trade agreement policy

	PROVISIONS TOWARD : EXECUTIVE EMPOWERMENT	PROVISIONS TOWARD INCREASED CONGRESSIONAL OVERSIGHT
1974 Trade Act	• Negotiating mandate is expanded to NTBs • Fast track authority is created and granted until 1980: it limits congressional ratification to yes-or-no vote within 90 days. • STR is given cabinet rank • President can withdraw from trade agreements under section 125	• Congress reclaims power to implement trade bills • Negotiating objectives are defined by Congress • New notification and consultation requirements are imposed on the President • Congressional committee members and aides are made official advisers of the negotiations
1979 Trade Act	• Fast track authority is renewed until 1988 • STR is strengthened in size and power and becomes USTR	
1984 Omnibus Trade and Tariff Act	• Executive allowed to undertake negotiations of bilateral trade agreements	• Congress requires the President to notify committees of intent to negotiate trade agreements 60 days before entering negotiations • Congressional committees can deny fast track authority if any committee disapproves of the negotiations
1988 Omnibus Trade and Competitiveness Act	• Fast track authority is granted until 1991	• Congress can deny if it deems that the USTR failed to consult Congress adequately • List of negotiating objectives is extended in the prospect of NAFTA negotiations
2002 Bipartisan Trade Promotion Authority Act	• Fast track is renamed trade promotion authority and granted until 2007	• Extensive list of negotiating objectives divided in a three tier-system

		• Progress in fulfillment of negotiating objectives becomes a condition for entering a trade agreement. • Strict requirements and guidelines regarding notification and consultation: consultation is explicitly defined as conditions for entering a trade agreement. • Creation of Congressional Oversight Group composed of members of congressional committees, which the USTR must consult before, during, and after negotiations. • Congress retains the right not to implement trade bills "for lack of notice or consultation."
2015 Bipartisan Comprehensive Trade Priorities and Accountability Act	• Trade promotion authority is granted until 2021	• Updated trade-negotiating objectives in congruence with the May 10, 2007 agreement. • New Consultation and Compliance Resolution (CCR) procedure allow either chamber to withdraw the expedited procedure for an implementing bill only in that chamber. • Tighter language for transposition of trade agreement into implementing bill. The language changed from provisions "necessary or appropriate to implement the agreement" to "*strictly* necessary or appropriate," albeit without defining these two terms. For a discussion, see Fergusson 2015. • Creation of Chief Transparency Officer

Source: Author's compilation from Trade Act of 1974 (P.L. 93-618), Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002 (P.L. 107-210), as well as Fergusson (2015); Fergusson & Davis (2019)

19 Somewhat paradoxically, this new set of constraints on the executive branch also explicitly expanded its negotiating mandate to new policy spheres such as transparency rules and electronic commerce. Yet, unlike the 1974 TA, which had made this list non-binding, the 2002 BTPAA defined progress in the fulfillment of such objectives as a condition for entering a trade agreement (section 2103 (b)(2)). The

definition of negotiating objectives gives Congress influence throughout trade negotiations.

20 *During the negotiations,* Congress has imposed increasingly demanding consultation requirements, granting an ever-greater number of lawmakers with access to trade negotiators. Here again, the BTPAA provided the framework for such oversight. This trade law established strict requirements and guidelines regarding notification to Congress and consultation both before and during trade negotiations.[18] To enforce the Executive's obligations, Congress retains the right not to implement bills "for lack of notice or consultation" with Congress or the Congressional Oversight Group. In theory, it can also adopt a "procedural disapproval" in each chamber to signal its discontent over the consultation of Congress and thereby influence the trade agreement before it is finalized (Fergusson, 2015). In practice, however, efforts to keep lawmakers informed have often been hampered by strict confidentiality rules regulating access to negotiating texts. The 2015 BCTPAA imposed new transparency on the Executive branch by creating the position of "Chief Transparency Officer" within the USTR and by requiring that the latter develop clear guidelines beyond the established framework for consultations with Congress, the public as well as trade advisory committees (Velut, 2021).

21 Finally, legislative control over trade policymaking also applies *after the negotiations*, despite the constraints imposed on congressional ratification under trade promotion authority. This stems from two reasons. First, as mentioned earlier, Congress retains the power to refuse expedited procedure if it deems that the President has failed to meet consultation and reporting requirements. Second, if in theory, trade promotion authority bans amendments on trade agreements, in practice, lawmakers have managed to extract a variety of concessions from the President in exchange for their vote. These concessions are of three kinds. In the tradition of "pork-barrel politics," the President can promise funding for a lawmaker’s pet project – although, in practice, these promises are rarely kept.[19] Additionally, legislators can obtain import-protection that may or may not be related to the trade agreement under consideration. These protectionist side-payments have, of course, a long tradition, but have spared few if any presidents in the fast track era.[20] For instance, during the debates on DR-CAFTA, the Bush administration managed to secure the vote of five lawmakers, and possibly obtain the abstention of two additional lawmakers from textile states by announcing new quotas on cotton shirts, trousers, and underwear from China (Becker, 2005). Last, but not least, against the spirit of fast track, Congress has often managed to re-open negotiations after the signature of trade deals. This was the case with the creation of side agreements under NAFTA, the re-opening of FTA negotiations with Peru, Korea, and Colombia, and the addition of side letters to trade agreements designed to address specific (often sectoral) concerns by certain congress members and that require the signature of both negotiating parties. Of course, within the framework of inter-branch relations, not all concessions to lawmakers are equal: while certain addenda to trade agreements (e.g. NAFTA's side agreements on labor and the environment) can be legitimately interpreted as attempts to make trade policy more accountable to all trade policy stakeholders, other secret deals designed to buy out votes in Congress tend to shift the process away from accountability.

3.2 From theory to practice

22 On paper at least, greater congressional scrutiny should mean that the trade policy process might become more accountable. In practice, there is ample evidence that Congress has played an important role in all major trade negotiations. The well-documented rounds of political bargaining surrounding the first negotiation of NAFTA under both Presidents George H. W. Bush and Bill Clinton confirm that, even under fast track authority, Congress played an important role in shaping the negotiations (Mayer, 1998; Cameron & Maxwell, 2001). Similarly, Clinton's failure to obtain fast track authority in 1997 and 1998 confirms that Executive empowerment hinges on congressional approval, while George W. Bush's ability to renew trade promotion authority and secure congressional ratification of DR-CAFTA, among other trade agreements, depended on the strong support of his party in Congress. Of course, the rise of extreme partisan polarization has dramatically altered these dynamics, but from an institutional standpoint, Congress retains many of the cards to exert oversight over trade negotiations. This was clear through both the negotiations of TPP and the US-Mexico-Canada Agreement (USMCA), even though they were undertaken under two very different presidencies. One foreign negotiator underlined the limited leeway granted to his American counterpart during both TPP and USMCA negotiations, deeming the negotiating objectives established by Congress as more important than the instructions of the US chief negotiator.[21] For better or worse, the power of congressional oversight was in full display when lawmakers declined to bring TPP to a vote at the end of the Obama presidency. Although Republican reticence was arguably infused with partisan politics, opposition transcended party lines, as witnessed by Hillary Clinton's *volte-face* against a trade deal that she had spent years promoting.

23 Given its expansive conception of executive powers, the Trump administration constitutes a perfect case study to assess the resilience of congressional oversight. In effect, there is evidence that the White House tested the framework that the legislative branch had gradually established to control negotiations. Throughout the USCMA negotiations, Democrats repeatedly criticized the Trump administration for ignoring consultation requirements under trade promotion authority (Pascrell, 2019). The New Democrat coalition, who had provided crucial support to the renewal of trade promotion authority in 2015 felt particularly isolated. In the words of one senior congressional staffer:

> "The lack of engagement from USTR is troubling, but not surprising. We have made it clear for months our willingness to engage in these discussions and USTR has not followed through. As our members' said at the recent press conference, we must be involved in the takeoff, not just the landing. We are past takeoff, but perhaps Captain Lighthizer could check in with the control tower before he starts his descent" (cited in Cassella, 2018).

24 Particularly frustrating for pro-trade Democrats was the fact that USTR Robert Lighthizer seemed to devote greater attention to potential NAFTA opponents on the left, including union-backed Democrats and fair trade critics like Public Citizen Global Trade Watch Director Lori Wallach. This might explain why the new USCMA went arguably further in the protection of labor rights than TPP, and why it eliminated ISDS. The attention given to left-leaning Democrats was driven by strategic calculation over the prospect of congressional ratification but reflected a targeted legislative strategy, rather than deference to congressional oversight.

25 The lesson of the USMCA regarding interbranch relations is that legislative politics often prime over institutional mechanisms. Not only was consultation with Congress largely driven by vote tallying, confining consultation to swing voters, but lawmakers' ability to bring a "procedural disapproval" is constrained by partisan politics. In a context of hyperpartisanship, a divided Congress (with a Democratic majority in the House and a Republican-led Senate) is unlikely to unite to disapprove of the President's lack of consultation with Congress. In this case, Republican lawmakers were more attached to the party and their leader than to the democratic rules governing trade policy. Thus, in practice, congressional oversight continues to be concentrated at the beginning and the end of the trade policy process – i.e. when lawmakers renew fast track and when they ratify the agreement – instead of throughout trade negotiations. The key concessions secured by House Democrats under the leadership of Nancy Pelosi in the final negotiations of the USMCA confirms that Congress continues to hold tremendous power over the design of US FTA policy.

26 In another example of this interbranch power struggle, President Trump had raised the threat of unilaterally withdrawing from NAFTA to pressure lawmakers from ratifying the USMCA. The potential use of section 125 of the Trade Act raised alarm in Congress and renewed debates about executive prerogatives and congressional oversight. Yet, if the Trump administration has undoubtedly sought greater executive discretion in the conduct of US trade negotiations, there are reasons to believe that Congress would have prevailed, had President made good on this threat to withdraw from NAFTA. First, under the 1974 TA, Congress retains power over the implementation of trade agreements. This means that absent a Congressional vote to repeal that the NAFTA Implementation Act, the 1994 trade law would subsist even under a formal withdrawal from NAFTA. Second, even if President Trump decided to combine formal NAFTA withdrawal with tariff hikes, Congress could very well thwart his actions, either by voting on a resolution of disapproval on NAFTA withdrawal or by deciding to restrain Executive power. Third, as Douglas Irwin notes, unilateral withdrawal from NAFTA would likely prompt challenges in court (Aleem, 2017). Given Congress's authority to regulate commerce under the Constitution, courts would likely side with the legislature in the event of inter-branch conflicts over trade powers. [22]This explains why after the signature of the USMCA, and under the recommendation of USTR Robert Lighthizer, Donald Trump toned down his threat to withdraw from NAFTA to force Congress to vote on the USMCA.

27 In short, these examples challenge common representations of an all-powerful Executive capturing the policy process. Indeed, successive trade reforms since 1974 have sought to rebalance the policy process in favor of the legislative branch, endowing Congress with several instruments to defend its constitutional powers at different stages of the trade-negotiating process. In theory, these institutional mechanisms maintain the constitutional functions assigned to Congress to "regulate commerce." Yet, in trade politics as elsewhere, the dynamics of partisan polarization have dulled the sharp edge of democratic governance embedded in decades of institutional reforms. The next section assesses the nature of inter-branch relations concerning the use of trade remedies.

04. Interbranch conflicts over trade remedies

28 From the early negotiations on NAFTA to the election of Donald Trump, the debates on congressional oversight in trade policymaking focused primarily on trade agreement policy. Washington's shift from its well-established doctrine of "competitive liberalization" to a new mercantilist "America First" agenda gave a new twist to questions of democratic accountability. Before analyzing the consequences of America's protectionist turn on the democratic governance of US trade policy, two points are worth underlining. First, trade remedies are interdependent but distinct policy instruments embedded in different institutional arrangements from the negotiations of trade agreements. Second, protective measures adopted against unfair trade competition have a long tradition in American history (Irwin, 2017). Even the recent period of competitive liberalization was never sealed from the pressure of import-competing interests, nor did the Executive unequivocally adhere to the fabled doctrine of free trade. This section analyzes the institutional framework of protective measures before discussing more recent developments in interbranch relations. It confirms the legacy of the 1974 Trade Act for contemporary interbranch conflicts and draws a contrast between the mechanisms of congressional oversight over protective measures and those designed to constrain trade liberalization.

4.1 The resurgence of institutions of protection

29 As previously mentioned, the 1974 TA was a landmark in the modern history of US protection insofar as it crystallized conflicts over America's trade relations with the rest of the world. Yet, given America's long protectionist tradition, institutions of protection developed long before America's postwar hegemony was challenged by rival powers. Historically, the governance of US protective measures mirrors the evolution of interest group dynamics, the institutional underpinnings and the ideological debates over the delegation of trade-negotiating powers: by transferring its tariff-setting authority to the Executive branch under the 1934 RTAA, Congress, in effect, refrained itself from protecting industries. However, the political economy of import relief is not simply a matter of interplay between the President and Congress, to the extent that it also involves the Tariff Commission, an independent agency established in 1916 and renamed US International Trade Commission (ITC) under the Trade Act of 1974. The ITC assesses whether a domestic industry has suffered a material injury as a result of increased imports associated with tariff liberalization, while the International Trade Administration, hosted under the Department of Commerce evaluates foreign trade practices such as dumping or subsidies.

30 Even before the RTAA sought to isolate Congress from protectionist pressures, the transfer of trade remedies to the Tariff Commission aimed at depoliticizing trade protection. The premise was that letting an independent agency administer trade rules under "objective" criteria would relieve Congress from protectionist pressures while allowing protection to injured industries under specific circumstances (Destler, 2005). The 1974 TA increased the independence of the ITC by lengthening its members' term from six to nine years. In effect, however, both Congress and the President have retained considerable leverage over the administration of trade remedies, although their role varies according to the trade remedy under consideration.

31 Despite its delegation of tariff-setting authority to the Executive, Congress continues to exert influence over trade remedies at both ends of the process. At the beginning of the process, the legislative branch determines the eligibility requirements for import relief in trade law and can, therefore, indirectly determine the likelihood that petitioning industries will be granted protection. For instance, in the 1974 TA, Congress took important steps to make import relief procedures more accessible to domestic industries: 1) by loosening eligibility criteria for section 201,[23] TAA and antidumping procedures[24]; 2) by shortening the CVD and section 337 (IP infringement and unfair trade practices) procedures; 3) by allowing for judicial review of the negative ruling on CVDs.[25] Far from depoliticizing the process, these amendments to US trade law would dramatically increase the number of ITC petitions. At the end of the process, Congressional committees (the House Ways and Means and the Senate Finance Committee) can also exert influence on the ITC decision by testifying before the ITC to support an AD/CVD petition.[26]

32 Yet, if Congress has retained some of its tariff-setting authority, the Executive branch plays a much larger role over the implementation of trade remedies. Historically, the process of congressional delegation of protective measures to the Executive branch followed a separate path from trade agreement policy, which occurred primarily in two forms. First, the President acquired greater authority over retaliatory measures about perceived national security threats. This was the case with the Trading with the Enemy Act of 1917, section 232 of the 1962 TEA, and the International Emergency Economic Powers Act (IIEPA) of 1977. Second, rising concerns over international competition and the proliferation of unfair trade practices led Congress to grant the Executive with new trade defense instruments. These were brought to life in the 1974 TA and reinforced during the US-Japanese trade battles of the 1980s. These developments, summarized in Table 2, illustrate the bicephalous nature – if not its schizophrenia – of US trade policymaking in the twentieth century and the interbranch conflicts that this reform engendered in the next thirty years.

33 What were lawmakers' intentions about the democratic governance of trade remedies and what consequences would these reforms have on interbranch relations? The greater autonomy granted to the ITC, in addition to the delegation of trade remedy powers under the 1974 TA show that Congress was still intent on isolating itself from protectionist pressures, even though it sought to make the institutional apparatus more responsive to domestic industries' concerns over rising international competition.

Table 2: Main US trade remedies

Name and statutory authority	Description	Administering agencies	Usage
Antidumping (AD) Title VII of 1930 Tariff Act as amended	Authorizes imposition of additional import taxes if imports are found to be sold at "less than fair value" and responsible for material injury of domestic industry	ITA, USITC	Most frequently used trade remedy (nearly 1,300 cases between 1980 and 2015)
Countervailing duties (CVD) Tariff Act of 1930, Title VII as amended	Authorizes imposition of additional import taxes if imports are found to be subsidized by a foreign government (designated as "unfair trade practices") and responsible for material injury of domestic industry	ITA, USITC	Second-most used trade remedy (more than 600 cases between 1980 and 2015)
Escape clause /safeguard measure Section 201 of the 1962 Trade Expansion Act, amended under the 1974 Trade Act	Authorizes temporary safeguard measures (tariffs or import quotas) when a rise in imports is found to be a substantial cause of serious injury to a domestic industry	USITC, President	Less commonly used than AD and CVD in recent decades (10 cases between 1995 and 2015)
Unfair imports Section 337 of the 1930 Tariff Act, as amended	Authorizes exclusion order for products imported under unfair competition, related primarily to IP (including patents, trademarks, etc.)	USITC	Often used though less visible: 600 cases between 1980 and 2010
Section 301 of the 1974 Tariff Act	Requires the USTR to take all appropriate actions including trade sanctions to obtain the removal of "unfair" foreign barriers	USTR, President	Nearly 130 cases between 1974 and 2020
"Special 301" Amendment of Section 301 under the 1988 OTCA	Requires the USTR to investigate countries that repeatedly violate trade agreements about IP, and authorizes retaliation under section 301 if in the absence of progress	USTR, President	See above.
"Super 301" Amendment of Section 301 under the 1988 OTCA	Requires the USTR to establish a list of "priority foreign countries" and their unfair trade practices and sets deadlines for removal of trade barriers and retaliatory measures in case of non-compliance	USTR, President	See above. Reinstated under B. Clinton, but hardly used since 1997

Table 3: Less conventional US trade remedies

Name and statutory authority	Summary	Administering agencies	Usage
Section 338 of the 1930 Tariff Act	Authorizes the President to raise tariffs on countries that have discriminated against US trade	President	Very rare. Only used in the 1930s.
Section 232 of the 1962 Trade Expansion Act	Authorizes the President to adopt restrictive measures if a foreign good is imported in such quantities as to threaten national security	Department of Commerce (DOC), President	Limited use: 31 cases between 1962 and 2019; only 8 since 1994 (4 under D. Trump)
Balance-of-payment authority Section 122 on of the 1974 Trade Act	Authorizes the President to impose restrictive measures on imports for up to 150 days in the face of "fundamental international payments problems" including balance-of-payment deficits	President	Never used
Market Disruption Section 406 of the 1974 Trade Act, amended as section 421, under the US-China Relations Act of 2000	Authorizes adoption of temporary or permanent protective measures (tariff increase, quota) in the event of market disruption caused by imports from communist countries (Section 406) or China (Section 421) during 12 years after China's WTO accession	USITC, President	Rarely used for China (only 7 cases over ten years). Expired at the end of 2013.
International Emergency Economic Powers Act (IEEPA) of 1977	Gives the President broad authority to regulate a wide range of trade and financial transactions following a declaration of national emergency.	President	Primarily used in cases related to national security. Used 54 times since 1977.

Source: Author's adaption of Jones (2012, appendix) drawing from various sources including Destler (2005); Bown (2016); Morrison (2019), and Casey et al. (2019).

34 Admittedly, the growing complexity of the institutional apparatus reflected the will to establish checks and balances where Congress, the ITC, and the Executive branch were all assigned a role to defend America's interests against unfair trade practices. Yet, while traditional trade remedies (anti-dumping, safeguard measures and countervailing duties) remain under the purview of the ITC, supposedly immune to political pressures and partisan dynamics, in most other cases, the Executive branch

played a dominant function in the administration of trade rules, whether through the Department of Commerce and its International Trade Administration (e.g. safeguard measures, antidumping and countervailing duties), the USTR (section 301 under its original and amended forms) or the President (section 232, section 301, section 338, etc.). This is largely because the Executive branch was long deemed to be immune to protectionist pressure and more inclined to promote market opening than closure. The irony of contemporary US trade politics is that institutions designed to promote trade openness were hijacked by a President convinced by the virtues of protectionism.

4.2 Adieu Congress? US trade remedies in the Trump era

35 The year 2018 saw a dramatic turn in the history of US trade policy. From section 201 to section 301, to the now notorious section 232 of the 1962 TEA, the United States deployed its trade policy arsenal to impose a barrage of protective measures that were unheard of since the Nixon shock of 1971. In slightly more than twenty months (between January 2018 and September 2019), the Trump administration unleashed no fewer than eight waves of tariffs against its trading partners: 1) the first wave of additional import duties imposed on solar panels (at a 30% tariff rate) and washing machines (20-50%) in January 2018 under a safeguard measure (section 201), affecting $10 billion of US imports; 2) and 3) two waves of tariff increase imposed on steel and aluminum imports (25% and 10% respectively) on behalf of "national security" (section 232), the first (March 2018) applied to most trading partners but exempting Mexico, Canada and the EU, the second ending this exemption (June 2018), affecting a total of $22 billion. Additionally, Washington went into a straight confrontation with Chinese competition by imposing five additional waves of China-specific tariffs: 4) the fourth wave targeted $34 billion of imports taxed at 25% (July 2018); 5) the fifth wave hit another $16 billion of Chinese goods (August 2018); 6) the sixth and largest wave imposed another $200 billion of Chinese imports at 10%; 7) a seventh wave of tariff hikes brought the tariff levels of these targeted imports to 25% effective in June 2019, and an eighth wave increased section 301 tariffs to 15% on a subset of $300 billion worth of products) (Amiti, Redding, & Weinstein, 2019; Bown & Kolb, 2019).

36 Taken separately, these steps are arguably in line with the previous protective measures adopted by other US presidents except for the use of section 232 in the name of national security. For instance, the frequency of traditional trade remedies – antidumping, countervailing duties and safeguard measures – was lower under the Trump presidency than under the administration of Ronald Reagan, when compared with the annual average of the 1980-2018 period (Table 4). However, what distinguished Donald Trump's protectionist policies is not only the combination of these trade remedies but also their share of US imports, as well as their damaging effects on US diplomatic relations.

Table 4: Reagan vs. Trump's protective measures

Annual use of trade remedies relative to 1980-2018 average

	R. REAGAN (1981-1988)	D. TRUMP (2017-2019)
Anti-dumping (AD)	High (49/year)	Average (41/year)
Countervailing duties (CVD)	Very high	Average
Safeguard measures (SGM)	Average	Average
Section 301	High	High
Section 232 (national security)	Slightly above average (1/year)	Above average (nearly 2/year)

Source: Author's calculations based on Bown (2016), updated with 2017 and 2018 data from the WTO.

37 The imposition of tariff measures was only one part of Donald Trump's "trade undiplomacy" – albeit a significant one – to which must be added withdrawal from earlier commitments, diplomatic feuds, conflictual (re)negotiations, threats of trade sanctions, and sustained hostility toward the WTO (Velut, 2018).

38 More rarely acknowledged, however, is the extent to which the US Congress was complicit in allowing the President to disrupt both the checks and balances of US trade governance and the international economic order. Despite strong business mobilization against Donald Trump's protectionist measures – e.g. from the US Chamber of Commerce or the Business Roundtable – lawmakers only half-heartedly attempted to reassert congressional authority over trade policy. As shown earlier, this contrasts with the realm of FTA policy where the legislative branch has made sustained efforts to reclaim its constitutional powers, under both Republican and Democratic Presidents. This discrepancy is largely due to the politics of globalization, and more specifically the enduring appeal of trade-bashing among American voters. The very cautious posturing of candidates in the Democratic primaries on the US-China trade wars was a testament to the enduring power of protectionism (Reinsch & Caporal, 2019; Irwin, 2019).

39 Admittedly, the US-China trade wars prompted congressional debates about restraining executive authority, especially among Democratic congressmen. At the same time, the flurry of trade bills at the committee stage – cited in the introduction of this article – can be puzzling, given that many statutes already grant Congress with the power to repeal protective measures deemed detrimental to US economic interests. For instance, if both Democratic and Republican lawmakers were truly dismayed by President Trump's trade wars, they could very well use their statutory powers to put an end to trade conflicts, e.g. through a resolution of disapproval under section 302 of the 1974 Trade Act. The absence of a strong congressional response to this expansive approach to executive power in trade policymaking was all the more questionable in the face of mounting evidence on the costs of protectionism, both at sectoral and regional levels

(Amiti, Redding, & Weinstein, 2019; Fajgelbaum et al. 2019; Irwin, 2019; Reinsch & Caporal, 2019. In this case, it was the result of extreme partisan polarization, which superseded the logic of shared powers.

40 On the other hand, in a deft strategic move, the Trump administration opted for less conventional trade instruments, pushing trade policies towards the Executive's security turf to insulate itself from congressional oversight: the use of section 232 of the 1962 TEA and the IEEPA being the most prominent example of the trade-security nexus. Yet, here again, Congress retains dramatic power to reclaim its constitutional prerogatives. For instance, section 204 of the IIEPA specifies that "The President, in every possible instance, shall consult with the Congress before exercising any of the authorities granted by this chapter and shall consult regularly with the Congress so long as such authorities are exercised". Under this statute, reinforced by the constitutional powers granted to Congress, the legislative branch could legitimately act to rein in executive action on behalf of national security.

05. Conclusion

41 The current political economy of international trade has exacerbated institutional conflicts over the design of US trade policymaking. Whereas increased international competition has created incentives to centralize power in the executive branch in the hope of a more aggressive trade policy, the broadening of the trade agenda has also prompted Congress to exert greater oversight over the terms of US trade policy. Ratified at the dawn of the globalization era, the 1974 Trade Act crystallized these tensions early on and even contributed to the formation of a form of institutional schizophrenia, where shared powers would ultimately turn into colliding powers.

42 Concerning FTA policy, Congress has made ample use of its statutory powers to provide input at every stage of the decision-making process, even though its influence remains strongest at the end of negotiations. When it comes to trade remedies, however, the legislative branch has been much more ambivalent to use its constitutional authority to restrain, let alone block executive action. This is largely due to the continued appeal of protectionism among US voters, especially the white working class of Rustbelt states, who continue to be a central constituency for the presidential election.

43 The implications of this analysis of interbranch relations in US trade policymaking are two-fold. First, since 1974, under the dual imperative of economic leadership and democratic governance, trade institutions have undergone a bifurcated development where both trade-liberalizing and protective measures developed in both executive and legislative branches. The 1974 Trade Act has played a structuring role in the bicephalous nature of US trade policymaking, heralding a long legacy of interbranch conflicts amidst stormy debates over globalization and the role of the United States in the world economy. Partisan politics interferes with institutional factors in the design of US trade policy and, depending on the distribution of power among political parties, can either exacerbate or mitigate interbranch conflicts. Second, and paradoxically, institutional mechanisms and legislative reforms can only go so far as to preserve a balance of power necessary to address the tensions between democratic governance and international competitiveness. Institutions are only as good as the people that run them, an aphorism that has resonance far beyond the trade realm in the current context of US politics. Beyond the US case, this means that efforts to curtail

protectionism cannot be confined to institutional reforms and technocratic solutions, but must address the roots of globalization fatigue.[27]

Caddel, J. (2014). Domestic Competition over Trade Barriers in the US International Trade Commission. International Studies Quarterly, 58, 260-68.

BIBLIOGRAPHY

Aleem, Z. (2017, October 26). We asked 6 experts if Congress could stop Trump from eliminating NAFTA. Probably. Vox.

Amiti, M., Redding, S. J., & Weinstein, D. (2019, March). The Impact of the 2018 Trade War on US Prices and Welfare. NBER Working Paper, 25672.

Baldwin, R. E., & Magee, C. S. (2000). Congressional Trade Votes. From NAFTA Approval to Fast Track Defeat. Washington, DC, Institute for International Economics.

Barfield, C. (1998). Politics of Trade and Fast Track in the United States. Retrieved November 2005, from http://www.aei.org/include/pub_print.asp?pubID=16442

Bardwell, K. (2000). The Puzzling Decline in House Support for Free Trade: Was Fast Track a Referendum on NAFTA? Legislative Studies Quaterly, 25(4), 591-610.

Biglaiser, G., David J. Jackson and Jeffrey S. Peake. (2004). Back on Track: Support for Presidential Trade Authority in the House of Representatives. American Politics Research, 32, 679-97.

Bown, C. P., & Kolb, M. (2019, August 1). Trump's Trade War Timeline: An Up-to-Date Guide. Récupéré sur Peterson Institute for International Economics: https://www.piie.com/sites/default/files/documents/trump-trade-war-timeline.pdf

Cameron, M. A., & Tomlin, B. (2000). The Making of NAFTA. How the Deal Was Done. Ithaca/London: Cornell University Press.

Casey, C. A., Fergusson, I. F., Rennack, D. E., & Elsea, J. K. (2019, March 20). The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution, and Use. Récupéré sur Congressional Research Service: https://fas.org/sgp/crs/natsec/R45618.pdf

Cassella, M. (2018, May 8). New Dems Still not Feeling the Love from USTR. Politico's Morning Trade .

Conley, R. S. (1999). Derailing Presidential Fast-Track Authority: The Impact of Constituency Pressures and Political Ideology on Trade Policy in Congress. Political Research Quarterly, 52(4), 785-99.Deblock, C. (2017). From APEC to the TransPacific Partnership: The United States, Asia and interconnection agreements. (L. D. Jean-Baptiste Velut, Éd.) New York/London: Routledge.

Deblock, C., & (ed.), L. J. (2018). Génération TAFTA. Les nouveaux partenariats de la mondialisation. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.

Destler, I. (2005). American Trade Politics. Washington, DC: Institute for International Economics.

Dür, A. (2010). Protection for Exporters: Power and Discrimination in Transatlantic Trade Relations, 1930–2010. Ithaca: Cornell University Press.

Destler, I. (1986). Protecting Congress or Protecting Trade? Foreign Policy , 62, 96-107.

Fajgelbaum, P. D. (2019). The Return to Protectionism. NBER Working Paper , 25638.

Fergusson, I. F. (2015). Trade Promotion Authority (TPA) and the Role of Congress in Trade Policy. Washington, DC: Congressional Research Service.

Fergusson, I. F., & Davis, C. M. (2019). Trade Promotion Authority (TPA): Frequently Asked Questions. Washington, DC: Congressional Research Service.

Goldstein, J. (1986, March). The Political Economy of Trade: Institutions of Protection. The American Political Science Review , 80 (1), pp. 161-184.

Government Accountability Office. (2002). Advisory Committee System Should Be Updated to Better Serve U.S. Policy Needs. Washington, DC: GAO.

Haggard, S. (1988). The Institutional Foundations of Hegemony: Explaining the Reciprocal Trade Agreements Act of 1934. International Organization , 42 (1), 91-119.

Irwin, D. (2017). Clashing Over Commerce. A History of US Trade Policy. Chicago: University of Chicago Press.

Irwin, D. (2019). Free Trade Under Fire (éd. 5th ed.). Princeton/Oxford: Princeton University Press.

Jones, V. C. (2012). Trade Remedies: A Primer. Congressional Research Service, Washington, DC.

Laursen, F., & Roederer-Rynning, C. (s.d.). Introduction: the new EU FTAs as contentious market regulation.

Mayer, F. (1998). Interpreting NAFTA. The Science and Art of Political Analysis. New York: Columbia University Press.

Morrison, W. (2019, June 25). China's Economic Rise: History, Trends, Challenges, and Implications for the United States. Récupéré sur Congressional Research Service (CRS): https://www.everycrsreport.com/files/20190625_RL33534_088c5467dd11365dd4ab5f72133db289fa10030f.pdf

Murrill, B. J. (2019). The President's Authority to Withdraw the United States from the North American Free Trade Agreement (NAFTA) Without Further Congressional Action. Washington, DC: Congressional Research Service.

Nivola, P. S. (1986). The New Protectionism: U.S. Trade Policy in Historical Perspective. Political Science Quarterly , 101 (4), pp. 577-600.

Pascrell, B. (2018, August 28). Letter to Kevin Brady and David Reichert.

Reinsch, W. A., & Caporal, J. (2019, June 25). Trade Policy on the 2020 Trail: The First Debate. Récupéré sur Center for Strategic & International Studies: https://www.csis.org/analysis/trade-policy-2020-trail-first-debate

Shoch, J. (2001). Trading Blows. Party Competition and U.S. Trade Policy in a Globalizing Era. Chapell Hill/London: The University of North Carolina Press.

Rodrik, D. (2011). The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy. New York: W.W. Norton & Co.

Siles-Brügge, G. (2019) Bound by Gravity or Living in a 'Post Geography Trading World'? Expert Knowledge and Affective Spatial Imaginaries in the Construction of the UK's Post-Brexit Trade Policy. New Political Economy, 24:3, 422-39.

Velut, J.-B. (2018). First Lessons from Donald Trump's Trade Undiplomacy. IdeAs, 12 (automne/ hiver). Récupéré sur : https://journals.openedition.org/ideas/4147

Velut, J.-B. (2018). Introduction: The political and economic governance of new cross-regionalism. Dans L. D. Jean-Baptiste Velut, Understanding Mega Free Trade Agreements. The political and economic governance of new cross-regionalism (pp. 1-16). New York: Routledge.

Velut, J.-B. (2021). Transparency in US trade policymaking: Inclusive design or exclusionary process? . New Political Economy .

NOTES

1. See, for instance, Baldwin & Magee (2000); Biglaiser, Jackson, and Peake (2004).
2. This paragraph draws from Destler (2005) and Fergusson (2015).
3. In the words of Senator Russell B. Long (D, LA), the United States had become "the least favored nation." (cited in Irwin, 2017, p. 550).
4. According to section 102 of the 1974 TA: "The Congress finds that barriers to (and other distortions of) international trade are reducing the growth of foreign markets for the products of United States agriculture, industry, mining, and commerce, diminishing the intended mutual benefits of reciprocal trade concessions, adversely affecting the United States economy, preventing fair and equitable access to supplies, and preventing the development of open and non-discriminatory trade among nations. *The President is urged to take all appropriate and feasible steps within his power* (including the full exercise of the rights of the United States under international agreements) to harmonize, reduce, or eliminate such barriers to (and other distortions of) international trade. (emphasis added)."
5. Under section 102, the term "barrier" was not clearly defined, but only specified as including "the American selling prices basis of customs evaluation as defined (...) in the Tariff Act of 1930. The term "distortion" was merely said to include "a subsidy," and "international trade" encapsulated both goods and services. This would be later refined under section 305(d) of Trade and Tariff Act of 1984, which amended these elusive definitions to include "(1) barriers to the establishment in foreign markets, and (2) restrictions on the operation of enterprises in foreign markets, including - (A) direct or indirect restrictions on the transfer of information into, or out of, the country or instrumentality concerned, and (B) restrictions on the use of data processing facilities within or outside of such country or instrumentality."
6. The Trade Expansion Act of 1962 said nothing about the staff or location of the STR, which was only defined by President Kennedy under Executive Order 11075 in 1963 (Destler, 2005, pp. 103-107).
7. While section 125 arguably falls under trade agreement policy, withdrawal from an agreement can also be paired with additional tariff measures under section 201 or others: "the President is authorized to proclaim increased duties or other import restrictions, to the extent, at such times, and for such periods as he deems necessary or appropriate, to exercise the rights or fulfill the obligations of the United States" (19 USC 1351).
8. Section 301 exhorts the President to "take all appropriate and feasible steps within his power to obtain the elimination of such restrictions or subsidies." Such actions included (A) the suspension or withdrawal of a trade agreement; and B) the imposition of duties or import restrictions on goods and services.
9. Section 401 (4)(a) of the Trade and Tariff Act of 1984 (1984 TTA) amended the 1974 TA and allowed, for the first time, the negotiation of bilateral agreements under certain conditions. These included the US-Israel and US-Canada free trade agreements.

10. For a chronology of cycles of regionalism, see Mansfield & Milner (1999); Velut (2018); Deblock (2018).

11. Congress asked the President to submit an evaluation of the fulfillment of negotiating objectives if he determined that competitive opportunities in a (set of) sector(s) would be significantly affected by a trade agreement (section 104(d) of the 1974 TA).

12. A decade later, the 1984 TTA would draw more specific objectives in services, FDI, and high technology products.

13. For instance, section 302 allowed Congress to annul executive action under 301 through a resolution of disapproval. Withdrawal from trade agreements under section 125 is also conditioned upon notification to Congress, as President Trump was reminded when he considered withdrawing from NAFTA. Additionally, section 203 also authorized Congress to supersede a presidential action differing from the recommendations of the ITC through a concurrent resolution approved in each House.

14. The "May 10th deal" of 2007 was an attempt to bridge the partisan divide over trade policy. The bipartisan trade deal between the new Democratic majority in Congress and the Bush administration would not only provide guidelines for the renegotiation of recently signed trade agreements like the US-Peru FTA but also inform the extension of negotiating objectives for the renewal of trade promotion authority in 2015.

15. As Destler (2005) argues, although designed to empower the Executive, in effect, the fast track also forces the President to obtain two votes from Congress instead of one, the first one granting him with negotiating powers and the second one ratifying a trade agreement.

16. Fergusson and Davis (2019, p. 28).

17. Overall main objectives are broadly defined as (1) "to obtain more open, equitable and reciprocal market access", (4) "to foster economic growth, raise living standards, enhance the competitiveness of the United States, promote full employment in the US, and enhance the global economy" etc. Principal negotiating objectives are more specific and apply to trade in goods, trade in services, trade in agriculture, foreign investment, IP, digital trade, regulatory practices, SOEs, localization barriers to trade, labor, and the environment, currency issues, WTO and multilateral trade agreements, transparency, anti-corruption, dispute settlement and enforcement, trade remedy laws, border taxes, textile, commercial partnerships, good governance. Capacity-building and other priorities consist of technical assistance to trading partners. P.L. 14-26, June 29, 2015, section 102, available at https://www.congress.gov/114/plaws/publ26/PLAW-114publ26.pdf

18. . Section 2107 (b)(2)(C) called for "the closest practicable coordination between the Trade Representative and the Congressional Oversight Group *at all critical periods during the negotiations*, including at negotiation sites" (emphasis added).

19. Public Citizen's study of 2005 revealed that between 1992 and 2004 (before the CAFTA vote), presidents had made 92 deals with congress members, 82.6% of which were "unkept, reversed or meaningless." Public Citizen (2005).

20. Examples abound from Jimmy Carter to Ronald Reagan to Bill Clinton and George W. Bush. For a discussion, see Nivola (1986); Public Citizen (2005).

21. Anonymous, phone interview with the author, April 18, 2019.

22. The extent to which trade agreements fall under the Executive's foreign relations powers is subject to debate. Gary Clyde Hufbauer (2017). For a broader discussion, see Murrill (2019).

23. Under the 1974 TA, the ITC had to find that rising imports were a "substantial cause" of material injury for domestic industry, instead of a "major cause" under the 1962 TEA.

24. As Destler (2005, 143), this was done by altering the pricing method of domestic goods for antidumping cases.

25. By contrast, in a context more favorable to trade liberalization, Congress had voted to restrict eligibility criteria for the escape clause under the 1962 TEA.

26. Other forms of *ex-ante* controls include ITC appointments of former congressional staffers, while *ex-post* controls entail threats of budget cuts or transfer of authority to another agency. For a review of the literature on ITC oversight, see Caddel (2014).

27. On this point, in the context of the UK's post-Brexit trade policy, see Siles-Brügge (2019).

ABSTRACT

This article analyzes the growing interbranch conflicts inherent to the design of US trade policymaking and the search for a balance of power between the legislative and the executive branches amidst recurrent debates on the merits of globalization. To do so, it traces the origins of these institutional battles and maps out these conflicts across different instruments of the trade policy apparatus. Additionally, it explores the drivers of executive-legislative contention and assesses its complex relations with partisan polarization. The conclusions are two-fold. First, since 1974, under the dual imperative of economic leadership and democratic governance, trade institutions have undergone a bifurcated development where both trade-liberalizing and protective measures developed in both executive and legislative branches. The 1974 Trade Act has played a structuring role in the bicephalous transformation of US trade policymaking, heralding a long legacy of interbranch conflicts amidst stormy debates over globalization and the role that the United States should play in the world economy. Second, in a context of hyperpolarization, institutional mechanisms and legislative reforms can only go so far as to preserve a balance of power necessary to address the tensions between democratic governance and international competitiveness. Beyond the US case, this means that efforts to curtail protectionism cannot be confined to policy recommendations and technocratic solutions, but must address the political and ideological roots of the current globalization fatigue.

RÉSUMÉ

Cet article analyse les conflits inter-branches inhérents à l'appareil institutionnel de la politique commerciale américaine et la recherche d'un équilibre des pouvoirs entre le législatif et l'exécutif, au milieu de débats récurrents sur les bienfaits de la mondialisation. Il retrace ainsi les origines de ces batailles institutionnelles et cartographie ces conflits au sein des différents instruments de la politique commerciale. En outre, cette analyse explore les déterminants de cette opposition entre l'exécutif et le législatif et évalue ses relations complexes avec la polarisation partisane. Les conclusions sont doubles. Premièrement, depuis 1974, sous le double impératif de la primauté économique et de la gouvernance démocratique, les institutions commerciales ont connu un processus de bifurcation par lequel des mesures de libéralisation et de protection se sont développées à la fois au sein de l'exécutif et du pouvoir législatif. Le *Trade Act* de 1974 a joué un rôle structurant dans cette transformation bicéphale de la politique commerciale américaine, amorçant une longue série de conflits institutionnels au milieu de débats houleux sur la mondialisation et sur le rôle des États-Unis dans l'économie mondiale. Deuxièmement, dans un contexte d'hyperpolarisation, les mécanismes institutionnels et les réformes législatives peuvent difficilement préserver l'équilibre des pouvoirs nécessaire pour faire face aux tensions entre gouvernance démocratique et compétitivité internationale. Au-delà du cas américain, les efforts visant à contenir le protectionnisme ne peuvent se limiter aux recommandations politiques et aux solutions technocratiques, mais doivent s'attaquer aux racines politiques et idéologiques du désamour des peuples vis-à-vis de la mondialisation.

INDEX

Keywords: the United States, trade policy, globalization, Executive-legislative relations, President, Congress, democratic governance
Mots-clés: États-Unis, politique commerciale, mondialisation, relation entre pouvoirs exécutif et législatif, Congrès, gouvernance démocratique

AUTHOR

JEAN-BAPTISTE VELUT

Maître des conférences, Université Sorbonne Nouvelle, France, jean-baptiste.velut@sorbonne-nouvelle.fr

Democratic Integration in North America: Focusing on Democratic Institutions

L'intégration démocratique en Amérique du Nord: mettre l'accent sur les institutions démocratiques.

Hugo Rangel Torrijo

01. Introduction

1 This article is not intended to compare NAFTA and USMCA. Neither do we propose a historical description of the treaties between the three countries. Rather, it is a reflection on the need for democratic institutions in North America coexisting with this economic treaty. Since democracy is a broad concept, this reflection focuses on three aspects: justice, migration, and the environment. This work is built on the theory of democracy developed by Dahl and Diamond. I have based the following discussion on a book that I developed on the fundamental dimensions of democracy centered on Mexico (2011) among other authors. When democratic integration in North America is mentioned, we are referring to a legal and procedural framework with defined standards of democracy in justice systems and with scope in environmental and migration policies. As Pettit put it, a true theory of democracy retains a general faith in the sort of institutions that we find in most democracies today (2014, p. 149).

02. Free Trade: Against or For Democracy?

2 By way of introduction, let us give a brief background to his question. Historically, commerce is believed to bring only positive outcomes (Ralston Saul, 2007). Through this vein came the idea of a "strong correlation" between free market (socioeconomic-modernization) and democracy, as Fukuyama stated (1992, p. 141). The principle-based on this supposed correlation has been a strong discourse in Latin America. This belief is

spread worldwide: even socialist Jacques Attali characterized it as "market democracy" (2004, p. 32-3). However, can we attach trade to democracy? Moreover, can we build democracy under the conditions of commerce? Let us see if there is any real substance in his claim.

3 "Trade first, democracy comes after," has been dominant and powerful rhetoric, with present-day China as a successful model. However, this discourse has negative repercussions for democracy. Firstly, for technocratic elites, less government means more democracy. Privatization has been the main goal of conservative governments, particularly in Mexico. Nevertheless, privatization often shows a lack of democratic means, such as corruption and lack of transparency. In Mexico, privatization is supposed to bring prosperity, but the evidence has been contradictory. For instance, Mexican elites have tried to open the oil industry to the private sector for decades instead of reforming that industry by cutting off corruption, corporatism, favoritism, and inefficiency that wastes public resources. Instead, Mexican elites blame the "nationalist approach to oil wealth and the sensitive attitude toward sovereignty" (Castañeda, 2011).

4 Even Marx described himself as a supporter of free trade, however, he did so thinking that free trade would accelerate the capitalist contradictions and then produce a revolution[1] However, for more than a century, deep contradictions have existed in finance and markets: free trade face eventually economic crises, not revolutions. That is why it should be regulated by democracy: this is the only way that trade would be free and fair. For the populist movement, the French National Front and Donald Trump are pioneering critics of free trade and globalization. They ignore Marx's 1848 critique on globalization. There is also a significant difference. Marx's critique was based on social justice, while their antiglobalization discourse is based on racial nationalism and intolerance.

5 Octavio Paz wrote that a modern economy is impossible without democracy. The Mexican economy has proved this principle. Because, despite free trade, deregulations, and privatizations, its economy operates on corruption, favoritism, and conflicts of interest, i.e., a lack of democratic rules and institutions. These factors negatively affect its economic performance as well as its citizens' wellbeing.

6 We must ask ourselves the question: What exactly *is* democracy? Although free elections are important, it is obvious that it is far from guaranteeing a democratic system. Defining democracy is not an easy task. I insisted on the need for social equality of rights and freedoms. This principle is crucial in unequal societies such as Mexico's. Justice and human rights are essential elements of democratic systems (Habermas, 2000). It is therefore of paramount importance to establish solid justice systems to protect freedoms and equal citizenship. Chomsky defines democracy in a participatory way: "Society is democratic to the extent that people in it have meaningful opportunities to take part in the formation of public policy" (Chomsky, 1993, p. 7). Many other authors, including Carothers, share this definition. Therefore, in any of its fundamental meanings, democracy has little to do with trade.

7 The very nature of free trade was questioned by Polanyi (1968): "There was nothing natural about laissez-faire; free markets could not have come into being merely by allowing things to take their course [...] laissez-faire itself was enforced by the state." (p. 145) That is, laissez-faire is inconceivable without state regulation to guide fair trade. Modern societies need democratic states strong enough to reinforce the law.

8 Democratic integration in North America could help countries become global players in facing the complexity of globalization. Only then, underlines Habermas, these global players can counterbalance out-of-control markets (2008). Individual states can no longer adequately protect their citizens from such increasingly globalized challenges as environmental degradation, epidemics, or the security risks created by advanced technologies (Habermas, 2003). In short, democracy can and should "catch up" with global trends and build a new economy; otherwise, the excess of markets could harm democratic citizenship.

03. Beyond NAFTA and USMCA

9 What is mainly concerned with here is, as a political project, NAFTA[2] postponed the democratic political reforms in Mexico. President Salinas openly postponed political reforms. Instead, he firmly promoted NAFTA as a national priority. Then, his cabinet composed of a group of dynamic technocrats tried to reach modernity throughout this agreement. These orthodox economists were convinced that open trade would bring economic growth, and this growth would bring prosperity and a shining modern image. At the beginning of the 1990s, this agreement was at the center of the economic strategy, a pharaonic project. Official sponsors and promoters promised the country's modernization by signing NAFTA. However, even for enthusiastic promoters of NAFTA (the North American Free Trade Agreement), the outcomes of the agreement are limited. Sadly, more than ever, the southern U.S. border is a symbol of the abyss between North and South.

10 I do not suggest that we abandon trade, but rather make it fairer in a democratic frame. Beyond conservative claims, NAFTA was a disappointing agreement in several ways: Macewan (1994) predicted that NAFTA would produce inequality and stagnation. Amy Godman rightly pointed out that "20 years after NAFTA took effect, it has failed to deliver on many of the promises Clinton and others made." She said that thousands of U.S. jobs have vanished as companies sought low-wage workers in Mexico[3] However, is it fair to solely blame NAFTA for the high unemployment rate in the U.S.? American jobs, as well as those of the Western World, including Mexico, have been outsourced to China because of its lower wages. Anyway, NAFTA failed to ensure the implementation of labor provisions; as Macdonald (2015) pointed out, "It would have been in our best interests to promote labor rights in Mexico."

11 It is important to consider how critiques on NAFTA are not only necessary but also essential. However, those critiques do not mean that countries withdraw themselves from global issues. We cannot afford to be isolated from global struggles such as environmental degradation. The denial of the international dimension means the denial of global solutions. Nations cannot become withdrawn: they should be open to confront global problems.

12 On the other hand, pro-NAFTA voices have exaggerated its benefits for political purposes. For example, Rubio states that "the enormous success of NAFTA is a palpable evidence that opportunities for Mexico are infinite" (1999, p. 2). This naive assertion has proved to be unrealistic. The dominant discourse pretends that the free market is perfect. Although Rubio himself admits that privatization in Mexico was unsuccessful, he interpreted this failure as the lack of competitiveness, and nevertheless fails to denounce the absence of democratic accountability in the Mexican economy.

13 De la Calle and Rubio celebrated the consequences of free trade "as a consequence of trade openness, increased competition and a significant improvement in productivity for production, distribution, and marketing" (2010, p. 54). This was significant since De la Calle was a NAFTA negotiator. They celebrated the increase in the middle class, which is good for the consumption and the economy (p.56). The book does not mention democracy in particular but suggests that the rise of the middle class changes habits and because it is more informed, more will participate. However, this has not happened in China, where the broad middle classes have not translated into democratization.

14 Competition has been a powerful discourse to promote free trade policies and the main goal of trade has been mainly GDP growth, however, as Stiglitz has stated, the GDP is not an indicator of economic development, and even less an indicator of sustainable human development. Beyond competition, countries should also consider cooperation to overcome international problems.

04. Democracy and NAFTA

15 Some authors have examined the link between NAFTA and democracy. However, Heredia (1994) addressed the issue of democracy but limited the discussion to two aspects: the Zapatista uprising and electoral rights. It must be remembered that at that time the single-party system persisted in Mexico. Heredia addressed the issues related to fraud and the single-party political regime. The author wrote about "civil society" but was referring to partisan associations fighting for political rights before the Inter-American Court of Human Rights. At that time, the Mexican government censured criticism of NAFTA, and this limitation affected democracy as well as the improvement of the agreement. Actors can improve deals by making them fairer.

16 In 2000, the beginning of political party alternation at the presidential level produced a false sense of democratization in Mexico. Some authors such as Weiss, (2000) even argue that these changes were produced by NAFTA. However, this perception exaggerated the effects of trade. As Maxwell & Cameron concludes, "The presumption that NAFTA could be the sole cause in triggering Mexico's democratization proved illusory." (2004, p. 319) Moreover, NAFTA did not even contain a "democratic conditionality" clause (Aguayo Quezada, 2000: 35). However, conditioning democratic changes in trade are questionable because trade is already unequal and could then be subject to unfair pressures. Democracy is a complex process that cannot be imposed. In any case, it's hard to believe that Mexican elites would be committed to democracy only under the condition of international trade.

17 Maxwell and Cameron (2004) based their analysis only on the political party alternation in Mexico, namely PAN coming to power in 2000. But even with that criterion, they did not observe that much of the political system remained intact, nor did they foresee that the monopoly party (PRI) would return to power in 2012. As Pastor and Wise (2005) noted, Fox's administration (2000–2006) lost the opportunity to implement social and economic reforms badly needed in Mexico. Despite the importance of the fall of the PRI party in 2000, the democratization process is much more complex than the change of parties in power.

18 Some authors in Mexico tried, unsuccessfully, to establish the democratic consequences of NAFTA. Rubio, for instance, writes: "The country needs something like [NAFTA] for

the broader front of public and political life" (2015, p. 59). "NAFTA is nothing more than borrowing U.S. institutions for the benefit of Mexico" (2015, p. 62). The author did not prove this assertion, which is an exaggeration since NAFTA was almost exclusively commercial. Rubio, like other Mexican technocrats, overestimated the economy. However, democracy is a complex process dealing with several dimensions assuring equal rights for all citizens.

19 Unlike Rubio (2014) and Contreras (2018), who propose that NAFTA indirectly brought democratization to Mexico, I note the evidence of the gaps that this treaty has with democracy. Contreras (2018) argues that NAFTA's economic development brings democracy to Mexico through the "breaking of political and economic monopolies." He even states that Mexico is a "textbook example of a dual transition." However, as Carothers points out, there is not such a linear conventional transition. Besides, some monopolies have been created. For instance, major Spanish banks now control the national bank system (see Cloke, 2014).

20 The argument of Contreras (2018) and Rubio (2014) that NAFTA brought democracy to Mexico is rather questionable. To put this in perspective, President Salinas, who initiated NAFTA, took office in 1988. Rubio stated then that "one of the paradoxes of the July 6 election is that the Institutional Revolutionary Party (the ruling party) did poorly [...] yet the people expect Salinas, the PRI candidate, to deliver economic growth as a matter of course" (Rubio, 1988). I have the opposite view because I believe in democracy and I walked with hundreds of thousands of people to protest that massive electoral fraud[4] Commenting on this election, Thompson (2004) says, "Political analysts and historians have described that election as one of the most egregious examples of the fraud that allowed the Institutional Revolutionary Party to control this country for more than seven decades." Yet Rubio does not even mention the massive protests (neither official nor commercial TV) but instead adds, "Salinas appears to be convinced that his only chance for success lies in concluding the process of reform and restructuring [the economy]" (Rubio, 1988). In this logic, Salinas undertook NAFTA, then this agreement became a symbol of modernity. However, we have to remember that an authoritarian single-party government with little freedom of the press, no union freedom, and illiberal practices such as espionage[5] initiated NAFTA. In this sense, those technocrats wanted to organize an economic revolution, but they made the same mistake that guerrillas made in Latin America since neither one built a democracy. As Chesterton says, "You can never have a revolution to establish a democracy. You must have a democracy to have a revolution." (2009, p. 27) Indeed, democracy should precede the modernization intended by that elite. As Tilly said when referring to the World Bank, "Democracy may promote economic growth" (2006, p. 186). Indeed, and not the contrary.

21 Mexico is now certainly more democratic than it was in 1990. The country has alternative parties, both left, and right (thanks to reforms promoted by minority parties). Among the six basic institutions required by democratic states according to Dahl (2005), some of them have been reached. There are already free and impartial elections for public posts (1 and 2). Freedom of expression is generally reached (3). The "alternative source of information" (4) is not entirely reached as commercial media may not necessarily offer an alternative view of public affairs since they are part of the authoritarian system and have their interests. Associational autonomy (5) is partially reached since many supposedly "civil associations" are related to businesses or political

parties. This impedes their independent role to protect the interests of civil society[6] In this sense, the last institution proposed by Dahl, inclusive citizenship (6), remains a mere ideal since Mexico is historically a very unequal country where 46% of the population live under the poverty line (UNICEF, 2013).

22 Regarding the state based on the rule of law, Cardoso and Eisenberg (2004) and O'Donnell (2004), among other authors, have pointed out the need for rule of law in a democracy and its absence in Latin America. The relevance of the rule of law for democracy has been undermined both by the liberal tradition and the republican tradition that influenced Latin American political systems.

23 Diamond (1997) identifies three dimensions of democratic consolidation: deepening democratic structures to make the government more liberal, accessible, accountable, and representative; strengthening the formal institutions of democracy, including parties, legislatures, and the judicial system; and improving the regime's performance both politically and economically. In Mexico, besides NAFTA, such institutions have been developed (parties and legislatures) in the last 20 years. However, the weakest institution remains the judicial system, which constitutes a nodal point to consolidate democracy in fundamental areas such as the environment.

24 Mounk (2019) argues that citizens are increasingly distrustful of their democratic system. Mounk identifies three key drivers of voters' discontent: stagnating living standards, fear of multiethnic democracy, and the rise of social media. In this context, this should be understood as the public's mixed perceptions of NAFTA[7] Fairbrother notes that, in North America, the elites largely substantiate the dual-pathway model of globalization that systematically limits the role of public opinion in politicians' decisions to open their countries' economies (2019, p. 168). That is why some authors promote the increased participation of social actors, as suggested by the European Union (2017). These authors note the democratic dimension of EU negotiations on trade agreements, mainly the role and responsibilities of citizens and local and regional authorities.

25 Some people opposed to NAFTA maintain that the nation is in danger. However, this claim should be understood at a rhetorical level. Gellner's view on the mythic dimension of nationalism is well known. Conventional views oppose internationalism (or cosmopolitanism) and national survival. However, there is not such a mutually excluded dual alternative. As Bouchard says, universal values are normally deemed appropriate by national cultures (2019, p. 330). Neither is sovereignty in danger since the Westphalian principle of the recognition of another state remains an international rule. From Rose Perot to Trump, there is no solid argument to oppose NAFTA or free trade, rather conspiracy theories and electoral rhetoric prevailed. Moreover, to argue that the US (a powerful nation) is in danger in the context of NAFTA is a largely exaggerated view. In Europe, Schmidt notes that "national leaders have generally failed to develop new ideas and discourses to reflect Europeanized realities" (2005, p. 761). While the populist movement propels Brexit mainly by arguing for controlling immigration[8].

05. Democratic integration

26 In July 2020, NAFTA was replaced by UMSCA. As Chatzky, Mcbride, and Aly (2020) pointed out NAFTA was long a political target for both Democrats and Republicans,

however, Trump arguing it undermined U.S. jobs and manufacturing, threatened to withdraw from NAFTA. Then UMSCA was a political and rhetorical replacement. Above all, there was an update to NAFTA, but included new chapters such as corruption and notably labor. Indeed, in late 2019, the Trump administration won support from congressional Democrats for the USMCA after agreeing to incorporate stronger labor enforcement.

27 According to Rubio "NAFTA was meant to be a mechanism whereby the United States provided guarantees for investors in Mexico intending to accelerate Mexico's development while deepening the economic ties across the three nations... USMCA not only eliminates the guarantees for investors but creates disincentives for new capital to flow into Mexico through a series of mechanisms, including very tight rules of origin, severe penalties for labor practices, and (very high) minimum wages for a series of industrial processes. Besides, the agreement incorporates a sunset clause after every six years, a circumstance that hinders long-term projects from being contemplated. The two documents pursue different objectives" (Rubio, 2020).

28 Although the establishment doubted that President López Obrador (AMLO) would support NAFTA, he endorsed USMCA. (A member of his cabinet even participated in the USMCA negotiation). Rathbone estimated that the signing of the USMCA in August 2018 calmed fears that Trump would not break the treaty and that AMLO would sign since he was perceived as a nationalist and protectionist rather than his free-trade instincts. However, AMLO even launched a poll on social media to find the USMCA name in Spanish (T-MEC won on October 16, 2018). With AMLO's support, the last five Mexican presidents have supported NAFTA-USMCA as it is, and no significant modifications have been demanded and even fewer demands to go beyond trade and advance democracy have been made. This confirms our thesis: with the absence of a democratization agenda and the need for it in contemporary Mexico, there is a need for democratic rules and standards at the North American level.

29 Democratic integration does not violate national sovereignty. On the contrary, international cooperation regarding democratic matters strengthens national institutions. As proposed by Habermas, government legal structure secures internal and external sovereignty.[9] Regarding the integration democracy concept, we do not ask that they intervene in matters of justice and the environment, but that, as in Europe, national institutions work under fair and clear norms and standards, for example, the European Commission for the Efficiency of Justice[10].

30 It is not an intervention, which as we saw happen as was the case with Fast and Furious and Casablanca (made by Democrats). The integration we propose consists of mechanisms that serve as a framework for transparent cooperation with clear criteria and standards.

31 During the NAFTA negotiations, Canada and Mexico opposed commissions three-nationals have powers to apply sanctions and monitor compliance of the respective laws since that would mean the validity of a power supranational (BANCOMEXT, 1993). We have to consider also that as Gantz mentioned "the aversion of the United States against creating new institutions" (2018, p. 2). Democratic integration does not represent a new or supranational institution.

32 Democratic institutions already in place in North America with share standards could function as "Gatekeepers" of the system in the sense that Levitsky and Ziblatt present

(2019). In this case, the gatekeeping task would be coordinated with North American partners.

33 There is certainly some resistance on the part of the Mexican government over the intervention. Let us mention two cases, the operation Casa Blanca in 1998[11]; and Fast and Furious in 2006-9[12] However, conditions have changed significantly, and, on several occasions, the Mexican government has requested the collaboration of the FBI. There are two aspects to which cooperation on the asymmetry of American power must be preserved.

34 The first is that there is no imposition of any principle or rule in exchange for commercial advantage. This represents pressure and then trade, and the agreement is subject to power. The second is that there is no political interference disguised as democratization. There is a condition to trade and then to have an advantage from it. Neither case contributes to democracy, rather the exercise of power and domination. We can mention the adoption of measures to contain the immigration of Central Americans to the United States under the threat of Trump to impose heavy tariffs on bilateral trade.

35 Kymlicka said NAFTA "provided the USA and Canada with some leverage to push for liberal reforms within Mexico" (p.168). This supposes up to down reforms. But liberal reforms are taking place in Mexico pushed rather by civil society. Besides the history of the USA – Mexico is one of domination and imposition such as the Bucareli treaty in 1923. Then, modern multilateralism should prevail. For instance, clear standards on the judicial system would improve human rights in Mexico.

36 To be fair, not only Mexico could be subject to democratic improvement. In the case of the United States, we can mention the system of large voters that contradicts the principle that every citizen vote has the same value. For example, the Electoral College gave the presidency to G. Bush and D. Trump despite obtaining less popular vote than their opponents. Also, campaign money pervert's democracy, as suggested by Bohlen (2017).

5.1 Non-interference in electoral processes

37 One aspect that can be addressed is indirect participation in electoral processes in member countries. For example, in the 2008 US presidential election, President Calderón mistakenly sided with Republican candidate McCain and even invited him to Mexico. In September 2016, the President of Mexico, Peña Nieto, invited then-presidential candidate Trump on a catastrophic visit (see Dresser, 2016). In July 2020, President López-Obrador was invited to the White House in the middle of the Trump presidential campaign to be reelected. This intervention has negative consequences for the opposition parties and affects electoral fairness, then the democratic systems. As such, this type of political manipulation should be stopped. These meetings during elections matter since Mexican presidents participate under pressure or in the expectation that it would ensure the good course of NAFTA and USSMCA. A clear framework for relationships during the respective campaigns would help overcome this situation.

5.2 Corruption

38 An aspect that contributes to the development of democracy is transparency and the fight against corruption. Indeed, as noted by Pasquino, corruption affects not only public decisions but also undermines legitimacy (in Bobbio, 1998). Absent in NAFTA, USMCA addresses this issue in chapter 27, whose main goal is to "prevent and combat bribery and corruption in international trade and investment"[13] However, the document often refers to the responsibility of each country to enforce the law. For example, "Each Party shall adopt or maintain legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offenses under its law" (USMCA, 2019, 27.3). However, the USMCA text calls for cooperation in 17.9: "The Parties recognize the importance of cooperation, coordination, and exchange of information between their respective anti-corruption law enforcement agencies." This chapter is welcome in the context of global corruption, as Brazil's Odebrecht scandal proved. Mexico's new government is tackling this network of corruption[14] This proves the decorative function of the National Anti-Corruption System (NAS) created in 2015 by the Peña Nieto administration, while Odebrecht's corruption acts were being committed. We must mention that this president maintained that corruption in this country is "cultural" (which was praised by the anti-Mexican rhetoric) and that there is not a political issue related to institutions and the rule of law. Ironically, this view has reached racist groups who target Mexico and consequently oppose any relationship with it[15].

5.3 Democratizing Unions?

39 USMCA's chapter 23 on labor aims to raise and improve labor standards and working conditions in all three countries. As reported by the Canadian government, the labor chapter targeted Mexico: "The labor chapter includes new provisions to prohibit the importation of goods produced by forced labor; enforce obligations related to discrimination, including discrimination based on sex, sexual orientation and gender identity; address violence against workers exercising their labor rights, and ensure that migrant workers are protected under labor laws. To address the main labor rights violations in Mexico (specifically, the use of 'protection contracts' or employer-dominated union agreements), the chapter also includes an Annex on Worker Representation in Collective Bargaining in Mexico, under which Mexico commits to specific legislative actions to provide for the effective recognition of the right to collective bargaining" (International.ca, 2020). It is important to mention that unions were official (belonged to the ruling party), and the main one, CTM, which controlled teachers and actors to steel and mining workers, was directed by Velazquez since the 40s (in 1994, at the beginning of NAFTA, he was 94 years old—that is to say, "Soviet-style"). However, this has changed, although the democratization of unions is still needed.

40 Some authors in Mexico warn of the consequences of USMCA's rules on labor. Homs (2020) argues that, under USMCA, labor supervision may exist through foreign unions. This author also speculates that foreign companies investing in Mexico could enter into collective contracts with foreign unions. However, these are pure speculations. We must wait to see how it works and who benefits from it[16] Some businesspeople are getting ready, but it is a long process of adaptation (Alegría, 2020).

41 Rubio suggests that the USMCA rules on unions would dismantle the old structure of unions in Mexico (Rubio, 2020). We hope that the demand to break union corporatism is sincere. I condemned this corporatism of the Mexican system (Rangel, 2011). So far, however, both businesspeople (foreigners and Mexicans) and politicians have benefited from this kind of unionism. As Bruhn notes, unions "often cooperated with draconian policies to freeze wages because their leadership had long ago been captured by the PRI and maintained in power through undemocratic internal practices" (Bruhn, 2009, p. 5). Indeed, this happened in the 1982 and 1995 crises.

5.4 Migration: Beyond Walls

42 Mexican migration to the U.S. is significantly diminishing; in fact, most of the migration crossing the border now comes from Central America. However, the now-official right-wing demagogy sees a plot to invade the U.S. In any case, unemployment, the absence of social security, and violence are still powerful forces that propel migration. Thus, working on those issues through law enforcement and social development is the only way to reduce structural migration to the U.S. Moreover, it was proved that building big fences and deploying armies, high technology, and even drones make up an extremely expensive strategy that neither guarantees a secure border nor stops migration. As Dear (2013) pointed out, the only beneficiary of the border fence was the multi-billionaire security industry. Dear also noted that the wall jeopardizes the prosperity and the development of the communities that already coexist.

43 It is widely known that Republicans have blocked all initiatives for migration reform, interpreting any proposal as "amnesty." This conservative strategy serves to discredit Democrats and then, in simple terms, exploit the delusional fear of "invasion." Nevertheless, this populist strategy jeopardizes social cohesion and allows the permanence of the broken migration system. A bipartisan work is therefore needed to build a fair migration system, which allows those people who already work and contribute to the United States to obtain citizenship. If conservatives can look past xenophobic views, they could cooperate with their neighbors to create jobs and then curb illegal immigration.

44 Fairtrade is another factor that could reduce migration. For instance, many Mexican fruit and avocado producers try, unsuccessfully, to sell their products to big retailers such as Wal-Mart. In some places, this corporation is the only vendor of those products. Why ? Calderón openly and enthusiastically supported Wal-Mart's development in Mexico : this company grew profusely and is now the largest operation outside the U.S., consisting of 2,411 stores around the country. However, this expansion was a result of political backing and widespread corruption[17] Does Wal-Mart's expansion represent a "free" trade ? It is not. This dynamic produces poverty, unemployment, and then migration as a result.

45 Equal development can diminish migration flux from Mexico. Migrants are an easy target for conservative groups and, often, racist attacks. T*hey* have become scapegoats of the dysfunctional system from which both the North and the South are excluded. Even if we accept the necessity of a migration reform to fix a "broken system," we should accept the need to develop employment and wealth in Mexico. By building institutions that ensure peace, security, and the rule of law in that country, we

discourage migration. Moreover, the Mexican migration system is also dysfunctional. That explains the flux of migration from Central America to the U.S. border : for example, we can mention the humanitarian crisis caused by the arrival of tens of thousands of women and children from Guatemala, Honduras, and El Salvador in 2014.

46 Once the wall narrative weakened, Trump began using commercial blackmail. Since the flux of migrants from Central America continues via caravans, igniting an anti-immigrant sentiment, Trump demanded that the Mexican government stop such caravans or else (illegal) tariffs would be imposed on their products[18] The Mexican government gave in to this pressure[19] This can be deemed blackmail through trade to impose an immigration policy, and certainly not "free trade." Rather, North American cooperation is needed to collectively attack the causes of such migration, such as regional development and the fight against violence in Central America. After all, the US is no stranger to the post-armed conflicts in which it intervened. Some authors such as Tseng-Putterman (2018) argue that the US military interventions in Central America have created the immigration crisis.

5.5 Security and Justice Systems

47 It is not a secret that better justice institutions build democratic and peaceful societies. As Spinoza pointed out, peace is not only an absence of war or hostilities. Peace is a rather positive social building. This must be considered in the context of social violence in Mexico. As Carlsen (2008) noted, in the frame of NAFTA, the naive initiative "Security and Prosperity Partnership" was launched in 2005, followed by Plan Mexico. As we can see, these initiatives did little to stop violence in Mexico. Furthermore, we should consider that the perception of drugs has radically changed. A new continental strategy should tackle drug issues beyond the failed punishment approach.

48 As Shedler (2014) pointed out, "Policy incoherence permitted the lingering violence to become worse." Indeed, Calderón's incoherent policies, such as military confrontation with drug cartels, worsened violence, endangered civilians, and took thousands of policemen's lives. Though, ironically, instead of recognizing this, Trump's conspiracy theory claims that Mexico "exports" drugs. Shedler encouraged civil society's participation in stopping violence in the country. Indeed, civil participation is important, as proved by vigilante self-defense groups (*autodefensas*). Those groups, however, have clear limits. All Mexico needs are stronger institutions. Although a law passed to establish oral trials, justice institutions are weak in Mexico as well as in Latin America.[20] A democratic integration should put pressure on and enhance that process.

49 The absence of a democratic justice system in Mexico, in addition to its highly unequal society, produces impunity : "the plague of republics," as Milton said. This vicious circle reproduces violence at high levels and discredits institutions. This phenomenon is experienced in many places in Latin America. Often, violent acts against the civilian population expose the tight relationship between politics, law enforcement, and organized crime ; they also show how weak the state has become.

50 It is essential to develop cooperation between justice systems. One cannot apply the same law everywhere, since, as Montesquieu said, laws must fit the customs of different countries. However, following international law and human rights principles, independent justice institutions could help tackle differences between North American countries. Mexico can learn from its neighbors.

51 In "Perpetual Peace," Kant establishes a set of rules to build an internationally consolidated peace. That dream of cosmopolitan peace could be built in North America through intense cooperation. Democratic institutions could then humanize and limit violence.

5.6 Environment

52 Rightly, David Suzuki criticizes the "emphasis of the economy over the environment, and indeed, the separation of the two comes as humanity is undergoing dramatic changes" (2012). This assumption is valid today more than ever ; to tackle environmental degradation, it should be global and therefore under international integration.

53 Suzuki accurately pointed out that "treaties, agreements, and organizations to help settle disputes may be necessary, but they often favor the interests of business over citizens" (2012). Democratic integration would help environmental policies in North America. For example, the West Coast Environmental Law Association of Canada has weakened its environmental laws, which violates its obligations under NAFTA[21] Regional truth integration should tackle environmental problems since these problems are inherently global.

54 These policies are needed because corporations, such as Canadian mining companies, cause *serious* water *pollution in Latin America.* For example, Goldcorp "Los Filos" in Guerrero.[22] Citizens can fight big *corporate polluters*—but what does NAFTA do about it ? True, NAFTA has the Commission for Environmental Cooperation, though this commission is purely symbolic since it has no power to influence policies or *reinforce environmental legislation*. For example, the Santiago River in Jalisco is heavily polluted by dozens of industries, some of them being American[23] A truly environmental commission should *prevent environmental disasters* like this one which is caused by multinational corporations.

55 Chapter 11 of NAFTA outrageously put a priority on corporate over civil interests. For example, ruling under this chapter, the state of San Luis Potosi in Mexico was punished for refusing to open a U.S. waste disposal.[24] As Suzuki observed, "Many of the problems arise because of an investor-state arbitration mechanism, it allows foreign investors to bring claims before outside arbitrators if they believe their economic interests are being harmed...So economics trump national interests" (2012). Happily, chapter 11 was removed from USMCA. In a democratic integration, citizens' rights and public institutions should prevail over corporate interests.

56 The new agreement CUSMA has an Environment Chapter (24): "the primary purpose of [the agreement], is the protection of the environment" (USMCA, P24-1). However, enforcement is ambiguous. In the case of the US and Canada, the text mentions that laws would be enforced by the central level of government; in the case of Mexico, the federal government is responsible (p. 24-1). We also must mention that USMCA continues to participate in the Commission originally established under NAFTA (pp. 24–23).

57 According to Maciunas (2020), "CUSMA incorporates new types of obligations and commitments for the parties and also in respect of specific areas, such as fisheries and illegal wildlife trade, while providing for dispute resolution" (p. 1). However, for Maciumas, "The biggest deficiency in the chapter is the failure to include language on

climate change" (p. 7), which is the most pressing environmental concern of our time, this author notes. While CUSMA represents progress in addressing several issues under trade rules, there is much ambiguity regarding tackling and solving some urgent environmental issues such as the use of glyphosate.

06. Conclusion: Time to Move Toward Democracy

58 What does democratic integration mean? We understand it as constructive cooperation aimed at the institutional building process centered on democracy. However, until now, trade has been the main driver of North American policies and governmental strategies. We should recall Pastor, who pointed out that "leaders of NAFTA need to start with an idea based on a principle of interdependence. If one country fails, all three are harmed, and if one grows, they all benefit" (2011). This principle of interdependence should be applied to the North American democratic integration.

59 Of course, this is not to suggest that only integration can bring democracy to Mexico. Democracy is institution-building which would be reinforced by cooperation. Undoubtedly, sovereign authority in a democracy lies with the people. Democracy is a process that cannot be imposed by an outside force (Rae, 2010). We can nevertheless work together and establish criteria that would build democratic institutions and enforce rules already in place. It is, therefore, necessary to set up standards and harmonize the legislation regarding justice systems.

60 Democratic integration must be fair, equal, transparent, and governed by democratic rules. Transparency and participation are the best ways to avoid this. Citizens' demand for more transparency is fair and makes the integration process legitimate. In this sense, integration does not mean the creation of a supranational body that could erode sovereign national powers. As Piketty pointed out, "even though nation-states remain policy modernizers...only regional political integration can lead to effective regulation of the globalized patrimonial capitalism of the twenty-first century" (2013, p. 945). This argument is opposed to the populist discourse that demonizes globalization for not claiming social justice but only justifying racial nationalism.

61 I emphasize the need to develop global interactions between national and international institutions. Chomsky saw NAFTA as a sign of "the new imperial age [which] marks a shift toward the reactionary end of the antidemocratic spectrum" (1993). A post-NAFTA era should therefore amount to a post-hegemonic era ; this calls for the development of a process centered on democracy that overcomes the contradictions of the global financial crisis. Moreover, as Pettit pointed out, "when a stronger state tries to use hard power to impose on others, the result can be counterproductive" (2014, p. 172). Paradoxically, we have a U.S. president who denies global issues while trying to impose his power on Mexico in an imperialist manner, such as the funding of his border wall project.

62 More than ever, we have evidence that the notion of linear and automatic democratic transitions is a fallacy (Carothers, 2002). Democratization is rather a complex process that we must enforce and promote at the continental level. For example, the protection and promotion of fundamental rights is the basis of democracy. To promote human rights in this country, a deep reform of the criminal system according to North

American standards are needed. The current accreditation of a few prisons in Mexico by U.S. agencies is not enough.[25]

63 The true integration of North America will mean building democratic institutions. As Michael Apple pointed out, democracy is about renewing institutions. Indeed, democracy "is a complex set of institutions that involves accountability, rule of law, and an adequate state ; they have to work in conjunction with one another," as even Fukuyama (2014) now agrees. Countries should therefore work to develop that system of institutions.

64 A European Union promoter, Habermas, rightly underlines that praising national values, such as solidarity, could and should prevail at the supranational or international level (2003). A policy of solidarity is needed to construct new and ever more sophisticated forms of "solidarity among strangers" (2001).

65 Meyer (2003) pointed out that since NAFTA's creation, "Mexico ceased to define its national interest in terms of the degree of its independence relative to the United States and identified it instead with its closeness...with that country." Indeed, democratic integration should develop Mexican democratic institutions that focus on its national interests. Otherwise, dysfunctional state institutions in Mexico are negative for U.S. interests, even if Mexico is seeking closer ties with the U.S. Like Canada, Mexico should look for independent and accountable institutions. We cannot forget that integration should address the current North-South imbalance in North America through policies that promote solidarity (Habermas, 2013). Mexico needs institutional development to improve security, justice, and, only then, improve its citizens' quality of life. Mexico's development is in the best interest of its northern neighbors.

66 Camdessus, while FMI director, said regarding the Mexican economic crisis in 1995 : "The Mexican crisis showed clearly that openness to international financial markets imposes an obligation of unfailing discipline on economic policy. [...] [It] demonstrated the high costs that can arise when a country lowers its guard and markets exercise their discipline instead" (Camdessus, 1995). Analogically, when a country lowers its guard in democracy policies, particularly judicial justice, and equal citizenship, social problems and violence prevail. This does not mean we should punish the lack of democratic policies. We rather suggest strengthening democratic institu tions, particularly justice institutions, by adopting clear rules and standards. This promotes accountability and transparency, values about democratic regimes, as Bobbio suggests (2000).

67 Mexican elites are sensitive to foreign leverage. But public opinion has also become sensitive to it in the global context. I share the views of Wood, that "there is a real opportunity for the North American partners to move beyond conversations about trade and investment. Now that the rules have come into force, we need to push our three countries' leaders to think beyond trade. There needs to be an investment of time, effort, and political capital in addressing issues as diverse as energy integration, climate change, citizen security, organized crime, and drugs, and ensuring that the region as a whole is prepared to face exogenous and endogenous threats" (2020). Indeed, it is time to move forward. This view could certainly be seen as naïve since Trump remains in power. There is a need to set up a framework of rules of cooperation to go beyond personal presidential power, especially with the current erratic and unpredictable US president. Instead of immigration blackmail and environmental negligence, cooperation should prevail. It is more desirable to introduce justice systems

that reinforce environmental laws and new provisions on corruption. The election of Donald Trump as U.S. President, as well as the ascendency of right-wing populism, has raised questions about the future of democracy (Reza, 2017). It might seem contradictory or naive that I am advocating for cooperation in this era of racial nationalism and economic populism. However, it is crucial to stand up for it precisely because this populism is eroding democratic values. Hopefully the new President Biden will help advance a democratic agenda.

68 Regarding the justice system, the reforms implemented in Mexico in 2008 are incomplete. I must agree with Shirk : "Whether the reforms are successful depends largely on how they are implemented, and by whom. Mexico now needs to invest in training and supporting the lawyers and practitioners who will operate this new legal framework, working to ensure that justice is swift, predictable, and fair" (2009, p. 9). Mexico could benefit from the experience in the United States and Canada where several key reforms to further professionalize the administration of justice and promote a rights-based criminal justice system took effect in the post-World War era.

69 USMCA added some rules regarding unions, but it is not clear if they will benefit workers or be a means of business dispute. We want them to improve the standard of living of workers and contribute to the democratization of trade unions. USMCA also added a chapter on corruption aiming to prevent it and combat it. This positive provision is viable only if it can be enforced properly. This brings us back to the justice system. This would improve the regime's performance both politically and economically, as Diamond suggested (1997).

70 I agree with Schmidt "policy issues that challenge deep-seated values do need to be addressed" (2005 p. 775, see also Anderson, 1999). Indeed democratic policy platform should be a continental focus for the Americas. Fewer weapons and more institutional cooperation could contribute to peace-building in a violent continent. For instance, the U.S. could curb the illicit traffic of small arms, which largely contributes to the *high rates* of *crime* and violence in Latin America. It is important to point out that public opinion supports the development of democracy and that people expect more democracy on trade agreements. That is why democratic integration is so important to put pressure on authorities to reinforce laws already in place. It is time to build global democracy through security, civil peace, and solidarity. To build a democratic integration, it is necessary to take those views into account. Rather than declare the end of globalization, it is time to build it from democratic institutions. Rather than closing borders and raising walls, cooperation is needed to solve trans-border problems. This cooperation would quicken the pace of democratization in Mexico.

BIBLIOGRAPHY

Anderson, Jeffrey (1999) Regional Integration and Democracy : Expanding on the European Experience. Boston, Rowman Littlefield Publishers.

Aguayo Quesada (2000) The External Factor. Journal of Democracy. 11, 4 :33-36.

Alegria, A. (2020) Vienen quejas en materia laboral por el T-MEC, alerta la IP. La Jornada. July 3, 2020.

Attali, Jacques, (2004) La voie humaine, pour une social-démocratie, Fayard, Paris.

Bancomext (1993) La recta final del TLC. Una cronología. Revista de Comercio Exterior no. 14, December.

Barraza, E. (2018)¿Qué busca México con la desclasificación de los archivos de espionaje ? France, 24. 14/03/2019. https://www.france24.com/es/20190314-mexico-desclasificacion-archivos-espionaje

Bobbio, Matteucci, Pasquino (1998) Diccionario de política, vol. I. Mexico : Siglo XXI.

Bobbio, N. (2000) El futuro de la Democracia. Mexico : FCE.

Bohlen, C. (2017) "American Democracy is Drowning in Money" (The New York Times, 20 de Septiembre de 2017).

Bruhn (2009) Mexico : l Democracy and the Future. Policy Brief No. 161 — July 2020

Calderón Martínez (2018) NAFTA and Democracy in Mexico. Successful Failure ? London, Routledge

Camdessus, Michel (1995) Conference on Banking Crises in Latin America. Inter-American Development Bank. Washington, D.C., October 6, 1995

Carlsen, L. (2008) Armoring NAFTA, the Battleground of Mexico's Future. CIP, Report on the Americas.

Carothers, T. (2002) The End of the Transition Paradigm. Journal of Democracy. Vol 13 N. 1.

Castañeda, J. (2010) Mexico's Failed Drug War. CATO, Economic Development Bulletin, No. 13.

Castañeda & Aguilar (2011) Mexico's Age of Agreement. A Mandate for Reform. Foreign Affairs.

Chesterton, G. K (2009) Tremendous Trifles, The Project Gutenberg Ebook.

Chomsky, (1994) Secrets, Lies, and Democracy, Tucson, Odonian Press.

Chomsky, (1993) Notes of NAFTA : "The Masters of Man". The Nation, March.

Cloke, Jon (2014) Mexico : A gated economy powered by NAFTA. Latin American Bureau https://lab.org.uk/mexico-a-gated-economy-powered-by-nafta/

De la Calle & Rubio, (2010) Clasemediero. Mexico : CIDAC.

Dear, Michael, (2013) Why Walls Won't Work : Repairing the US-Mexico Divide. (Oxford University Press, February

Dresser, D. (2016) Humillación a Domicilio. Reforma. 31 – 08- 2016.

European Union, (2017) The democratic dimension of EU negotiations on trade agreements : the role and responsibilities of citizens and Local and Regional Authorities. Brussels : European Union.

Fukuyama, (2014) et al. Reconsidering the transition paradigm. Journal of Democracy, vol,25, No 1.

Fukuyama, F. (2018) Identity. Demand for dignity and the politics of resentment. NY : Farrar, Strauss, and Giroux.

Fukuyama, F. (1992) *The End of History and the Last Man. NY,* Macmillan, Inc.

Gantz, J.D (2018) Addressing Dispute Resolution Institutions in a NAFTA Renegotiation. Institute for Public Policy of Rice University.

Gaytan, V. (2018) The USMCA and its new anti-corruption provisions. Global Americans, *October 19, 2018.*

Habermas, J. (2003) Toward a Cosmopolitan Europe, Journal of Democracy, vol,14, No 4.

Habermas, J. (2008) El Occidente escindido. Madrid, Trotta.

Homs, (2020) T-MEC implicaciones sindicales. El Universal, 11/07/2020

International.ca (2020) Labour chapter summary. CUSMA. Government of Canada. www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/cusma-aceum/labour-travail.aspx ?lang =eng

Levitsky & Ziblatt, (2019) How Democracies Die, Nueva York, Broadway Books & Penguin Random House.

Levy, S. (2018) Under-rewarded efforts : the elusive quest for prosperity in Mexico. NY : IDB.

Macewan, A. (1994) Globalization and stagnation. Monthly Review, April.

Maciunas, S. (2020) Environmental Provisions in CUSMA : A New Approach. Policy Brief No. 161, July 2020.

Maxwell & Cameron (2004) The Political Impact of NAFTA on Mexico : Reflections on the Political Economy of Democratization. Canadian Journal of Political Science. 37 :2 (June/juin 2004) 301-323

Meyer, L. (2003) México frente a Estados Unidos. México, FCE.

Morton, A.D. (2005) Change within continuity : The political economy of democratic transition in Mexico. New Political Economy.

Morton, A.D. (2007) Disputing the geopolitics of the states system and global capitalism, Cambridge Review of International Affairs, 20 :4, 599-617.

Pastor, R. (2011) The North American Idea. A vision of a continental future.

Pettit, Ph. (2014) Just Freedom. A moral compass for a complex world. NY, Norton Company LTD.

Piketty, T. (2013) Le *Capital* au XXIe siècle. Paris, Seuil.

Polanyi (1968) *Essays - Primitive, Archaic and Modern Economies : Essays of Karl Polanyi,* ed. George Dalton, Garden City, N.Y.

Ralston Saul, J. (2007) The Collapse of Globalism. Toronto, Viking Canada.

Rae, Bob (2010) *Exporting Democracy : The Risks and Rewards of Pursuing a Good Idea.* Toronto : McClelland and Stewart.

Rangel, H. (2011) Dimensiones e ideales de la democracia. U. de G.

Rathbone, J.P.(2018) Nafta breakthrough gives Mexico a reason for optimism. Financial Times.

Rubio, Luis (1988) Salinas, Acting the President, Charts a Stormy Course. Los Angeles Times. October 25.

Rubio, Luis (1999) Tres Ensayos, Fobaproa, privatización y TLC, México, Editorial Cal y Arena

Rubio, Luis (2015) Mexican Utopia : The Rule of Law is Possible, Washington : Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Rubio, Luis (2019) Why NAFTA Is Critical for Mexico. Americas Quarterly April 12, 2019

Rubio, Luis (2020) In USMCA Becomes a Reality. Wilson Center. June 29, 2020. www.wilsoncenter.org/article/usmca-becomes-reality#

Semple, S. (2017) Government Spying Allegations in Mexico Spur Calls for Inquiry.NYT. June, 20.

Serrano, (2012) Los Tratados de Bucareli y la rebelión delahuertista. México, INEHRM.

Shirk, David (2009) Justice Reform in Mexico Moving toward professional law enforcement and due process. Insights, Spring 2009 - vol. 9, No. 3

Schmidt, V. (2005) Democracy in Europe : The Impact of European Integration Author(s) : Vivien A. Source : Perspectives on Politics, Dec. 2005, vol. 3, No. 4 (Dec. 2005), pp. 761-779.

Stiglitz J.E. (2004) The Broken Promise of Nafta. The New York Times. January 6, 2004

Suzuki, David. (2012) Are we trading away our rights and environment ? December 6, 2012. www.davidsuzuki.org

Thompson, Ginger, (2004) Ex-President in Mexico Casts New Light on Rigged 1988 Election. NYT, March 9, 2004.

Tilly, (2007) Democracy. Cambridge University Press, The Edinburgh Building, Cambridge

Tseng-Putterman (2018) A Century of U.S. Intervention Created the Immigration Crisis. https://medium.com/s/story/timeline-us-intervention-central-america-a9bea9ebc148

UNICEF (2013) Child poverty and social rights in Mexico. Mexico : UNICEF – CONEVAL.

USMCA (2019) Agreement between the United States of America, the United Mexican States, and Canada. Washington, 12/13/19.

Valverde, (2001) México-Estados Unidos en el sexenio de Zedillo. Foro Internacional. H XLI-4.

Weiss, Stanley A. (2000) Mexico After NAFTA Becomes a New Home for Democracy, June 28, 2000, New York Times.

Wood, Duncan (2020) Does the implementation of the USMCA create more opportunities for partnership or conflict in North American relations ?, Washington, DC, Mexico Institute, Wilson Center, June 30, 2020.

NOTES

1. This Marxist is well known, See- On the Question of Free Trade, 1888, Brussels.
2. We refer indistinctively to the agreement as UMSCA or USMCA, acronyms used in Canada and the US respectively.
3. Democracy Now, January 3, 2014.
4.] I was a deputy returning officer in that election, and in my electoral box in It. Mexico City, Cardenas (the candidate from center-left) won over Salinas 3 to 1.
5. Documents released in 2018 contain information regarding espionage on writers, intellectuals, journalists, actors, entrepreneurs, social fighters, and union leaders. Barraza, 2019. See also Semple, 2017.
6. We refer to Pettit's concept of the protection of citizens' interests (2014).
7. Polls on NAFTA and USMCA have changed radically over the years (see Gallup.com).
8. Some polls showed Brexiters were mainly concerned about immigration. *Washington Post*, November 16, 2018.

9. According to Habermas the "power – state" (staatsgewalt), is a legal term referring to an executive branch securing internal and external sovereignty. State (staatsvolk) also refers to "state- people" (2000, p. 281).

10. The European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) initiated in 2002 following the initiative of the European Ministers of Justice who met in London (2000), the Committee of Ministers of the Council of Europe aimed to establish an innovative body for improving the quality and efficiency of the European judicial systems and strengthening the court users' confidence in such systems.

11. "Casablanca" was a multi-year covert operation involving Mexican bank executives, in money laundering activities. This operation irritated the Mexican government, since US agents acted in Mexico without their consent, violating the country's laws and some international agreements (Valverde, 2001). Not to mention that Casablanca punished only Mexican bankers (no Americans).

12. Operation Fast and Furious — was placed on a group of Arizona-based prosecutors and federal officials who lost track of hundreds of weapons that were allowed to pass into Mexico in hopes of tracing them to cartel leaders. Two of the high-powered guns turned up at an Arizona shootout in 2010 that killed an American border patrol officer. Officially, hundreds of those weapons ended up in the hands of drug cartels (Fast, Furious, and Foolish. Editorial. September 20, 2012. NYT, 2012).

13. This chapter is almost identical to Chapter 26 of the Trans-Pacific Partnership (TPP), which President Trump withdrew the US from in January 2017.

14. Lozoya, a former PEMEX director, was arrested in Spain and extradited to Mexico on July 17, 2020.

15. We can mention the Tea Party and authors such as Lou Doubs and radical groups. However, we can mention authors such as Castañeda who also argues that corruption is cultural (Castañeda, 2011).

16. USMCA includes a "Rapid-Response Mechanism" that would allow for the deployment of a three-member panel of labor experts to a facility to ensure that the national labor law is being respected.

17. New York Times (17-12-2012) reported a former executive statement: "In its rush to build Walmart stores, he said, the company had paid bribes to obtain permits in virtually every corner of the country...".

18. President Trump threatened that he would impose a 5 percent tariff on all imported goods from Mexico beginning June 10, a tax that would "gradually increase" until the flow of undocumented immigrants across the border stopped. NYT, May 30, 2020.

19. In a joint declaration issued by the two countries, Mexico agreed to "take unprecedented steps to increase enforcement to curb irregular migration." This included the deployment of Mexico's national guard. CNBC, June 5, 2020.

20. Reforma Constitucional en Materia de Justicia Penal y Seguridad Pública, Mexico, June 2008.

21. The Globe and Mail, Aug. 14, 2013

22. Mining Watch Canada. April 3, 2014.

23. Greenpeace, (2012) Estudio de la Contaminación en la Cuenca del Río de Santiago. México.

24. In October 1996, Metalclad Corporation, a U.S. waste-disposal company, accused the Mexican government of violating NAFTA's Chapter 11 when the state of San Luis Potosi refused it permission to open a waste disposal facility. Then in a lawsuit under NAFTA, a Tribunal for the case ruled in favor of Metalclad, ordering the Mexican government to pay US$16.7 million in compensation.

25. ICPA Congress, Mexico, October 2012.

ABSTRACT

Twenty-five years after the establishment of NAFTA, the limits of this trade agreement are obvious. Rather than integration, NAFTA's actual outcomes evince a profound North-South inequality. This utopian agreement developed trade but turned into a dystopia in terms of security, migration, and development, particularly for Mexico. While USMCA features some changes, democratic oriented policies are badly needed. Contrary to the right-wing, anti-free trade discourse, I argue that, beyond a technocratic perspective, a radical transformation is needed to build a continental integration based on democratic institutions and cooperation beyond supranational organizations. I propose an integration based on a) security through justice institutions; b) global development that addresses migration; and c) sustainable cooperation in environmental policies.

RÉSUMÉ

Vingt-cinq ans après la mise en place de l'ALENA, les limites de cet accord commercial sont évidentes. Plutôt que l'intégration, les résultats réels de l'ALENA mènent à une profonde inégalité Nord-Sud. Cet accord utopique a développé le commerce mais s'est transformé en une dystopie en termes de sécurité, de migration et de développement, en particulier pour le Mexique. Bien que l'ACEUM présente certains changements, des politiques orientées vers la démocratie sont absolument nécessaires. Contrairement au discours de droite anti-libre-échange, je soutiens qu'au-delà d'une perspective technocratique, une transformation radicale est nécessaire pour construire une intégration continentale basée sur des institutions démocratiques et une coopération au-delà des organisations supranationales. Je propose une intégration basée sur a) la sécurité à travers les institutions judiciaires; b) un développement intégral qui aborde la migration; et c) coopération durable en matière de politiques environnementales.

INDEX

Keywords: democracy, NAFTA- USMCA, democratic institutions, free trade, Mexico

Hors Thème

Varia

L’hypothèse d’asymétrie entre entrepreneurs et salariés : norme ou exception dans l’histoire de l’analyse économique ?

The asymmetry hypothesis between entrepreneurs and employees: standard or exception in the history of economic analysis?

Nicolas Piluso et Thomas Ruellou

01. Introduction

1 Dans une conception standard ou orthodoxe du marché du travail, qui suit la ligne proposée par les travaux de Marshall (1890), Pigou (1933), et Debreu (1954), le niveau de l’emploi est déterminé par la confrontation simultanée de l’offre et de la demande de travail. L’offre de travail émane des individus qui souhaitent devenir salariés. Ces derniers contrôlent parfaitement leur contrainte budgétaire et réalisent un libre choix entre temps de travail et temps de loisir. Offreurs (les ménages) et demandeurs (les entreprises) de travail jouissent alors du même statut : celui d’échangistes. La force de travail fait l’objet d’un échange au même titre que n’importe quelle autre marchandise. Ainsi, le niveau de l’emploi résulte de la confrontation de décisions libres émanant d’individus se rencontrant sur un « marché du travail ».

2 Cette conception est devenue aujourd’hui une sorte de norme ou de règle notamment en macroéconomie. Le modèle AS-AD (pour agregate supply-agregate demand) présenté dans les manuels de macroéconomie (par exemple : Mankiw 2010) se base sur les hypothèses ci-dessus. Les modèles plus récents nommés DSGE (pour Dynamic and Stochastic General Equilibrium) sont construits également sur cette vision d’individus contrôlant parfaitement leur offre de travail (Woodford 2003), c’est-à-dire qui arbitrent librement entre temps de travail et temps de loisir. Cet arbitrage concourt à la détermination du niveau d’emploi. Les ménages restent en permanence sur leur courbe

d'offre de travail, c'est-à-dire qu'ils ont la possibilité de maximiser leur utilité même si le niveau d'emploi effectif est variable. Dans une telle perspective, le chômage ne peut être dû qu'à des imperfections du marché du travail, lesquelles empêchent le salaire réel de s'ajuster de sorte à réaliser l'égalité entre offre et demande de travail. En effet, lorsque la concurrence est parfaite, tout choc affectant la demande de travail entraîne une variation du niveau de salaire réel qui assure un retour automatique au plein-emploi. Or, il peut exister diverses rigidités à la baisse du salaire réel (Cartelier 1995). Le modèle du marché du travail communément nommé WS-PS (pour Wage Setting-Price Setting) de Layard, Nickel et Jackman (1991) fait jouer un rôle explicitement actif à l'offre de travail puisque le comportement des salariés, à travers de leur adhésion à un syndicat ou à travers leur productivité qui décroît avec une baisse de salaire, serait à l'origine du chômage structurel de l'économie (Cahuc et Zylberberg 1999). Le point commun entre tous ces différents modèles est que l'apparition du chômage est systématiquement liée à une imperfection de la concurrence (par rapport aux hypothèses du modèle de concurrence parfaite) et une rigidité de prix associée. Aucune des « nouvelles théories du marché du travail » ne fait exception à ce constat (Cahuc et Zylberberg 1996).

3 L'hypothèse selon laquelle l'offre et la demande de travail ont une égalité de statut est ainsi acceptée par tous les économistes « mainstream » (néoclassiques, néokeynésiens ou adhérant à la « nouvelle synthèse »).

4 L'hypothèse inverse, à savoir l'idée que salariés et entrepreneurs entretiennent des rapports asymétriques, fait aujourd'hui figure d'exception. Parmi ceux qui partagent cette conception aujourd'hui, on peut citer à titre d'exemple Jean Cartelier (2018) et les postkeynésiens, quoique ces derniers n'insistent guère sur cette hypothèse lorsqu'ils présentent leurs modèles (Lavoie 2004, Piluso 2020). Le concept d'asymétrie du rapport salarial que nous mentionnons a une acception bien particulière. Elle implique une analyse du processus de détermination du niveau d'emploi (et donc dans la demande de biens) alternative à celle postulée par les économistes mainstream. L'asymétrie est de nature institutionnelle et est liée à la nature même du rapport salarial[1] Dès lors qu'il existe une offre de travail supérieure ou égale à la demande de travail, cette dernière se substitue à l'offre dans la contrainte budgétaire du salarié. Les entrepreneurs prennent le contrôle de cette contrainte budgétaire et déterminent de façon unilatérale le niveau d'emploi sur le marché du travail. Lorsqu'il y a du chômage, les salariés ne se situent pas sur leur courbe d'offre et ne peuvent maximiser leur utilité, alors même que les firmes maximisent quant à elles leur profit. En d'autres termes, l'offre de travail n'entre pas en jeu dans le processus de détermination du niveau d'emploi : les salariés sont dans une position de subordination par rapport aux décisions des entreprises. L'asymétrie du rapport salarial n'est donc aucunement liée à une imperfection de la concurrence ou une asymétrie d'information, telles que l'on peut la trouver sous les plumes de Stiglitz et Shapiro par exemple. Ainsi, à l'encontre de la théorie mainstream qui fait de l'égalité des statuts des échangistes l'hypothèse implicite du processus de détermination de l'emploi, il est possible de concevoir, à partir du postulat d'asymétrie au cœur même du rapport salarial, une représentation différente de l'emploi.

5 L'objectif de cet article est de montrer qu'à l'échelle de l'histoire de la pensée économique dans son ensemble, une telle conception de l'asymétrie entre salariés et entrepreneurs est ancienne. Les économistes étudiés dans ce présent article ont une

vision radicalement opposée à la théorie dominante[2], laquelle devient donc, sous ce jour, une exception d'un point de vue historique.

6 Cette question touche à ce que la théorie économique elle-même cherche à représenter. En effet, l'égalité de statut des échangistes doit être appréhendée à l'aune de la question plus générale de la coordination marchande. L'enjeu de la théorie mainstream est de savoir dans quelle mesure une multitude de décisions peuvent être coordonnées grâce au marché. Dans cette perspective, la société marchande est une société fondée sur l'échange et la concurrence, ce type d'interaction garantissant à lui seul la compatibilité des décisions de chaque agent économique (Pignol 2017). À l'inverse, l'asymétrie du rapport salarial suppose que la coordination des activités marchandes ne repose pas entièrement sur l'échange et que la détermination de l'emploi ne procède pas de la rencontre de décisions libres d'agents économiques. Au contraire, elle se réalise dans un cadre institutionnel (sociopolitique) où les entrepreneurs disposent d'un pouvoir particulier : celui de procéder à des décisions unilatérales d'embauche des travailleurs.

7 Soulignons que le propos de l'article n'est pas d'engager une discussion pour savoir si la relation salariale est un échange ou non (même si cette question est étroitement liée au concept d'asymétrie)[3] Nous nous centrons uniquement sur la problématique de savoir dans quelle mesure l'hypothèse d'asymétrie est partagée par les économistes depuis les travaux fondateurs de Smith.

8 Le point commun fondamental entre les économistes classiques, marxistes et keynésiens (l'hypothèse d'asymétrie du rapport salarial) est sans doute à l'origine d'une recherche de synthèse entre ces différents courants. En 1993, Segura s'interrogeait sur la possibilité de réalisation d'une synthèse post-classique ou marxo-keynésienne pour prémunir les travaux de Keynes des tentatives de phagocytose par les approches néoclassiques de la synthèse. De nombreux travaux ont été réalisés dans ce sens, notamment une recherche de complémentarité entre Ricardo-Sraffa et Keynes (Berr 1998 ; White 2006). Trezzini et Palumbo (2016) expliquent ainsi que les nouveaux modèles classico-keynésiens ont leurs propres spécificités, notamment en matière de théorie de la croissance. En faisant référence à la théorie classique de la valeur et de la distribution, ces modèles impliquent une séparation entre l'analyse de l'accumulation et l'analyse de la distribution propre à l'économie classique. Les relations unidirectionnelles, générales et nécessaires entre l'accumulation et la distribution normale - par exemple celles envisagées par la théorie de la distribution de Cambridge ou par les théories marginalistes - sont exclues. La plupart du temps, tous ces modèles de croissance « demand-led » cachent une hypothèse d'asymétrie du rapport salarial commune à toutes ces approches (Piluso 2020).

9 Les économistes « classiques », parmi lesquels on peut citer Smith, Ricardo, ou encore Malthus[4] ont développé aux XVIIIe et XIXe siècles une conception du rapport salarial comme relation asymétrique dominée par les entrepreneurs. Ils feront l'objet de la première section de cet article. Marx, au-delà de sa théorie de l'exploitation, développe aussi un modèle où la demande de travail détermine unilatéralement le niveau d'emploi, comme nous le verrons ensuite. Dans une troisième section, nous verrons que Keynes, qui souhaitait « saper les fondements ricardiens du marxisme », a pourtant développé une conception du marché du travail très proche de celle des économistes classiques, y compris dans le Traité sur la monnaie qui a précédé l'écriture de la théorie générale. Il est en ce sens beaucoup plus fidèle à la tradition classique que ceux qui sont

traditionnellement dénommés néoclassiques puis nouveaux classiques, qui se réclament pourtant de lui.

02. Les économiques classiques à l'origine de l'hypothèse d'asymétrie

10 Afin d'étudier les arguments des économistes classiques, il nous semble judicieux de nous appuyer sur la lecture qui en été fait par Piero Sraffa (1999) au XXe siècle. Non tant parce que ces économistes auraient, plus d'un siècle auparavant, tenu strictement les mêmes arguments que Sraffa ni employé le même appareillage mathématique – inconnu d'eux, il en va de soi – que parce que la définition générale que Sraffa donna de la théorie classique et de ses divergences avec la théorie néoclassique permettent d'embrasser les arguments de Smith, Ricardo et Malthus.

11 Tous ces auteurs (sauf Smith pour qui le plein-emploi est obtenu grâce à la variation du salaire courant sur le marché du travail) développent une théorie du chômage qui ne repose pas sur une imperfection des marchés, mais sur l'hypothèse d'une loi de Say invalidée.

2.1 L'avance de marchandises et la prééminence du capitaliste dans le processus de production

12 Dans la perspective propre à la théorie classique, les marchandises sont produites à l'aide d'autres marchandises. Il n'existe pas de facteurs "travail" ou "capital" dont l'origine demeurerait inexpliquée puisque non produite. Au contraire, chaque secteur de production utilise des marchandises produites par d'autres. Parmi ces marchandises figure le panier de biens que les travailleurs consomment. En effet, Smith affirme que pour mettre l'industrie en mouvement, trois choses sont nécessaires : le matériel sur lequel travailler, les outils avec lesquels travailler et le salaire ou la rémunération pour lequel le travail est effectué (Smith 1776).

13 Dans une société où le travail est socialement divisé, chaque vendeur ne peut en effet subsister sans consommer ce qui a été produit par d'autres. En d'autres termes, chaque secteur doit pouvoir disposer d'une avance de marchandises, ne serait-ce que pour permettre aux travailleurs de manger le temps de produire puis de vendre ce qu'ils auront produit (*ibid.* : II.intro.3). La division du travail (le nombre de travailleurs pouvant s'atteler à l'exécution de la production) dépend alors de la quantité de ces biens pouvant être avancés (ibid. : I.viii.21), que Smith appelle "stocks", et du salaire par unité de travail[5] En effet, à quantité de "stock" donné, une augmentation des salaires diminuerait la quantité de travail productif pouvant être mise en oeuvre à chaque période.

14 Notons que ce principe est valable tant dans une société de petits producteurs indépendants que dans une société capitaliste où les travailleurs ne sont pas propriétaires de leurs moyens de production (*ibid.* I.viii.7). Dans ce dernier cas, les marchandises sont avancées aux travailleurs dans l'optique d'un retour avec profit grâce à la vente de la production – et Smith parlera à cette occasion de "capital"[6] Ainsi, le niveau d'emploi dépend de l'accumulation du capital, qui à son tour dépend de la

propension des capitalistes à épargner leurs profits plutôt que de les dépenser en consommation.

15 D'une manière similaire, Ricardo développe une théorie du « fonds de salaire » dans laquelle les capitalistes avancent une certaine somme d'argent pour la location des forces de travail. Cette demande de travail dépend donc directement de l'accumulation du capital, « cette partie de la richesse d'une nation qui est employée à la production » (Ricardo 1817, p. 84). Le capital « se compose des matières alimentaires, des vêtements, des instruments et ustensiles, des machines nécessaires pour rendre le travail productif ».

16 Pour Malthus également, le niveau de l'emploi est déterminé unilatéralement par la demande de travail qui dépend elle-même de l'accumulation du capital, « cette portion particulière des produits, ou de la richesse accumulée, qui est destinée à être employée, en vue de certains profits, dans la production et dans la distribution de la richesse future » (Malthus 1820, p. 211). Ce capital permet l'emploi du travail productif qu'il définit comme « toute espèce de travail qui produit directement des richesses » (Malthus 1820, p. 27).

17 La demande de travail détermine donc unilatéralement le niveau d'emploi effectif (sauf, bien sûr, s'il y a pénurie de main-d'œuvre). Il existe donc une asymétrie fondamentale entre les capitalistes et les salariés puisque ces derniers n'ont aucun levier d'action dans le processus de détermination du niveau d'emploi. Les travailleurs peuvent du reste avoir une influence sur le niveau des salaires courants.

2.2 La variation des salaires courants

18 Les économistes classiques font une distinction entre les prix naturels et les prix de marché. Les prix naturels sont déterminés par les conditions de production et la répartition des revenus selon leurs taux naturels, alors que les prix de marché dépendent entièrement de l'offre et de la demande. Une distinction similaire existe entre le salaire naturel et le salaire courant.

19 Smith explique que le salaire naturel est une sorte de norme sociale et historique, qui résulte d'une convention entre travailleurs et capitalistes (Smith 1776, I.viii.11). Les salariés désirent avoir le salaire le plus élevé possible, les capitalistes désirent le diminuer au maximum. D'où l'idée d'un partage conventionnel qui dépend des normes de consommation de l'époque et du lieu, en conformité avec la « common humanity » (ibid ; I.viii.16). Cependant, le salaire courant peut diverger de ce salaire naturel. Si la population ouvrière diminue, l'offre de travail disponible diminuera également. A demande de travail donnée, le salaire courant deviendra supérieur au salaire naturel. Smith décrit un mécanisme de population permettant de ramener l'égalité entre les deux salaires (Smith 1776, I.viii.40-44). Selon lui, les travailleurs étant mieux rémunérés, ils peuvent faire davantage d'enfants, ce qui augmente l'offre de travail aux périodes suivantes et conduit à une diminution du taux de salaire courant, toutes choses égales par ailleurs.

20 On retrouve le même argument chez Ricardo. Selon lui, l'offre de travail n'a d'effet que sur le niveau du salaire courant. Le salaire courant fluctue autour du salaire naturel qui est un minimum sociophysiologique (Ricardo 1817, p. 84). Le mécanisme de gravitation est bien connu : c'est une loi de population que Ricardo formule en ces termes :

> « C'est lorsque le prix courant du travail s'élève au-dessus de son prix naturel que le sort de l'ouvrier est réellement prospère et heureux, qu'il peut se procurer en plus grande quantité tout ce qui est utile ou agréable à la vie, et par conséquent élever et maintenir une famille robuste et nombreuse. Quand au contraire, le nombre des ouvriers s'accroît par le haut prix du travail, les salaires descendent de nouveau à leur prix naturel, et quelques fois, même l'effet de la réaction est tel, qu'ils tombent encore plus bas » (Ricardo 1817, p. 82).

21 Ricardo adhère explicitement à la loi de Say. Ne dit-il pas en effet que :

> « M Say a prouvé de la manière la plus satisfaisante qu'il n'y a point de capital qui ne puisse être employé dans un pays, parce que la demande de produits n'est bornée que par la production. Personne ne produit que dans l'intention de consommer ou de vendre la chose produite, et on ne vend jamais que pour acheter quelque autre produit qui puisse être d'une utilité immédiate, ou contribuer à la production future » (Ricardo 1817, p. 254).

22 Cependant, il s'agit d'une adhésion à une loi de Say restreinte : l'hypothèse d'asymétrie du rapport salarial implique que les entrepreneurs contrôlent la contrainte budgétaire des salariés et par conséquent, le marché du travail est exclu de la loi de Say. C'est ce qu'ont montré Glustoff (1968) puis Cartelier (1995) dans leur modèle de chômage involontaire.

23 Précisons notre propos. Dans le cadre de la loi de Say, l'offre globale créée sa propre demande globale. Cela signifie que si l'on considère l'ensemble des marchés, la somme de toutes les offres sur tous les marchés est nécessairement égale à la somme de toutes les demandes. Autrement dit, un déséquilibre local et transitoire sur un marché doit avoir pour contrepartie un déséquilibre symétrique sur un autre marché. Lorsqu'un économiste suppose une asymétrie entre entrepreneurs et salariés, la contrainte budgétaire du salarié est contrôlée par la firme qui l'embauche. L'offre de travail se retrouve « désactivée », pour reprendre le terme de Jean Cartelier (1995). Par conséquent, le marché du travail devient exclu de la loi de Say : celui-ci peut être en déséquilibre alors même que tous les autres marchés sont en équilibre.

24 On pourrait rétorquer le fait que l'offre de travail agit sur le niveau d'emploi par le biais de son influence sur le salaire courant[7] ou le salaire naturel[8], salaires qui influent la demande de travail des capitalistes. Néanmoins, il faut souligner que dans tous les cas l'impact de l'offre de travail sur le niveau d'emploi n'est qu'indirect et ne résulte pas d'un choix rationnel conscient comme dans le modèle néoclassique standard. La population ne réalise pas d'arbitrage pour décider de son niveau d'emploi. Ce sont les capitalistes qui décident du niveau d'embauche en dernier ressort. L'offre de travail est bien désactivée, ce qui n'empêche pas l'écart entre l'offre et la demande d'agir sur le salaire (comme dans le modèle de Glustoff).

25 L'asymétrie de statut fonde la possibilité d'équilibre de chômage, c'est-à-dire une situation dans laquelle tous les marchés sont équilibrés (en vertu de la loi de Say), sauf le marché du travail (en vertu de la loi de Say restreinte). Si Ricardo laisse cette possibilité de côté dans les deux premières éditions des Principes, il la met en avant dans la 3e édition dans la mesure où il développe l'idée que l'introduction des machines dans l'activité productive est de nature à remettre en cause le plein-emploi de la main d'œuvre. Ainsi, dans le chapitre XXXI de la 3e édition des Principes, Ricardo affirme la chose suivante :

> « Je suis convaincu que la substitution des forces mécaniques aux forces humaines pèse quelques fois très lourdement sur les épaules des classes laborieuses (...). Tout ce que je tiens à prouver, c'est que la découverte et l'usage des forces mécaniques

> peuvent être suivis d'une diminution de produit brut : et toutes les fois qu'il en sera ainsi, la classe laborieuse souffrira, car elle deviendra excessive comparativement aux fonds destinés à la maintenir, et une fraction de ses membres se verra privée de travail et de salaire » (Ricardo 1817, p. 346-347).

26 Bien évidemment, cette substitution du capital au travail dont Ricardo fait mention n'a pas les mêmes conséquences dans son modèle et dans le modèle de l'économie néoclassique. Dans ce dernier, le processus de substitution n'empêche pas le marché du travail d'être au plein-emploi et les salariés de se situer sur leur courbe d'offre de travail. Ce n'est pas le cas chez Ricardo puisque le progrès technique engendre selon lui un chômage involontaire.

27 Faut-il pour autant éviter l'emploi de nouvelles machines ? Ricardo précise :

> « il ne faudrait pas croire que mes conclusions définitives soient contre l'emploi des machines. Il serait toujours dangereux d'entraver l'emploi des machines, car si l'on n'accorde pas dans un pays, au capital, la faculté de recueillir tous les profits que peuvent produire les forces mécaniques perfectionnées, on le pousse au-dehors, et cette désertion des capitaux sera bien plus fatale à l'ouvrier que la propagation la plus vaste des machines » (Ricardo 1817, p. 350).

28 Ricardo développe un modèle de chômage avec loi de Say restreinte. La possibilité de chômage se mue en nécessité lorsque les capitalistes introduisent des machines qui induisent un accroissement de la productivité dans le processus de production[9] Le chômage n'est pas lié à une imperfection de marché, mais à la nature même du rapport salarial.

29 Malthus développe un modèle de chômage alternatif tout en se référant lui aussi à une hypothèse d'asymétrie du rapport salarial :

> « Ce qui est essentiellement nécessairement pour qu'il y ait un accroissement rapide de la population, c'est une demande considérable et soutenue de bras. Et cette demande se proportionne à l'accroissement de quantité et de valeur des fonds actuellement consacrés à défrayer le travail, c'est-à-dire des fonds consacrés à la subsistance des travailleurs » (Malthus 1820, p. 187).

30 Les progrès de la richesse amènent à une évolution de la répartition des revenus défavorable à la poursuite de l'accumulation. En effet, la rente a tendance à augmenter en longue période pour les raisons suivantes :

> « en premier lieu, une accumulation du capital (...) ; en second lieu, un accroissement de population (...) ; en troisième lieu, des améliorations dans l'agriculture ; enfin une augmentation dans le prix des produits du sol » (Malthus, 1820, p. 120). Cette augmentation de la rente pose problème, car les propriétaires comme les capitalistes n'ont pas tendance à consommer tout leur revenu (Malthus 1820, p. 333). En outre, l'augmentation de la rente s'accompagne d'une baisse des taux de salaire : « dans la marche naturelle et régulière d'un pays vers le complet développement de son capital et de sa population, les taux des profits et des salaires en blé des ouvriers baissent constamment dans leur ensemble » (Malthus 1820, p. 121).

31 Or la croissance de la demande de produits est indispensable à la poursuite de l'accumulation. L'insuffisance de la demande produit est génératrice de chômage :

> « Le capital comme la population peuvent être surabondants en même temps et pour une période d'une durée considérable par rapport à la demande effective pour la production » (Malthus 1820, p. 402).

32 La demande dont Malthus fait mention est composée d'une demande de bien de consommation et d'une demande de capital. Cette dernière est déterminée par le profit qui dépend lui-même de la demande de consommation à travers le prix des produits. Si

l'insuffisance de la demande provoque une baisse de prix pour des salaires monétaires inchangés, les profits diminuent et avec eux l'incitation a accumulé. La dépression de la demande est aggravée par celle de la demande de capital. Cependant, la baisse des salaires vers un niveau inférieur peut-elle restaurer l'incitation investir via la hausse des profits ? Pour Malthus, la réponse n'est pas forcément positive. Ce dernier envisage le cas où « bien que le travail soit à bon marché, il n'existe ni le pouvoir ni la volonté de l'employer tout entier » (Malthus 1820, p. 417). Il n'est donc pas sûr qu'une baisse du salaire puisse constituer une solution au problème du chômage. Malthus préconise alors deux mesures.

33 La première consiste à faire en sorte de développer « une classe nombreuse d'individus ayant à la fois la volonté et la faculté de consommer plus qu'ils ne produisent (...). Dans cette classe, les propriétaires fonciers occupent, sans contredit, le premier rang » (Malthus 1820, p. 303). Le moyen de ce développement est le morcellement des terres : trente ou quarante propriétaires ayant un revenu de 1000 à 5000 livres auraient une demande de produits bien plus grande qu'un unique propriétaire percevant un revenu de 100 000 livres.

34 Par ailleurs, il préconise d'augmenter la consommation des improductifs (les fournisseurs de services personnels domestiques ou intellectuels, d'après la terminologie de Malthus). Contrairement à la consommation des agents productifs, celle des premiers s'impute sur le revenu et non sur le capital. Par conséquent, la croissance de la consommation des improductifs augmente la demande sans provoquer une élévation des coûts de production et donc une baisse des profits.

35 Par contre, est-ce que pour Malthus, le chômage technologique est possible et nécessaire, comme chez Ricardo ? La réponse est négative. Lorsque les prix diminuent comme conséquence de la contraction des coûts, consécutifs à l'introduction d'innovations technologiques, le chômage ne se développe pas dans la plupart des cas. Il faudrait pour cela que le progrès technique ne s'accompagne pas d'une extension de la demande. L'expérience semble montrer, d'après Malthus, qu' « aussitôt qu'une machine est inventée, qui, épargnant de la main d'œuvre, fournit des produits à un prix plus bas qu'auparavant, l'effet le plus ordinaire est une extension de la demande pour ces objets ; et cette extension est telle, que la valeur de toute la masse des objets fabriqués par ces nouvelles machines surpasse de beaucoup celle des produits qui étaient manufacturés auparavant » (Malthus 1820, p. 292).

36 Malthus développe donc un modèle de chômage alternatif à celui de Ricardo, mais la démarche reste la même : l'hypothèse d'asymétrie ouvre la possibilité de chômage. Ce qui mue la possibilité en nécessité est l'insuffisance de la demande générée par le progrès des richesses lui-même.

03. Marx reprend l'hypothèse d'asymétrie des économistes classiques

37 Chez Marx, la théorie de la valeur est un cadre qui, une fois construit, permet de poser une question à laquelle la détermination des statuts devient une réponse (Piluso, 2020). Étant donné que les échanges se font entre équivalents (théorie de la valeur) d'où vient que la circulation de l'argent capital engendre un supplément de valeur qui transforme l'argent en capital ? C'est la question première à laquelle répond la différence de statut.

Pour qu'une telle transformation ait lieu, il faut que le porteur d'argent achète des forces de travail devenues marchandises ; il faut donc que la société se divise en porteur de forces de travail (marchandises) et en acheteur de ces dernières. On a bien chez Marx une soumission monétaire des salariés qui n'ont d'autre choix que de proposer leur offre de travail.

38 La théorie de la valeur en suscitant la question de l'origine du supplément de valeur qui transforme l'argent en capital permet de penser l'hétérogénéité. Marx cerne la spécificité du rapport salarial et l'hétérogénéité de statut entre entrepreneurs et salariés. D'une part, Marx établit la distinction entre les agents qui ont un accès direct à la monnaie et qui peuvent par là même avancer un capital (« l'homme aux écus ») et ceux qui n'ont d'autre choix que de louer leur force de travail. Cette distinction est constitutive de la définition marxienne du capital. D'autre part, Marx montre que les salariés sont sous la dépendance monétaire des capitalistes, au sens où ce sont ces derniers qui fixent unilatéralement le niveau d'emploi. L'écriture par Marx du cycle « A-M-A'« , qui se distingue de la circulation simple ou échange simple « M-A-M », montre en effet que le capitaliste décide seul du niveau d'emploi.

39 La possibilité de chômage ouverte par l'adoption de l'hypothèse d'asymétrie du rapport salarial se mue en nécessité en raison de la nature même du capital qui est régi par un certain nombre de lois. Le chômage résulte, si l'on suit Marx, de la combinaison de la loi d'accumulation et de la loi d'innovation technologique.

40 La loi d'accumulation peut être formulée en ces termes : « il ne faut jamais oublier que la production de plus-value (et la reconversion d'une partie de celle-ci en capital, constitue une partie intégrante de cette production de plus-value) est la fin immédiate et le motif déterminant de la production capitaliste » (Marx 1867, p. 257) autrement dit, le capital a tendance de par sa nature même à se reproduire sur une échelle élargie. On retrouve d'ailleurs à travers celle loi l'idée selon laquelle le capital lui-même détermine l'offre de travail : en s'investissant sur de nouveaux territoires et en convertissant les modes de production non capitalistes en modes de production capitalistes, le capital libère de la main d'œuvre employable qu'il pourra exploiter.

41 La loi d'innovation technologique peut être à son tour formulée de la façon suivante : les capitalistes ont tendance à faire augmenter la composition organique du capital pour introduire du progrès technologique et faire croître la productivité du travail. Une telle croissance de la productivité se traduit par une diminution de la valeur des marchandises. Il s'ensuit que la valeur de la force de travail diminue puisque celle des marchandises consommées baisse. Si la valeur que crée la force de travail reste constante, il en résulte une croissance de la plus-value.

42 La combinaison de ces deux lois aboutit à une loi de population ou loi de chômage structurel :

> « la loi de décroissance proportionnelle du capital variable et de la diminution correspondante dans la demande de travail relative a pour corollaires l'accroissement absolu du capital variable et l'augmentation absolue de la demande de travail suivant une proportion décroissante, et enfin, pour complément, la production d'une surpopulation relative. Nous l'appelons relative parce qu'elle provient non plus d'un accroissement positif de la population ouvrière qui dépasserait les limites de la richesse en voie d'accumulation, mais au contraire d'un accroissement accéléré du capital social qui lui permet de se passer d'une partie plus ou moins considérable de ses manouvriers... En produisant l'accumulation du

> capital, la classe salariée produit donc elle-même les instruments de sa mise en retraite ou de sa métamorphose en surpopulation relative » (Marx 1867, p. 74).

43 Le fonctionnement du capitalisme est donc régi par les lois que nous venons de mentionner. Le moteur de réalisation de ces lois est la concurrence, soit l'interaction entre les capitaux individuels autonomes qui « impose les lois immanentes de la production capitaliste comme lois coercitives externes à chaque capitaliste individuel » (Marx 1867, p. 32).

44 Autrement dit, la recherche (motivée par la nature du capital et mise en œuvre grâce à la concurrence) d'un taux d'exploitation (défini par le rapport entre plus-value et capital variable au sens de Marx) plus élevé a pour conséquence la mise au chômage d'une partie de la force de travail.

45 Comme chez Ricardo, Marx passe de la possibilité de chômage due à l'hypothèse d'asymétrie du rapport salarial à la nécessité de chômage technologique lié au fait que les capitalistes cherchent à accroître la productivité du travail via l'introduction de nouvelles machines. Marx ajoute une composante malthusienne au chômage involontaire en pointant l'insuffisance de la demande à laquelle peuvent être confrontés les capitalistes :

> « Le travailleur salarié, contrairement à l'esclave, est un centre autonome de circulation, un échangiste, un individu qui subsiste grâce à l'échange [...]. À l'exception, bien sûr, de ses ouvriers à lui, le capital ne considère pas la masse des ouvriers comme des travailleurs, mais comme des consommateurs, des possesseurs de valeurs d'échange - leur salaire -, des détenteurs d'argent qu'ils échangent contre des marchandises. Ce sont, pour lui, autant de centres de circulation, points de départ du procès d'échange et de réalisation de la valeur du capital...(comme) chacun des capitalistes sait que ses ouvriers ne lui font pas face comme des consommateurs dans la production (il) s'efforce de restreindre autant que possible leur consommation, c'est-à-dire leur capacité d'échange, leur salaire...(il en résulte que) le rapport général – fondamental – entre le capital et le travail est celui de chacun de ses capitalistes avec ses ouvriers » (Marx 1867, p. 377).

46 C'est donc parce qu'il y a pluralité de capitaux individuels que l'antagonisme des classes sociales est facteur de suraccumulation et de dilatation de l'armée industrielle de réserve. Le rapport social capitaliste existe sous la forme d'une pluralité de capitaux, ainsi le rapport général entre le capital et le travail est celui de chacun des capitalistes avec ses ouvriers. Mais rappelons que la condition d'existence du capital est la monnaie, donc la marchandise, donc la multiplicité de pôles de production autonomes. Le mode de production capitaliste, d'où procède l'antagonisme entre entrepreneurs et salariés, s'instaure lorsque le rapport de production devient le cadre d'une activité productive éclatée au niveau de pôles autonomes. La nature du rapport de production capitaliste et sa forme d'existence sont donc à l'origine du chômage. Ce dernier montre que le capital ne peut réaliser les lois qui procèdent de sa nature qu'à l'intérieur de limites posées par cette nature même et sa manière d'être. Autrement dit, le capital pose des lois et des limites à leur réalisation.

47 Marx offre donc une analyse du rapport salarial qui s'inscrit dans la ligne de Smith, Ricardo et Malthus. Sa vision du chômage rejoint celle de Ricardo, pour la composante technologique, et celle de Malthus lorsqu'il évoque l'insuffisance de la demande.

48 Il faut cependant reconnaître que l'analyse de Marx présente des faiblesses. Une objection vient naturellement à l'esprit du lecteur du *Capital* : si les salariés vendent une marchandise (la force de travail) et que les non-salariés vendent d'autres

marchandises, ils ont un même statut, celui de vendeur (producteur) de marchandise. Pourquoi y aurait-il une asymétrie ? La raison profonde de l'asymétrie est dans le rapport à l'émission des moyens de paiement. Cependant, en faisant du salaire le prix de la force de travail, considérée par Marx comme une marchandise, l'auteur ouvre la voie aux économistes néoclassiques pour considérer également que la force de travail est une marchandise qui s'échange sur un marché. Or, nous savons depuis les travaux de Jean Cartelier (2016) à quel point la conception de la relation salariale comme simple rapport d'échange peut être problématique au sein de l'analyse économique actuelle.

04. Keynes : l'hypothèse d'asymétrie comme fil conducteur de ses travaux

49 L'asymétrie entre entrepreneurs et salariés constitue un fil conducteur fondamental dans l'œuvre de Keynes. On la retrouve à la fois dans le Traité sur la monnaie et dans la Théorie générale.

50 Dans le Traité sur la monnaie, l'hypothèse d'asymétrie se retrouve à travers la métaphore de la « cruche de la veuve », mais aussi dans les équations fondamentales.

51 Le paradoxe de la cruche de veuve repose sur la différenciation entre les dépenses des entrepreneurs et celles des non-entrepreneurs. Si l'on peut écrire le profit de la façon suivante :

Profit = Investissmentz + Consommation des entrepreneurs + Consommation des "salariés Revenus" des "entrepreneurs Revenus" des salariés
= Investissement - (épargne des entrepreneurs+épargne des salariés)

52 alors une augmentation de la consommation des entrepreneurs se traduit par une baisse de leur épargne et une augmentation pour un montant équivalent des profits. Par opposition, une augmentation de la consommation des salariés constitue une perte sèche pour ces derniers qui voient le solde de leur revenu diminuer.

53 Comme l'indique Jean Cartelier (1995) qui a abondamment commenté l'œuvre de Keynes, « l'asymétrie entre entrepreneurs et non-entrepreneurs est totale » (p. 19). On retrouve ce phénomène asymétrique au niveau de la dépense d'investissement qui génère automatiquement un profit équivalent.

54 L'hypothèse d'asymétrie de statut peut être également repérée au niveau des équations fondamentales du Traité.

55 Keynes établit dans cet ouvrage un modèle bisectoriel de l'économie. La section de production des biens de production est distinguée du secteur de production des biens de consommation. La quantité de biens produite (Q) dans l'économie est égale à la somme, en volume, des biens de production (Qk) et de consommation (Qc) mis sur le marché. Ces variables constituent des agrégats monétaires à prix constant, de sorte que la sommation de ces grandeurs soit possible :

56 Appelons E le revenu social monétaire, S le montant de l'épargne, P le prix des biens de consommation et Pk le prix des biens d'investissement. La valeur de la consommation peut s'écrire : Compte tenu de ce que $E = (E/Q)(Qc + Qk)$, il est possible de reformuler (2) de la façon suivante :

57 En écrivant que $(E/Q)Qk$ est égal à I', à savoir le coût de production des biens d'investissement (3) peut être écrit :

58 En posant W la rémunération des facteurs de production par unité de produit, et e le coefficient d'efficacité des facteurs, il est possible de réécrire (3') de la façon suivante :

59 L'expression (4) est pour Keynes la « première équation fondamentale ». Elle indique que le prix monétaire des biens de consommation est égal à la somme du coût moyen et du profit, égal à la différence entre le coût de production des biens d'investissement et l'épargne. Selon Keynes, ce prix est déterminé indépendamment du prix des biens d'investissement.

60 Il est possible à présent d'exprimer le niveau général des prix *P*. Par définition, $P = (PQc + PQk)/Q$, d'où l'expression (5) est la « seconde équation fondamentale ».

61 Keynes définit l'équilibre économique comme une situation dans laquelle l'épargne est égale à l'investissement ; dans ce cas, les profits sont nuls et les prix sont égaux aux coûts moyens de production. Toute apparition d'un profit positif engendre la mise en marche d'une dynamique d'augmentation de l'emploi et du revenu des facteurs de production. Un profit négatif engendre, de façon symétrique, une dynamique inverse. Précisons que dans le *Traité*, la définition que donne Keynes est très particulière (différente de celle de la Théorie générale) : il s'agit d'un windfall profit n'existant qu'en dehors de l'équilibre (où le profit est dit « normal »).

62 On voit immédiatement que l'équilibre économique est défini du seul point de vue des entrepreneurs. L'équilibre ou le déséquilibre des agents salariés n'a aucun impact sur la dynamique économique. On retrouve encore ici l'idée selon laquelle il existe une asymétrie fondamentale entre les entrepreneurs et les non-entrepreneurs. Dans le fond, c'est l'argument fondamental commun à Smith, Ricardo, Marx et Keynes.

63 Dans la Théorie générale, l'hypothèse d'asymétrie est affirmée dès le second chapitre.

64 Dans ce chapitre 2, Keynes fait reposer son rejet du second postulat (» l'utilité du salaire quand un volume donné de travail est employé est égale à la désutilité marginale de ce volume d'emploi ») sur deux observations :

65 - la première est qu'une augmentation du niveau général des prix n'entraîne pas un retrait de la main d'œuvre du marché du travail, contrairement à ce qu'il se passe lorsque c'est le salaire monétaire qui diminue. Keynes reformule cette proposition en soulignant qu'« il est possible que dans une certaine limite les exigences de la main d'œuvre portent sur un minimum de salaire monétaire et non sur un minimum de salaire réel » (Keynes, 1936) ;

66 - alors que la théorie traditionnelle soutient que les négociations salariales aboutissent à la fixation du salaire réel, il est vraisemblable qu'elles portent en fait sur le salaire monétaire. L'interprétation traditionnelle de ce rejet fait référence à l'analyse de Leontief qui, dans un article de 1936, rappelle que dans un système d'équilibre général avec monnaie, la rationalité des agents économiques implique la propriété d'homogénéité de degré 0 des fonctions d'offre et de demande par rapport aux prix : ces derniers ne sont pas victimes de l'illusion monétaire, et par conséquent la monnaie est neutre. La thèse de Keynes consisterait à dire que le postulat de rationalité des agents n'est pas vérifié parce que ceux-ci sont victimes de l'illusion monétaire.

67 Pourtant, le rejet du second postulat classique signifie bien plus qu'une simple illusion monétaire des agents économiques.

68 La signification la plus immédiate du rejet de ce postulat classique est que les salariés n'ont pas la possibilité de maximiser leur utilité et donc de se situer sur leur courbe

d'offre de travail. En comparaison, les entreprises peuvent maximiser leur profit en ajustant productivité marginale du volume d'emploi et salaire réel, puisque Keynes accepte le premier postulat. Une telle posture de Keynes lui permet d'exprimer l'idée selon laquelle les entreprises ont le pouvoir d'imposer leurs décisions d'emplois aux salariés. Autrement dit, il existe une asymétrie de statut entre entrepreneurs et salariés.

69 La remise en cause du second postulat classique, et donc l'affirmation d'une hypothèse d'asymétrie du rapport salarial, ouvre la possibilité d'existence d'équilibres de chômage involontaire. Avec de tels équilibres, la loi de Walras est restreinte : tous les marchés sont équilibrés sauf le marché du travail qui est exclu de cette loi. L'origine de cette exclusion vient de ce que les entrepreneurs prennent le contrôle du niveau d'emploi et donc de la contrainte budgétaire des salariés (la demande de travail se substitue à l'offre dans la contrainte de revenu du salarié).

70 Le chômage devient nécessaire dans le cadre du principe de la demande effective exposé au chapitre suivant : le niveau d'emploi, fixé unilatéralement par les entrepreneurs, dépend étroitement du niveau de la demande qu'ils anticipent. Dans un contexte d'incertitude et de préférence pour la liquidité des agents économiques, le niveau de production mis en œuvre par les entrepreneurs a toutes les chances de ne pas correspondre au niveau de plein-emploi. Le marché engendre de façon spontanée des situations de chômage involontaire même si les conditions de la concurrence parfaite sont respectées (Cartelier, 1995). Piluso (2007) précise par ailleurs que :

> « L'existence d'un chômage involontaire sur le marché du travail n'induit en aucun cas un déséquilibre symétrique sur les autres marchés, impulsant un processus d'ajustement. Si le taux de salaire réel est tel qu'il n'assure pas l'équilibre du marché du travail, le niveau des prix sur les autres marchés n'a aucune raison de se modifier, puisque du fait de la loi de Walras restreinte, ils sont en équilibre. C'est ce résultat, précisément, qui est inconcevable dans le cadre du schéma walrassien standard » (p. 106).

71 Comme en outre une baisse du salaire monétaire n'entraîne pas nécessairement une réduction du déséquilibre (Keynes 1936), le chômage involontaire keynésien nécessite une intervention extérieure au marché pour le corriger.

05. Conclusion

72 Nous avons tenté de montrer dans le cadre de cet article que l'hypothèse d'asymétrie du rapport salarial est à la fois ancienne et répandue dans le champ de l'histoire de la pensée économique. Elle n'est pas une exception si l'on considère, non les périodes et non le nombre d'auteurs, mais le nombre de courants tel qu'il ressort des ouvrages d'histoire de la pensée économique. Seuls les néoclassiques au sens large et les économistes des anciens et nouveaux « consensus »[10] traitent les salariés (offreurs de travail) et les employeurs (demandeurs de travail) sur le même plan. Peut-être qu'un nombre faible de collègues en France ou ailleurs se reconnaissent comme néoclassiques[11] Il n'en reste pas moins vrai qu'aujourd'hui, le marché du travail conçu comme le lieu de rencontre d'une offre et d'une demande de travail dont les statuts sont égaux demeure une hypothèse de référence et est présenté comme « normale » dans la plupart des manuels d'économie. Ce mode de présentation du marché du travail

nous semble donc erroné, car ce n'est pas la seule manière de concevoir le marché du travail dans l'histoire de la pensée.

73 Nous avons ainsi montré à l'aide de quelques exemples d'auteurs qu'un grand nombre de courants partagent l'hypothèse d'asymétrie entre entrepreneurs et salariés. Dans la plupart des cas, cette hypothèse débouche sur une analyse du chômage comme produit du fonctionnement spontané du système capitaliste.

BIBLIOGRAPHIE

Berr, Eric (1998). Reproduction sraffienne et flux keynésiens , dans Christian Bidard et Frédéric Poulon (sous la direction de), *Keynes et Sraffa : recherches de passerelles*, Paris, Cujas, pp. 47-64.

Cahuc, Pierre et Zylberberg, André (1999). Le modèle WS PS, *Annales d'économie et statistique*, n° 53, pp. 1-30.

Cahuc Pierre et André Zylberberg (1996). *Économie du travail*, Paris, Economica.

Cartelier, Jean (2018). *Money, Markets, Capital : The Case for a Monetary Analysis*, Routledge.

Cartelier, Jean (2016). *L'intrus et l'absent, essai sur le travail et le salariat dans la théorie économique*, Nanterre, Presses Universitaires de Paris-Ouest.

Cartelier, Jean (1995). *L'économie de Keynes*, Bruxelles, De Boek Université, collection Ouvertures économiques, série Ballise.

Debreu, Gérard (2001). *Théorie de la valeur, analyse axiomatique de l'équilibre économique*, Paris, Dunod.

Diatkine, Daniel (2019). *Adam Smith. La découverte du capitalisme et de ses limites*. Paris, Éditions du Seuil.

Glustoff, Ernest (1968). On the existence of a Keynesian Equilibrium, *Review of Economic Studies*, n° 35, pp. 327-334.

Keynes, John Maynard (1930). *Treatise On Money* in *Collected Writtings of John Maynard Keynes*, Londres, MacMillan-Cambrige University Press, 1971, t. V-VI.

Keynes, John Maynard (1936). *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, Paris, Payot. 1969.

Lavoie, Marc (2004). *L'économie post-keynésienne*, Paris, La Découverte, collection Repères.

Layard, Richard, Nickell, Stephen et Richard Jackman (1991). *Unempoyment, macroeconomic performance and the labour market*, Oxford, Oxford University Press.

Ljungqvist, Lars et Sargent, Thomas (2017). The fundamental surplus, *American Economic Review*, 107(9), pp. 2630-2665.

Malthus, Thomas Robert (1820). *Principes d'économie politique*, Paris, Calman-Levy, 1969.

Mankiw, Gregory (2010). *Macroéconomie*, 5e édition, Paris, De boeck éditions.

Marshall, Alfred (1890). *Principes d'économie politique*, trad.française Giard et Brière, LGDJ, 1971.

Marx, Karl (1867). *Le Capital*, Livre 1, Paris, Éditions Sociales.

Pignol, Claire (2017). *La théorie de l'équilibre général*, Paris, Septentrion.

Pigou, Arthur Cecil (1933). *The theory of Unemployment,* Routledge.

Piluso, Nicolas (2020). La place de l'asymétrie entre entrepreneurs et salariés dans quelques théories postkeynésiennes, Revue d'histoire de la pensée économique, n° 2, juin, à paraître.

Piluso, Nicolas (2018). La condition d'efficacité de la politique économique dans les synthèses néoclassiques : rigidité des prix ou asymétrie du rapport salarial ?, *Cahiers d'économie politique*, n° 74, juin, pp. 139-159.

Piluso, Nicolas (2007). Le rôle de l'incertitude dans la théorie du chômage de Keynes, *Cahiers d'économie politique*, juillet, pp. 105-114.

Ricardo, David (1817). *Des principes de l'économie politique et de l'impôt*, Paris, Flammarion, 1971.

Segura, André (1993). Synthèse post-classique ou marxo-keynésienne, Revue française d'économie, vol. 8, pp. 27-66.

Smith, Adam (1776). *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations. The Glasgow edition of the works and correspondence of Adam Smith*, Oxford, Oxford University Press, 1976.

Sraffa, Piero (1970). *Production de marchandises par des marchandises*, Paris, Dunod, 1999.

Attilio, Trezzini et Antonella Palumbo, Antonella (2016). The theory of output in the modern classical approach : main principles and controversial issues, *Review of Keynesian Economics*, Edward Elgar Publishing, vol. 4(4), pp. 503-522,

Walras, Leon (1874). *Éléments d'économie politique pure*, Paris, LGDJ, 1952.

White, Graham (2006). Demand-led growth and the classical approach to value and distribution : Are they compatible ? dans Salvadori, Neri (sous la direction de), *Economic Growth and Distribution : On the Nature and Cause of the Wealth of Nations*, Cheltenham UK : Elgar.

Woodford, Michael (2003). *Interest and Prices : Foundations of a Theory of Monetary Policy*, Princeton, Princeton University Press.

NOTES

1. Les lecteurs de cet article ne doivent cependant pas penser qu'il s'agit d'une hypothèse non économique ou non exprimable selon une logique économique. De ce pont de vue, Keynes est le modèle à suivre puisqu'il refuse le second postulat classique pour le remplacer par un autre, exprimable dans le même langage, mais ayant, bien sûr, des conséquences opposées. Par ailleurs, cette asymétrie n'a rien à voir avec la traditionnelle hypothèse d'asymétrie d'information propre aux modèles de concurrence imparfaite. Elle caractérise la nature du rapport salarial qui elle-même co-fonde le système capitaliste.

2. Dans son dernier ouvrage, Jean Cartelier répartit les différents courants de la pensée économique selon deux critères : la symétrie ou l'asymétrie du rapport salarial d'une part, les tenants d'un postulat sur la monnaie ou d'un postulat de nomenclature des biens d'autre part. Les économistes postclassiques sont à ranger du côté des tenants d'une économie a-monétaire, mais ils défendent l'hypothèse d'asymétrie du rapport salarial. Par conséquent, un économiste tel que Piero Sraffa est à ranger également du côté des économistes formulant une hypothèse d'asymétrie.

3. Cette question est l'objet de l'ouvrage de Jean Cartelier de 2016.

4. Les économistes communément qualifiés de classiques sont particulièrement nombreux étant donné la polysémie du terme. Pour Marx, étaient classiques les économistes qui adhéraient à la valeur travail, de William Petty à David Ricardo ; pour Keynes, le critère étant l'adhésion à la loi de Say, le qualificatif de classique regroupait alors tant Ricardo qu'Arthur Cecil Pigou ; pour Sraffa enfin, les classiques étaient ceux qui concevaient le système économique comme un processus circulaire où les marchandises sont produites à l'aide de marchandises et où les prix de production peuvent être déterminés indépendamment de l'offre et de la demande. Le choix des auteurs à traiter apparaîtra par conséquent empreint arbitraire. Nous avons choisi d'analyser la thèse des auteurs les plus fréquemment cités dans les manuels d'histoire de la pensée économique, et entendons par « Classiques » les auteurs répondant au critère de Sraffa.

5. Le terme « salaire » n'est, sous la plume de Smith, pas réservé à la société capitaliste. Smith désigne par salaire « le produit du travail » qui revient à l'ouvrier (Smith 1976 [1776] : I.viii.1), c'est à dire la quantité de marchandises dont le travailleur peut bénéficier pour sa consommation (*ibid* : I.viii.35).

6. Pour une discussion à ce propos, on consultera Diatkine (2019, pp.228-235).

7. Avec l'accumulation du capital, le salaire courant augmente et la population croît en conséquence. Dans la théorie de Ricardo, si les travailleurs peuvent être nourris avec les terres déjà cultivées, le mécanisme de gravitation fait converger le salaire courant vers le salaire naturel. Comme sur le long terme le salaire courant converge sur le salaire naturel, on peut considérer que sur cet horizon temporel et dans cette configuration, l'offre de travail n'a aucune influence (directe ou indirecte) sur le niveau d'emploi. L'asymétrie du rapport salarial est donc encore plus radicale ici que dans le modèle de Glustoff de 1968 puisque dans ce dernier, l'écart entre offre et demande de travail fait baisser le salaire monétaire (même s'il a une borne inférieure), ce qui est susceptible de faire augmenter l'emploi.

8. Toujours dans la cadre de la théorie de Ricardo, si le salaire courant augmente et que l'économie ne peut pas nourrir les travailleurs avec les terres déjà cultivées, il faut en mettre de nouvelles terres moins fertiles (nécessitant plus de travail) en culture. Dans ce cas, le prix du blé augmente, donc le salaire naturel augmente et la convergence entre salaires courant et naturel se fait pour un niveau de salaire naturel plus élevé. Dans ce cas, l'offre de travail agit indirectement sur la demande de travail, comme dans le modèle de Glustoff.

9. Smith dit à ce propos à la fin du chapitre VIII du livre I de la Richesse des Nations que la hausse des salaires s'accompagne d'une hausse de la productivité du travail ; en conséquence, la hausse des salaires peut se traduire par une baisse de la quantité de travail employée, et qu'un ajout de machine peut supprimer des emplois. En présentant cet argument à propos d'un secteur en particulier, Smith semble ensuite éluder la possibilité du chômage en présupposant que tous les travailleurs déplacés finiront par trouver un nouvel emploi.

10. Notons tout de même que le vieux modèle IS-LM de Hicks et des manuels de macroéconomie adopte aussi une hypothèse d'asymétrie salariale (Piluso, 2018).

11. Parmi eux, on peut citer Lars Ljungqvist et Thomas J. Sargent (2017).

RÉSUMÉ

L'objet de cet article est de montrer que du point de vue de l'histoire de la pensée économique et des différents courants théoriques qui la composent, l'hypothèse institutionnelle d'asymétrie

entre entrepreneurs et salariés, qui implique d'affirmer que le niveau d'emploi est déterminé par les seuls entrepreneurs, est particulièrement fréquente. Elle constituerait donc une norme, bien loin de ce que laissent penser les économistes orthodoxes et la plupart des manuels d'économie qui présentent l'hypothèse selon laquelle le niveau d'emploi est déterminé conjointement par l'offre et la demande comme normale.

ABSTRACT

The purpose of this article is to show that from a history of economic thought perspective, the institutional hypothesis of asymmetry between entrepreneurs and employees, which implies that the employment level is determined by entrepreneurs alone, is particularly common. It would therefore constitute a standard, far from what orthodox economists and most economics textbooks suggest by presupposing that the level of employment would be jointly determined by supply and demand.

INDEX

Mots-clés : chômage involontaire, loi de Say restreinte, rapport salarial asymétrique, salaire
Keywords : unvoluntary unemployment, restricted Say law, wage, asymetric salary relationship

AUTEURS

NICOLAS PILUSO
Maître de conférences habilité à diriger les recherches
Université Toulouse III Paul Sabatier, France, nicolas.piluso@iut-tlse3.fr

THOMAS RUELLOU
Chercheur associé au Laboratoire Phare, Maison des Sciences économiques, France,
thomas.ruellou@univ-paris1.fr

Économie, droit et histoire : le *Methodenstreit*, plus qu'une « querelle des méthodes »

Economy, law and history: the Methodenstreit*, more than a "method dispute"*

Mathieu Charbonneau

01. Introduction

1 Depuis la Crise financière mondiale de 2007-2008 et l'intervention massive des États dans le sauvetage du secteur financier, on assiste à un certain retour en force des discussions de politiques économiques au sein des espaces nationaux. Plus récemment, les discours et les politiques protectionnistes en commerce international sont même revenus au goût du jour. De plus, la pandémie de la COVID-19 et la récession qui l'accompagne ont conduit à tourner les projecteurs vers des approches hétérodoxes remettant en cause certains des dogmes les plus tenaces en politique économique. Par exemple, tant à gauche qu'à droite, on observe une remise en question du dogme monétariste, notamment par la théorie monétaire moderne (*Modern Monetary theory*) réhabilitant la question de la souveraineté monétaire et de ses relations avec la politique budgétaire (voir Kelton, 2020 ; Mitchell et Fazi, 2017). En s'intéressant à la construction politique et légale du pouvoir économique et des inégalités, la nouvelle approche « droit et économie politique » (*Law and Political Economy*) propose pour sa part de dépasser l'hégémonie de l'« analyse économique du droit » (*Law and Economics*), toujours dominante notamment aux États-Unis dans les facultés de droit et le système juridique, et réduisant l'analyse à l'efficacité du droit en fonction de la maximation de la richesse (voir Britton-Purdy et al., 2020). Loin d'assister à la « fin de l'histoire », les premières décennies du 21e siècle sont le théâtre de contestations de théories et de politiques économiques solidement institutionnalisées depuis plusieurs décennies. Afin de mieux comprendre comment la science économique a longtemps évacué puis vidé de leur sens le politique et le juridique, il apparait utile de revenir aux débats centraux de

l'histoire de la pensée économique, au rang desquels le *Methodenstreit* occupe une place de choix.

2 Atteignant son apogée durant les décennies 1870 et 1880, le *Methodenstreit* ou « conflit des méthodes » opposa Carl Menger, fondateur de l'école autrichienne, à Gustav Schmoller, de l'école historique allemande. Certains décrivent le *Methodenstreit* comme un affrontement trivial, voire stérile, entre raisonnements déductif chez Menger et inductif chez Schmoller. C'est notamment le cas de Joseph Schumpeter, décrivant le *Methodenstreit* comme une « querelle de méthodes », « une histoire d'énergies gaspillées », prouvant « qu'il n'y a, au fond, pas d'opposition entre la théorie et l'histoire économique » (Schumpeter, 1962 : 174)[1] En fait, le conflit des méthodes constitue un débat crucial pour la pensée économique, mais aussi pour les sciences sociales dans leur ensemble. Le *Methodenstreit* mobilisa en fait des visions antagoniques des problèmes et des objectifs de recherche (Béraud, 2000). Plus encore, ce conflit porta sur les fondements épistémologiques d'une nouvelle science des phénomènes économiques. Dans les pages qui suivent, nous visons à présenter les grandes lignes des oppositions épistémologiques, méthodologiques et analytiques en jeu dans le *Methodenstreit*[2] Nous présentons d'abord la pensée de Menger et sa vision de l'économie pure, pour ensuite nous pencher sur l'économie sociohistorique chez Schmoller. Nous concluons sur la nécessité de revenir au *Methodenstreit* pour interroger le rôle des théories du droit naturel et de l'histoire en sciences sociales.

02. Carl Menger, fondateur de l'école autrichienne

3 Parmi les fondateurs de l'école néoclassique, Carl Menger (1840-1921) est souvent considéré plus influent que Stanley Jevons et Léon Walras (Béraud, 2000). Plus directement, il deviendra le père de l'école autrichienne d'économie, aux côtés de ses premiers disciples de l'Université de Vienne, Eugen Böhhm-Bawerk[3] et Friedrich Wieser. Ces derniers enseigneront notamment à Schumpeter, Karl Pribram et Ludwig Mises, dont les élèves les plus importants seront Murray Rothbard et surtout Friedrich Hayek[4], membres de la jeune école autrichienne. Doctorant en droit de l'Université de Cracovie (1867), Menger se convertira rapidement à l'économie politique suite à ses fonctions dans le service de presse du premier ministre d'Autriche-Hongrie. En 1871, il publia déjà ses *Principes d'économie politique*, véritable pilier de la pensée néoclassique. Mais ce sont ses *Recherches sur la méthode dans les sciences sociales et en économie politique en particulier*, publiées en 1883, qui catalysèrent le *Methodenstreit*.

4 On délimite plus précisément quatre phases dans l'œuvre de Menger. Premièrement, la contribution qui fera de lui un des architectes de la révolution marginaliste est sa théorie subjective de la valeur et du prix que l'on retrouve dans ses *Principes*. Deuxièmement, le *Methodenstreit* occupa la majeure partie de son temps jusqu'à la parution des *Recherches*. Au début de la décennie 1890, il se concentra ensuite sur le problème monétaire autrichien et l'adoption de l'étalon-or, et fut « acteur éminent » (Hayek, 1981 : 28)[5] lors de grandes commissions d'enquête sur la question. Ce fut là la période la plus prolifique de Menger, lequel se pencha alors sur la question de l'origine de la monnaie (voir Menger, 1892). Enfin s'amorce la dernière moitié de sa vie, plus académique, où il se tourna vers l'étude de la philosophie, de la psychologie et de l'ethnographie.

2.1 Objectif de la science, approche et méthode

5 Pour bien saisir les conceptions de l'économie et de la science économique chez Menger, il est nécessaire de comprendre son objectif, son approche et sa méthode. Pour lui, l'objectif de la « science théorique exacte de l'économie » est de fonder une théorie pure dans l'optique de la prévision et de la maîtrise (Menger, 1883 : 176). Autrement dit, cette théorisation viserait à déterminer la nature et les rapports généraux des phénomènes. Cette posture sous-entend que Menger propose un réalisme scientifique : à ses yeux, la réalité des phénomènes est ontologiquement indépendante des concepts puisque la science théorique exacte permet d'appréhender la nature universelle ou l'essence des choses. Au contraire des sciences historiques, la science théorique exacte doit permettre la constitution de formes phénoménales qualitativement pures et typiques, c'est-à-dire des « types » purs et des « relations typiques », car « [l]'expérience nous enseigne [...] que des phénomènes déterminés se répètent, avec une exactitude tantôt plus grande, tantôt moindre, et qu'ils reviennent dans le cours changeant des choses. » (Menger, 1883 : 176). Par exemple [l]es phénomènes de la richesse, de l'échange, de la monnaie, du crédit sont des phénomènes de l'économie humaine qui surgissent, encore et toujours, au cours du développement de l'humanité, et déjà en partie depuis des milliers d'années : ce sont des phénomènes typiques. » (Menger, 1883 : 246).

6 Menger cherche ainsi à fonder des éléments ultimes constitutifs des phénomènes complexes, comme phénomènes originels et indépendants, au-delà ou au-dessous de leurs formes empiriques. La science théorique exacte de l'économie étudie « les éléments les plus simples, et en partie véritablement non empiriques, du monde réel, pris en les isolant (tout aussi peu empiriquement) de toutes les autres influences de phénomènes complexes en cours de développement, et cela, en prenant toujours plus en considération la mesure exacte (tout aussi idéale !) de ces éléments. » (Menger, 1883 : 201-202). Dans ses *Principes*, Menger proposait de réduire « les phénomènes complexes de l'économie humaine aux plus simples d'entre eux qui sont encore des éléments accessibles à des considérations certaines » afin de déterminer « comment les phénomènes économiques complexes se développent selon des lois à partir de leurs parties élémentaires. » (Menger, 1871 : 269). L'approche mengerienne peut par conséquent être qualifiée de rationaliste dans sa volonté d'établir des axiomes, de manière aprioriste, comme point de départ de la science. En fait, c'est avec l'*apriori* des types purs et des relations typiques et de leur isolement complet par rapport aux autres rapports de causalité que la science théorique exacte de l'économie permet d'en arriver à des lois exactes, à des « lois de la nature ». Cette science exacte de l'économie repose ainsi sur une épistémologie universaliste, fondement d'une science nomologique avançant la possibilité de lois valables en tout temps et en tout lieu.

7 Alors que Menger (1883 : 201) s'éloigne explicitement de Francis Bacon et de « l'induction empirico-réaliste », il semble impossible de catégoriser son approche de purement déductiviste. Alter (1990) rapprochera par exemple la démarche inductive aristotélicienne visant l'identification des « principes premiers » de l'approche mengerienne veillant à établir l'essence des phénomènes. Néanmoins, en se basant sur l'apriorisme, une fois terminée la recherche des types et des relations qualitativement purs, la déduction paraît être chez Menger le fondement de la science exacte de l'économie :

> Le point de départ comme celui d'arrivée de toute économie (le besoin et la quantité de biens disponible, d'une part, la complétude de la couverture des besoins par les biens qui peut être atteints, d'autre part), ce sont là, en dernière ligne de compte, des données pour les hommes en tant qu'ils se consacrent à l'activité économique, et ils sont rigoureusement déterminés quant à leur essence et à leur mesure. » (Menger, 1883 : 204)

8 Cette idée d'un Menger proposant la déduction comme fondement de la science, moment précédé par l'établissement de la nature des choses grâce à l'induction, semble se confirmer lorsque Pribram, en la défense de Menger et de David Ricardo, soutiendra que les prémisses formant la base de l'analyse déductive sont « liées d'une façon ou d'une autre aux résultats de l'observation et de l'expérience » (Pribram, 1983 : 224). Bref, Menger souhaite établir des axiomes et des lois exactes par induction, pour ensuite mobiliser ceux-ci et baser la recherche théorique exacte sur la déduction.

9 Par ailleurs, la méthode mengerienne se caractérise par un rejet des mathématiques et une approche implicite psychologico-béhaviorale. En premier lieu, malgré leurs similitudes, la visée de Menger se distingue de celles de Jevons et Walras. Le premier s'intéresse à l'essence des phénomènes à partir du problème de la compréhension (*verstehen*) de la position subjective de l'agent[6], alors que les seconds visent à déterminer les conditions de l'état d'équilibre économique grâce à la formalisation mathématique. Du reste, Menger ne développe pas explicitement la question de la méthode de la science théorique exacte de l'économie ; il propose implicitement, sans la qualifier ainsi, une méthode psychologico-béhaviorale (Riha, 1985). En cherchant à cerner les éléments originels des phénomènes humains, Menger vise à comprendre la nature subjective du comportement de l'individu par la connaissance psychologique dans le microcosme isolé de l'économie, indépendant de tout autre facteur. Pour lui, la science théorie exacte doit « établir fermement ces éléments [les plus simples du réel] sur la voie d'une analyse qui n'est qu'en partie empirico réaliste, c'est-à-dire sans considérer si on les trouve, ou pas, dans la réalité effective, en tant que phénomène *autonome* » (Menger, 1883 : 201).

2.2 Une économie pure

10 La posture épistémologique et la méthode de Menger reposent sur une conception de l'économie pure et isolée de toute autre dimension humaine. Cette dernière s'oppose aux approches voulant que l'économie ne se comprenne qu'en rapport avec le développement social, culturel, politique et juridique de l'humain. S'explique alors le fait que Menger s'inspire ouvertement d'Adam Smith (1795) et de son *History of Astronomy,* défendant la spécialisation des sciences. Selon lui, c'est par la compréhension d'un aspect spécifique de la réalité que chaque science spécialisée permettrait, dans leur ensemble, une compréhension et une connaissance universelles. Il serait ainsi urgent de circonscrire et d'isoler l'aspect économique des phénomènes sociaux afin de dépasser « l'état vraiment lamentable où est la théorie de l'économie nationale » (Menger, 1883 : 219). Au sein de cette économie isolée par abstraction, et fidèlement à l'école classique, Menger développe certains des fondements de qui sera plus tard nommé « individualisme méthodologique » par Schumpeter (1909), comme matrice d'analyse pour la science des phénomènes sociaux et particulièrement économiques. Par exemple, Menger ne reconnaît aucune existence proprement dite à la nation, voire à la société. Selon lui, l'économie nationale ne représente qu'une fiction,

et n'est que le résultat involontaire d'une multitude d'actions individuelles, individualisme méthodologique avant la lettre qui sera notamment développé par Max Weber (1921).

11 En plus d'isoler l'économie des autres champs de pratiques humaines, Menger place l'économique comme déterminant de l'ensemble de la vie individuelle et sociale. Sa science théorique exacte de l'économie se donne pour tâche de réduire « les phénomènes humains aux expressions des forces et des pulsions les plus originelles et les plus générales de la nature humaine » (Menger, 1883 : 227). La théorie mengerienne vise « *la compréhension d'une facette particulière de la vie humaine, à vrai dire la plus importante : la facette économique* » (Menger, 1883 : 228). Ainsi, les facteurs originels et purs de l'économie seraient les besoins matériels, les biens disponibles dans la nature ainsi que le désir de satisfaction des besoins matériels, en fonction d'une hiérarchisation entre biens de « premier ordre » (biens de consommation) et biens « d'ordre supérieur » (moyens de production) (Menger, 1871 : 340 et 344)[7] Encore une fois, pour Menger, ces facteurs sont donnés *a priori* par la condition des individus. Dès 1871, Menger expliquait dans ses *Principles*,

> La remarque qui concerne le libre arbitre de l'homme peut bien valoir comme objection contre une complète conformité aux lois des activités économiques qui sont du type économique, mais elle ne peut jamais valoir comme objection contre la conformité aux lois de phénomènes qui sont entièrement indépendants de la volonté humaine, de phénomènes qui conditionnent le succès de l'activité économique de ces mêmes hommes. Or ce sont ces dernières qui sont précisément l'objet de notre science. (Menger, 1871 : 270-271)

12 Et selon lui, la conduite humaine est dominée, dans la sphère économique, par la poursuite d'un but ou d'un objectif précis et déterminé par l'intérêt individuel, « non influencé par d'autres facteurs (même en particulier par l'erreur, par l'ignorance de la situation, et par la contrainte extérieur) » (Menger, 1883 : 227).

2.3 Une dimension normative implicite

13 Cette reconstruction de la démarche mengerienne démontre la présence d'une dimension normative implicite agissant comme fondement de la science théorique exacte de l'économie. Menger soutient une forme d'économicisme en proposant que l'économique constitue la dimension dominante de la nature humaine, et que cela soit inhérent à la condition même des individus, indépendamment de la volonté. Autrement dit, en concevant une économie isolée, il défend implicitement une conception formelle[8] de l'économie selon laquelle l'agent choisit les moyens disponibles face à ses besoins matériels déterminés dans une condition de rareté. Comme l'explique nul autre que Karl Polanyi (1977 : 76), « l'économie néoclassique s'est édifiée sur cette prémisse de Carl Menger [...] que le véritable sujet de la science économique, c'était l'étude de l'allocation de moyens rares permettant d'assurer la subsistance de l'homme. Ce fut le premier énoncé du postulat de rareté ou de maximisation ».

14 En effet, Menger considère que si « le besoin d'un bien est plus grand que sa quantité [...], les hommes se sentent poussés à agir [en fonction] de leur *économie*. » (Menger, 1871 : 403). Il serait donc possible de conclure que l'agent mengerien n'est simplement qu'un individu « économe ». Menger ajoute toutefois, au sujet de la satisfaction incomplète des besoins matériels, que » [l]'égoïsme humain trouve donc [...] un stimulus pour se faire valoir, et, là où la quantité disponible ne suffit pas pour tous,

chacun des individus s'efforcera de couvrir le plus complètement possible son besoin propre à l'exclusion de celui des autres. » (Menger, 1871 : 357). Corollairement, de l'idée de rareté provient également l'origine de la propriété chez Menger. Il indique que la propriété, tout comme l'économie, ne relève pas d'une construction arbitraire, mais qu'il s'agit plutôt de l'unique solution pratique au problème de la rareté :

> L'économie humaine et la propriété ont en conséquence une origine économique commune, car toutes deux trouvent leur fondement ultime dans le fait qu'il y a des biens dont la quantité disponible est moindre que le besoin des hommes. Et la propriété est de ce fait la même chose que l'économie humaine, pas une invention arbitraire, mais bien au contraire la seule solution pratique possible de ce problème que nous impose la nature des choses, à savoir, regardant tous les biens économiques, que leur besoin et la masse qui en est disponible ne se correspondent pas. » (Menger, 1871 : 357)

15 La théorie économique mengerienne se fonde donc sur une forme de matérialisme, mais aussi de subjectivisme qui, dans les *Principes*, « ne réside pas seulement dans la reconnaissance d'une relation entre les désirs et les biens qui soit interprétée par l'individu, mais [qui] insiste aussi sur le rôle actif que joue l'individu au moment de contrôler les biens et d'en disposer quand ils peuvent conduire à la satisfaction de certains désirs/besoins » (Versailles, 2006 : 96). De surcroît, à la lecture des *Recherches*, on constate la prééminence de l'idée d'égoïsme dans la théorie de l'agent que défend Menger. Ce dernier précise que, dans leurs actions économiques, les individus « sont ainsi conduits par leurs intérêts individuels, même si ce n'est ni exclusivement ni sans exception, mais certes, pour la plupart d'entre eux et de manière régulière ; [...] ils les connaissent, même si ce n'est pas toujours parfaitement, toutefois, dans le cas général et régulièrement. » (Menger, 1883 : 205). Cette théorie de l'agent constitue en quelque sorte une version systématisée de l'*homo œconomicus* de l'économie politique classique. Répondant aux critiques de l'école historique allemande contre les visions non historiques et le « dogme de l'égoïsme humain », Menger (1883 : 225) soutient que quiconque possède plus ou moins de connaissances dans le domaine des enquêtes psychologiques verra l'insuffisance de ces attaques.

16 Le matérialisme subjectiviste de Menger allie individualisme méthodologique et *homo eoconomicus* en développant une conception des phénomènes sociaux comme résultats de l'interaction des individus égoïstes. Il s'agit là de l'un des pivots de la théorie mengerienne, ayant comme assise une analogie entre les phénomènes sociaux et les organismes naturels. Menger soutient que le fonctionnement normal d'un organisme dépend du fonctionnement de chacune de ses parties et de leur combinaison, et que cette observation s'applique aux phénomènes sociaux. Dépassant la métaphore pour tomber dans l'analogie, il en vient à désigner des phénomènes résultant involontairement du processus de développement social. Il qualifie alors d'« *organique* » le processus expliquant la genèse des phénomènes sociaux, dont les facteurs originels résident en dehors du droit positif et de la volonté commune dans l'espace du politique. Pour Menger, les institutions sociales et particulièrement économiques, incluant l'État, « sont simplement nées par le fait de l'impulsion donnée par les intérêts individuels, et comme la résultante de l'activité de ces derniers. » (Menger, 1883 : 301). Soulevant une question anthropologique, Menger illustre cette idée en proposant une explication de l'origine de la monnaie (voir Menger, 1883 : 296 et suivantes ; et Menger, 1892). D'abord, pour lui, l'individu au sein du groupe est individuellement et naturellement conduit à reconnaître son intérêt particulier. Il soutient ensuite que la pratique de l'échange monétaire est, à l'origine, le fait de certains individus, « les plus

perspicaces et les plus capables », c'est-à-dire les plus à même de reconnaître leur « propre bénéfice économique » (Menger, 1883 : 299). Selon Menger, l'origine de la monnaie réside ainsi dans un processus organique, hors de la volonté humaine, et constitue le résultat inattendu des rapports entre individus égoïstes. Cette approche organiciste des phénomènes sociaux préfigure l'école autrichienne d'économie et la notion hayekienne d'ordre spontané.

17 En somme, cette présentation signale une certaine continuité de la pensée mengerienne par rapport à l'économie politique classique, notamment en raison de sa systématisation d'une théorie du droit naturel de type *homo eoconomicus*, inspirée des classiques, dans le cadre de l'individualisme méthodologique subjectiviste. Pour Campagnolo (2011 : 437), il faudrait au contraire se prémunir de confondre « individualisme classique » et « subjectivisme autrichien », comme le ferait d'ailleurs Schmoller. De son côté, Le Masne (2002) conclut à une rupture de Menger par rapport aux classiques, notamment par son rejet de la valeur travail au profit d'une théorie de la valeur subjective. Dans cette perspective, loin d'être simplement fidèle au libéralisme classique, la conception mengerienne des phénomènes sociaux comme résultats involontaires des actions individuelles égoïstes représenterait une forme de « libéralisme conservateur », en raison de son d'opposition à la philosophie des Lumières et à l'idée d'action collective et d'intentionnalité politique dans la genèse des institutions (Béraud, 2000 ; Le Masne, 2002). En ce sens, ne serait-il pas plus juste de placer le libéralisme mengerien dans la tradition du libertarianisme ?

03. Gustav Schmoller, chef de file de l'école historique allemande

18 Originaire de Heilbronn en Allemagne, Gustav Schmoller (1838-1917) fut le chef de file de la « jeune école historique allemande » d'économie, dont les membres les plus importants furent Albert Schäffle, Adolph Wagner, Lujo Brentano, Karl Bücher et Karl Kapp. Ces théoriciens s'inscrivent tous, de près ou de loin, dans la lignée de la « vieille école historique allemande », c'est-à-dire de Wihelm Roscher, Bruno Hildebrand, Karl Knies, et dans une certaine mesure Friedrich List. De plus, l'influence de l'œuvre de Schmoller sur les représentants de la « nouvelle école historique allemande », tels que Werner Sombart, Arthur Spiethoff et même M. Weber, n'a pas encore été suffisamment établie (Gioia, 2000).

19 Suite à des études de sciences politiques à l'université de Tübingen, la reconnaissance de Schmoller comme historien se développa dans les années 1860 alors qu'il se pencha sur l'étude d'archives étatiques et publiques (Bruch, 2004). En 1882, il quitta Strasbourg vers Berlin, pour être élu à l'Académie royale des sciences de Prusse en 1887 et, durant les années 1890, il fut nommé au sein de plusieurs associations importantes d'historiographes. Principalement, il souhaitait, en parallèle, « mettre les théories économiques à l'épreuve de la praxis historico-politique concrète pour, le cas échéant, les infléchir » (Bruch, 2004 : 41). C'est cette volonté qui le conduisit à être impliqué dans le *Methodenstreit*. Du reste, il forma de nombreux fonctionnaires qui se répandirent à travers la Prusse. Il est en effet nécessaire de saisir la relation entre science et réformes sociales chez Schmoller, lequel

20 voulait partir du constat de faits sociaux avérés et fondés scientifiquement, pour donner une base solide à l'action de l'État contre les méfaits sociaux et, grâce à la connaissance scientifique, prescrire les orientations à prendre, afin de réunir dans l'objectif étatique de « justice sociale » l'activité scientifique et l'obligation morale des États modernes de s'intéresser au « bien public » [...]. (Bruch, 2004 : 43)

21 Si, au cours des années 1860, Schmoller publia sur la question ouvrière, la position politique qu'il allait adopter se caractérisa par un socialisme modéré, voire conservateur, alliant monarchisme et parlementarisme. C'est sur ces bases de « socialisme de la chaire » qu'il participera à la création de l'Association pour la politique sociale (*Verein für Sozialpolitik*) en 1872-1873. Schmoller plaçait en effet la royauté et les fonctionnaires au-dessus des luttes sociales, s'opposant à toutes formes de socialisme révolutionnaire. Réputé grand organisateur de la division du travail scientifique, il eut une influence certaine sur les politiques interventionnistes de Bismarck. Sa mort en 1917 porta probablement le coup de grâce à une école historique allemande alors déjà en perte de vitesse.

3.1 Objectif de la science, approche et méthode

22 D'emblée, on note que Schmoller propose une « science indépendante de l'économie politique ». Dans ses *Principes d'économie politique*, il parlera également, de façon équivalente, de « science spéciale de l'économie politique », de « science particulière de l'économie politique » et de « science économique » (Schmoller, 1905). L'objectif de cette science est précisément d'ordre pratique et normatif. Refusant la séparation de la théorie et de la pratique, il soutient que la science « a toujours formulé, à côté de la théorie, des préceptes pour la vie pratique » (Schmoller, 1893 : 251), et que l'espace d'application d'une telle science est la politique économique. Selon lui, un champ de connaissance spécifique traitant notamment de l'argent, de la politique économique, du commerce et du travail, ne put se développer, du XVIIe au XIXe siècle, qu'au moment de la naissance des États-nations et de la formation des territoires nationaux. Ainsi, pour Schmoller, l'étude de l'économique ne peut être isolée des sciences politiques et sociales puisque chacune de ces disciplines soulève comme question centrale la « formation des groupes sociaux », ce « qui unit et ce qui sépare les hommes » (Schmoller, 1893 : 249). S'opposant à la spécialisation des sciences, Schmoller revendique donc clairement une approche pluridisciplinaire.

23 La science indépendante de l'économie politique que développe Schmoller s'appuie principalement sur trois principes épistémologiques. D'abord, elle doit respecter le nominalisme épistémologique, car toute « science rigoureuse part de cette idée que les notions sont des produits de nos représentations et de leur arrangement, qu'elles n'ont rien de réel, qu'elles ne constituent pas des êtres indépendants » (Schmoller, 1893 : 290). Ensuite, pour Schmoller, les systèmes théoriques ne peuvent être compris que dans une perspective sociohistorique. L'approche historiciste de Schmoller opposera aux lois exactes ou universelles, les lois empiriques, ne rendant compte que d'un moment du lien de causalités complexes dans l'explication des régularités. Ce relativisme[9] schmollerien ne s'apparente aucunement à un relativisme absolu, par exemple de forme culturelle, mais bien à un relativisme épistémologique et historique. Par conséquent, cette science s'intéressera aux lois du développement correspondant à une classe particulière de phénomènes, et dont la portée est délimitée selon les

variables du temps et de l'espace ; la formation des concepts ne peut ainsi représenter directement une quelconque essence des phénomènes humains.

24 Pour la science indépendante de l'économie politique, Schmoller proposera une méthode historico-statistique. À son avis, la science exacte doit se limiter à trois principes méthodologiques : « (1) à observer exactement ; (2) à définir et à classer les phénomènes ; (3) à les expliquer par leurs causes » (Schmoller, 1893 : 268). En premier lieu, Schmoller affirme que l'observation consiste en la recherche empirique des causes des actions économiques ainsi que de leur fonctionnement, de leurs effets et de leurs résultats. Il précise toutefois que l'observation ne consiste qu'une abstraction d'un élément faisait partie d'un tout. Deuxièmement, la science doit procéder à la définition uniforme et générale afin de transformer les mots en notions. Toute définition est cependant temporaire, « laissant aux progrès de la science et de la vie le soin de les rectifier ultérieurement » (Schmoller, 1905 : 250). Enfin, un des objectifs principaux de la science schmollerienne consiste à établir une connaissance des rapports entre les phénomènes. Chez Schmoller, l'explication des rapports de causalité doit tenir compte du fait que dans la réalité, une conséquence constitue toujours une matérialisation particulière et variable d'une cause, et non un contenu logique de celle-ci. Par exemple, à ses yeux, « [...] tout événement qui en précède régulièrement un autre n'en est pas nécessairement la cause [...] comme les droits de douane de tel ou tel pays ne sont pas nécessairement la cause de son état de prospérité. (Schmoller, 1893 : 293). En résumé, Schmoller adopte une approche empiriste voulant que le précepte fondamental des sciences morales, et en particulier de la science indépendante de l'économie politique, soit l'observation comme point de départ et l'explication causale comme fin, et que « la comparaison croissante de phénomènes analogues ou identiques [grâce aux méthodes statistiques et historiques] remplace l'expérimentation qui nous fait ici défaut [en sciences politiques et sociales] » (Schmoller, 1893 : 286).

25 Cette étude empirique de la causalité doit s'accompagner de la constitution de règles générales perçues dans des expériences particulières. Ainsi, lorsque la stricte déduction se révèle insuffisante, en raison de l'état insuffisamment avancé des connaissances, la science indépendante de l'économie politique doit prendre assises sur l'induction, c'est-à-dire qu'elle « part du particulier, de l'observation et elle recherche ensuite la règle qui explique ce qu'on a observé, qui déclare vrai pour toute une classe de phénomènes ce qui est vrai des différents cas observés » (Schmoller, 1893 : 304). C'est notamment pour cette raison que Schmoller s'oppose à l'économie politique classique : « [l]orsqu'on considérait la nature, le travail et le capital comme les facteurs de la production, cela supposait qu'ils étaient des sources de causes d'égale puissance, ce qui ne pouvait guère se soutenir, ce qui fait que cette classification sera abandonnée dans l'avenir. (Schmoller, 1893 : 289). En fait, la méthode schmollerienne conçoit la déduction comme la mobilisation des règles inductivement établies par observation. Il explique :

> Si le résultat de nos conclusions déductives ne concorde pas avec la réalité, ou si les vérités connues ne suffisent pas pour expliquer le fait, nous avons alors recours à l'induction ; c'est-à-dire du cas que nous avons sous les yeux, bien observé et éprouvé, nous cherchons à nous élever à une règle générale, à un rapport de causalité qui nous était jusqu'alors inconnu. La nouvelle vérité, que nous trouvons ainsi, nous l'utilisons aussitôt pour nos déductions, nous examinons si elle convient aux cas analogues. (Schmoller, 1905 : 266)

26 N'admettant pas de disjonction entre induction et déduction, Schmoller développe en fait une méthode de raisonnement mixte, avec pour fondement l'induction, permettant selon lui d'allier de façon complémentaire l'inférence au syllogisme. À son sens, toute science se fondant sur l'expérience ne peut se contenter de conclusions strictement déductives.

3.2 Une vision nationale de l'économie

27 Le concept d'économie possède chez Schmoller un caractère historique ; pour lui, il s'agit d'une idée antérieure à la notion d'économie nationale propre à la modernité. Intégrant l'héritage grec ancien, il distingue l'économie nationale de l'économie domestique, et indique que c'est la tradition aristotélicienne qui aura permis de conserver les dimensions politiques et morales dans les réflexions économiques modernes[10] Autrement dit, Schmoller suggère que l'économie s'insère dans le monde social, espace de la morale, de la coutume et du droit. Pour lui, « sans les institutions publiques modernes, il n'y aurait pas d'économie nationale » (Schmoller, 1905 : 248). En effet, la conception schmollerienne de l'économie est précisément holiste, reposant sur la concentration des forces psychiques que constitue à son époque la nationalité. Schmoller propose une définition extensive de la nation, comme « ensemble d'individus parlant la même langue, ayant une origine commune, mêmes mœurs et même morale, le plus souvent aussi soumise au même droit et reconnaissant la même Église, ayant la même histoire et la même constitution politique, et qui sont liés entre eux par des milliers et des millions de liens plus étroits que ceux qu'ils ont avec les membres d'autres nations » (Schmoller, 1905 : 246). Comme pour la commune ou la famille, la nation repose à son sens, à une échelle plus large, sur une « forte cohésion psychique intime ».

28 À cette unité psychique nationale de l'économie, résultat de la division du travail et du commerce, « vient s'ajouter une union juridique et organisatrice par le fait de la communauté du droit économique et des institutions économiques publiques » (Schmoller, 1905 : 246). Une économie présuppose donc l'existence d'économies voisines, et dont les limites respectives reposent sur des distinctions juridiques. En somme, l'économie s'entend ici comme un tout, comme « l'ensemble organisé unitairement des économies individuelles et corporatives qui existent dans un État, tantôt juxtaposées, tantôt superposées, y compris l'économie financière de l'État » (Schmoller, 1905 : 246). En plus de reconnaître la construction sociale de l'économie, cette conception nationale intègre même une dimension naturelle : « [...] l'économie nationale est à la fois, pour partie, une formation naturelle, parce qu'elle s'occupe de l'action des hommes sur la nature et, pour partie, une formation artificielle, un produit de la civilisation, parce qu'elle dépend des sentiments, des idées, des actions, de l'organisation de la société. » (Schmoller, 1893 : 250).

29 Régulièrement taxé d'organiciste, Schmoller indique enfin que qualifier l'économie nationale « d'organisme » est un élément secondaire de sa pensée, une : « image, qui parfois rend nos idées plus claires, mais qui ne peut remplacer l'explication même des choses » (Schmoller, 1905 : 248). Il ne s'agit donc que d'une métaphore, et non d'une analogie, lorsque Schmoller affirme que dans l'économie nationale comme dans le corps humain, la majorité des « phénomènes internes » s'enclenchent sans que « l'organe central » en soit conscient, tout en conservant une unité. Ainsi, ce serait

pour lui l'échange qui joue ce rôle unitaire d'organe central dans le champ des phénomènes économiques.

3.3 Une dimension normative explicite

30 Comme nous l'avons vu, Schmoller appose explicitement une visée pratico-normative à la science exacte de l'économie politique en considérant que le rôle de la science consiste à proposer des idéaux, à établir *ce qui doit être*, et que « le but dernier de tout savoir [est] d'ordre pratique, que la volonté l'emporte sur l'intelligence, qu'elle la domine » (Schmoller, 1905 : 268). En intégrant par exemple des questions de temps et d'espace, il présente ouvertement sa vision ontologique, à la fois holiste et réaliste, en considérant l'État, la nation et la société comme des entités ayant une existence réelle dans la vie humaine. Au sujet de ce réalisme ontologique, à ne pas confondre avec le réalisme épistémologique de Menger, Schmoller indique :

> Des fragments de connaissance réelle que nous avons ce n'est que par des hypothèses et des constructions téléologiques que nous pouvons faire un tout. Mais ce tout est nécessaire ; et ce n'est qu'à ce prix que reçoit la satisfaction le besoin pressant d'unité de notre conscience ; et parce que la volonté humaine, pour la conduite pratique, veut un système ferme. (Schmoller, 1905 : 198)

31 Pour appuyer son ontologie réaliste de l'économie et de la société, Schmoller développe une théorie de la connaissance, en quelque sorte à travers une théorie sociologique générale. Pour lui, c'est dans l'organisation sociale première (la famille, la tribu ou le clan), que se développèrent les linéaments de la connaissance scientifique. L'expérience pratique, comme les rituels, les religions, les croyances et les anciennes règles sociales, « contiennent déjà un élément empirique et un élément rationnel » (Schmoller, 1905 : 257) permettant à l'humain de saisir son monde comme totalité.

32 C'est dans ce cadre que Schmoller construit une théorie sociohistorique de l'agent. Notant que l'idée de nation n'est pas transhistorique, il soutient que l'individu s'inscrit dans un contexte national, c'est-à-dire que son action est structurée moralement, culturellement et politiquement. La dialectique schmollerienne place donc l'individu dans un univers normatif composé d'habitudes, de coutumes, d'un système juridique et d'institutions publiques. Les agents schmolleriens interagissent concrètement dans le contexte spécifique et historique d'un groupe social restreint (famille, commune, église, association) au sein d'une société nationale correspondant à une économie nationale, c'est-à-dire plus particulièrement dans l'échange de biens et de services ainsi que par la division du travail. En directe opposition à la pensée néoclassique, l'historicisme de Schmoller ne fait pas reposer le statut de l'économie et de l'agent sur une approche aprioriste, mais bien sur l'étude historique et comparative des sociétés et de leurs transformations. L'économie doit donc être analysée dans ses déterminations historiques, et non pas dans une pureté abstraite construite dans l'imaginaire de l'analyste.

33 En bout de piste, l'influence de Schmoller peut être représentée par un triangle tracé entre l'école historique allemande, la sociologie classique et économique, et l'institutionnalisme. D'une part, Schmoller aura une influence certaine sur la « première sociologie économique » (Gislain et Steiner, 1995). Par exemple, dans un article de 1887, Émile Durkheim intervint directement dans le *Methodenstreit,* y voyant une occasion de dépasser les philosophies morales dominantes dans la France de l'époque : l'idéalisme kantien d'un côté et l'utilitarisme de l'autre (Durkheim, 1887 : 4)[11]

D'autre part, en plus de reconnaître la contribution de Schmoller à la sociologie économique, Schumpeter le qualifiera en outre de « père » de l'institutionnalisme américain (Nau et Steiner, 2002). Comme l'explique Chavance (2006 : 11), l'institutionnalisme américain développera plusieurs aspects de l'approche schmollerienne : « outre l'effort d'intégrer approche historique et démarche théorique, c'est notamment le cas pour le rapport entre institution et organisation, la distinction entre la formation spontanée et délibérée des institutions, la relation entre coutume et droit formel, et l'idée que les institutions cristallisent aussi bien des connaissances que de l'ignorance. »

04. Conclusion

34 Selon Campagnolo (2011 : 510), la réduction du *Methodenstreit* à une simple « querelle » résulte d'une opposition sans nuances des positions respectives de Menger et Schmoller. Pour notre part, nous cernons au moins trois rapprochements possibles entre Menger et Schmoller. Ils s'entendent d'abord sur l'état peu avancé à la fin du XIXe siècle de la science de l'économie politique. Ensuite, ils présentent tous deux des approches scientistes, bien que l'attitude de Schmoller soit sur ce plan ambigu en raison de sa reconnaissance de la nécessité des fondements ontologiques et de la visée pratique d'une science des phénomènes humains. Enfin, tous deux développent une posture en quelque sorte évolutionniste, position davantage explicite chez Schmoller, mais qui apparaît dans l'anthropologie économique de Menger. Inversement, le rejet du *Methodenstreit* comme querelle triviale pourrait représenter une stratégie commode pour les partisans de l'économie pure pressés de clore le débat et de conforter la légitimité de leur discipline, soit en évacuant l'histoire, le politique et le juridique de l'économie politique comme l'a fait la théorie néoclassique, soit en les vidant de leur substance comme l'a fait l'analyse économique du droit, en instrumentalisant ce dernier afin de stimuler les « forces du marché ».

35 Nous concluons que le *Methodenstreit* constitue un véritable conflit quant à la légitimité d'une nouvelle science autonome des phénomènes économiques, mais également quant aux fondements épistémologiques de l'étude de l'économique. Contre une lecture du conflit des méthodes comme simple « querelle » entre déduction et induction ou entre théorie et histoire (Schumpeter, 1962), nous avons montré qu'il s'agit plutôt d'une lutte non seulement quant à l'objectif de la science (Béraud, 2000), mais d'abord et avant tout sur les plans épistémologique et philosophique. Nous synthétisons les grandes oppositions développées dans ce texte dans un tableau comparatif en annexe. Mais au-delà des oppositions fondamentales, se trouvent les visées respectives de Menger et Schmoller ; le premier tenta de faire de l'économie politique une science exacte autonome, au même titre que les sciences de la nature, alors que le second s'opposa à toute systématisation scientifique des théories du droit naturel élaborées depuis le XVIe siècle, en développant une épistémologie complexe et parfois hybride[12], comme fondement d'une visée politico-normative. Nous avons également souligné certaines des influences qu'auront eues les protagonistes du *Methodenstreit* en sciences sociales, notamment sur l'école autrichienne d'économie, sur la sociologie et sur l'institutionnalisme américain.

36 Si nous ne prétendons pas avoir mis en lumière de façon exhaustive l'ensemble des enjeux impliqués dans le *Methodenstreit*, nous sommes en mesure d'établir deux

conclusions générales. Premièrement, l'opposition entre la vision schmollerienne de l'économie nationale, économie à la fois sociale, culturelle et historique, et l'approche de l'économie pure et isolée proposée par Menger, correspond à un conflit quant à la légitimité de l'autonomisation de l'économique comme catégorie de la réalité. Deuxièmement, et corollairement, c'est la question de l'historicité qui constitue l'élément d'opposition fondamental dans le *Methodenstreit*. En effet, en s'opposant aux théories du droit naturel, Schmoller défend implicitement une philosophie de l'histoire *a posteriori*, critiquant toutes compréhensions anhistoriques des phénomènes humaines. Pour lui, la forme nationale d'économie n'est pas le résultat d'une « nature humaine nationale », mais bien le fruit du développement historique, c'est-à-dire d'une analyse apostérioriste effectuée en fonction du temps et de l'espace[13] Pour sa part, Menger s'oppose à la dialectique théorie-pratique de Schmoller en proposant implicitement une philosophie de l'histoire aprioriste, c'est-à-dire une théorie de la nature humaine indépendante du développement socio-historique[14] La conception de l'histoire qui se trouve en filigrane dans l'approche de Menger est précisément dérivée d'une conception particulière de la nature humaine fondée sur une théorie du droit naturel spécifique au libéralisme classique. En dernière analyse, le *Methodenstreit* a contribué à la constitution de la science économique comme discipline autonome, isolée des sciences politiques et sociales, de l'histoire et de la philosophie, et au même moment à une *dé-historicisation* des objectifs, des objets, de l'agent, des relations et des lois qu'elle se propose d'étudier. Voilà pourquoi il semble élémentaire, tant pour l'économiste, que le sociologue, le politologue, l'historien et même le philosophe, de retourner au *Methodenstreit* et ainsi de questionner les rapports qu'entretiennent les sciences sociales avec les théories du droit naturel et l'histoire.

Tableau comparatif : le *Methodenstreit*

	SCHMOLLER	MENGER
Économie	Socio-historique et nationale	Pure et subjective
Raisonnement	Induction et déduction	Déduction et induction
Méthodologie	Historico-statistique	Théorico-béhavoriale
Science	Pluridisciplinarité	Spécialisation
Objectif	Pratico-normatif (Économie politique)	Théorisation exacte (Science économique)
Lois	Lois du développement (Lois empiriques)	Lois exactes (Lois de la nature)
Épistémologie	• Empirisme • Historicisme • Relativisme • Nominalisme	• Rationalisme • Apriorisme • Universalisme • Réalisme
Ontologie	Holisme et réalisme	Individualisme et essentialisme

L'auteur tient à remercier Marc-André Gagnon, dont la contribution fut essentielle tout au long du processus de recherche ayant mené à la rédaction du présent article.

BIBLIOGRAPHIE

ALTER, Max, 1990, *Carl Menger and the Origins of Austrian Economics*, Boulder/San Fransisco/Oxford, Westview Press.

BÉRAUD, Alain, 2000, « Les Autrichiens », *in* Béraud et Faccarello (dir.), *Nouvelle histoire de la pensée économique*, t. II, chap. XXII, Paris, La Découverte, pp. 294-356.

BRITTON-PURDY, Jedediah, David SINGH GREWAL, Amy KAPCZYNSKI et K. SABEEK RAHMAN, 2020, « Building a Law-and-Political-Economy Framework : Beyond the Twentieth-Century Synthesis », *The Yale Law Journal* 129 (6) : 1784–1835.

BRUCH, Rüdiger v., 2004, « Gustav Schmoller entre science sociale et réforme sociale », *in* Hinnerk Bruhns (dir.), *Histoire et économique politique en Allemagne de Gustav Schmoller à Max Weber. Nouvelles perspectives sur l'école historique de l'économie*, Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, pp. 39-51.

CAMPAGNOLO, Gilles, 2011, « Troisième partie. Enquête sur la querelle des méthodes », *in* C. Menger, G. Campagnolo et B. Schefold (dir.), *Recherches sur la méthode dans les sciences sociales et en économie politique en particulier*, Paris : Éditions de l'EHESS, pp. 423–547.

CAMPAGNOLO, Gilles, 2004, *Critique de l'économie politique classique. Marx, Menger et l'École historique*, Paris, PUF.

CHAVANCE, Bernard, 2007, *L'économie institutionnelle*, Paris, La Découverte.

DOSTALER, Gilles, 1993, « Les lois universelles dans la pensée économique », *in* Venant Cauchy (dir.), *Perception de l'altérité et diversité des cultures*, Montréal, Montmorency, pp. 119-143.

DURKHEIM, Émile, 1887, « La science Positive de La Morale En Allemagne », *Revue philosophique de la France et de l'étranger,* n. 24, pp. 275–284.

GISLAIN, Jean-Jacques, et Philippe STEINER, 1995, *La Sociologie Économique, 1890-1920 : Émile Durkheim, Vilfredo Pareto, Joseph Schumpeter, François Simiand, Thorstein Veblen et Max Weber*, Paris, Presses Universitaires de France.

GIOIA, Viantonio, 2000, « L'école historique allemande d'économie », *Nouvelle histoire de la pensée économique*, t. III, chap. XXIX, Paris, La Découverte, pp. 30-73.

HAYEK, Friedrich A., 1981, « Introduction : Carl Menger », *in* Carl Menger, *Principles of economics*, trad, J. Dingwall et B. F. Hoselitz, *Grundsätze der Volkswirthschaftslehre*, New York/London, New York University Press, pp. 11-36.

HEGEL, G.W.F., 1963, *Leçons sur la philosophie de l'histoire*, J. Gibelin (trad.), Paris, Vrin,

KANT, Emmanuel, 1990, *Opuscules sur l'histoire*, S. Piobetta (trad.), Paris, Flammarion.

KELTON, Stephanie, 2020, *The Deficit Myth : Modern Monetary Theory and the Birth of the People's Economy*, New York : Public Affairs.

LIST, Friedric, 1971 (1837), *Le système naturel d'économie politique*, Aalen, Scientia Verlag.

MADERLLAT, Patrick, 2009, « Théorie de La Consommation et Pensée Pratique Chez Carl Menger », *Cahiers d'économie Politique*, n. 56, pp. 63-89.

MENGER, Carl, 1892, « On the origins of money », *Economic Journal*, vol. 2, n. 6, pp. 239-255.

MENGER, Carl et Gilles Campagnolo, 2011 (1883). *Recherches sur la méthode dans les sciences sociales et en économie politique en particulier*, Paris, Éditions de l'EHESS.

MENGER, Carl., Gilles Campagnolo et Bertram Schefold, 2020 (1871), *Principes d'économie politique : Première édition critique*, Paris, Seuil.

MITCHELL, William et Thomas FAZI, 2017, *Reclaiming the State : A Progressive Vision of Sovereignty for a Post-Neoliberal World*, London, Pluto Press.

NAU, Heino H., et Philippe STEINER, P., 2002, « Schmoller, Durkheim, and old European institutionalist economics », *Journal of Economic Issues*, vol. 36, n. 4, pp. 1005-1024.

PERINETTI, Dario, 2006, « Philosophical Reflection on History », *in* Knud Haakonssen (dir.), *The Cambridge History of Eighteenth-Century Philosophy*, vol. II, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1107-1140.

POLANYI, Karl, 2007 (1977), « Le sophisme économiciste », *Revue du Mauss*, no. 29, Paris, La Découverte, pp. 63-79.

PRIBRAM, Karl, 1986 (1983), *Les fondements de la pensée économique*, trad. H.P. Bernard, Paris, Economica.

RICARDO, David, 1966 (1817), *Des principes de l'économie politique et de l'impôt*, trad. angl. Francisco Solano Constancio et Alcide Fonteyraud, Paris, Collection des principaux économistes, t. XIII, en ligne : http://classiques.uqac.ca/classiques/index.php.

RIHA, Thomas, 1985, *German Political Economy : The History of Alternative Economics*, Bradford, MCB University Press.

SHEARMUR, Jeremy, 2018, « Hayek and the *Methodenstreit* at the LES », *Globalizations,* vol. 15, n. 7, pp. 1033-1044.

SCHMOLLER, Gustav, 1905, *Principes d'économie politique*, vol. I, trad. de l'all. G. Platon, Paris, V. Giard et E. Brière.

SCHMOLLER, Gustav, 1902 (1893), *Politique sociale et économie politique (Questions fondamentales)*, trad. G. Platon, Paris, V. Giard et E. Brière, Paris, Libraires-Éditeurs.

SCHUMPETER, Joseph A., 1962, *Esquisse d'une histoire de la science économique des origines jusqu'au début du XXe siècle*, trad. G.H. Bousquet, Paris, Dalloz.

SCHUMPETER, Joseph A., 1983 (1954), *Histoire de l'analyse économique*, t. III, trad. J.-C. Casanova, Paris, Gallimard.

SCHUMPETER, Joseph A., 1909, On the concept of social value. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. *28*, pp. 213–232.

SMITH, Adam, 1991 (1776), *Recherche sur la nature et les causes de la richesse des nations*, t. I, trad. G. Garnier et A. Blanqui, Paris, Flammarion.

VERSAILLES, David W. 2006, « Subjectivisme économique, figures du besoin et de l'utilité marginale à travers les éditions des Grundsätze (1871-1923) de Carl Menger », *Cahiers d'Économie Politique*, vol. 51, n. 2, pp. 91-107.

WEBER, Max, 1978 (1921), *Economy and Society. An Outline of Interpretative Sociology*, Berkeley/Los Angeles, University of California Press.

NOTES

1. Notons que ce texte est le fruit d'une version préliminaire, publiée en 2009 sous la forme d'une recherche au Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation (CEIM, UQAM). Or, dans sa traduction de 2011 des *Recherches* de Menger, Campanolo (2011 : 510) rapporte lui aussi, mais par paraphrase, les propos de Schumpeter au sujet du *Methodenstreit*.

2. Ce texte s'intéresse au *Methodenstreit* à travers les écrits et les problématiques immédiatement impliqués dans le conflit. L'analyse approfondie des filiations théoriques respectives de Menger et Schmoller n'est donc pas l'objet de ce texte. Par exemple, il nous sera impossible de s'arrêter sur l'attitude ambiguë de Menger par rapport à W. Roscher, membre de la « vieille école historique » (voir Alter, 1990, et Campagnolo 2004). Menger dédicacera notamment ses *Principes d'économie politique* à Roscher. Il en va de même pour les racines caméralistes de l'école historique allemande et de Schmoller (voir Campagnolo, 2004).

3. Sur Böhm-Bawerk et son opposition à Menger par rapport à la théorie du capital et de la production, voir Ravix (2006).

4. Au sujet d'Hayek et du *Methodenstreit*, voir Shearmur (2018).

5. Dans ce qui suit, les citations d'Alter (1990) et de Hayek (1981) sont le fruit de traductions libres des versions anglaises de ces textes.

6. En ce sens, le subjectivisme de Menger aura une influence certaine sur la tradition allemande de la sociologie compréhensive, notamment chez Max Weber (voir Campagnolo, 2011).

7. Pour une lecture de la théorie mengerienne comme théorie de la consommation, voir Mardellat (2009).

8. Karl Polanyi distingue la conception formelle de la conception substantive de l'économie : « Le premier sens, le sens formel, provient du caractère logique de la relation des moyens aux fins, comme dans les termes *economizing* ou *economical* ; la définition économique par rareté provient de ce sens formel. Le second sens, ou sens substantif, ne fait que souligner ce fait élémentaire que les hommes, tout comme les autres êtres vivants, ne peuvent vivre un certain temps sans un environnement naturel qui leur fournit leur moyen de subsistance ; on trouve ici l'origine de la définition substantive de l'« économique ». Ces deux sens, le sens formel et le sens substantif, n'ont rien de commun » (Polanyi, 2007 : 73).

9. Au sujet de la question des lois et de l'opposition entre visions universaliste et relativiste dans l'histoire de la pensée économique, voir Dostaler (1993).

10. Bien que considérant la question de la « communauté internationale », il demeure à son époque sceptique quant à la pertinence et à la possibilité d'une « économie mondiale » : « l'économie nationale est encore le fait essentiel ; il n'est pas certain que dans les siècles futurs il y aura une économie mondiale » (Schmoller, 1893 : 247).

11. En somme, dans l'article de 1887, la lecture durkheimienne du *Methodenstreit* se résume à deux constats confirmant la position de Durkheim en faveur de l'école historique allemande. Contre l'individualisme et l'utilitarisme de l'école libérale, Durkheim soutient que pour Schmoller, mais aussi Wagner, « au contraire, la société est un être véritable, qui sans doute n'est rien en dehors des individus qui le composent, mais qui n'en a pas moins sa nature propre et sa personnalité. » (Durkheim, 1887 : 8). Pour Durkheim, la « nouveauté de l'école allemande » est d'autre part « une protestation contre l'emploi de la déduction dans les sciences morales et un effort pour y acclimater enfin une méthode vraiment inductive. » (Durkheim, 1887 : 50).

12. Dans *Politique sociale et économie politique*, Schmoller (1893) se réclamera tant du positivisme d'Auguste Comte que de la dialectique hégélienne.

13. Nous reprenons ici la distinction de Perinetti (2006) entre philosophies de l'histoire a posteriori et a priori. Schmoller voit la rationalité de l'histoire comme une reconstruction rétrospective ; et c'est cette reconstruction qui permet de donner un sens à une série de contingences, tant pour l'entreprise scientifique que dans l'existence de l'individu et des sociétés.

De plus, en indiquant que c'est le rapport du moi au monde qui fonde la conscience, et que celle-ci se réoriente ensuite dans ses conceptions du devoir être et dans sa conduite morale, Schmoller intègre à sa manière la conception hégélienne de la conscience. Chez Hegel, une entité accède à la conscience de soi lorsqu'elle se représente elle-même pour ensuite faire réflexivement de cette représentation une composante essentielle de ce qu'elle est.

14. On retrouve en effet chez Menger l'idée d'un dévoilement graduel d'une faculté humaine naturelle donnée a priori, et de la prise de conscience, par l'individu, de cette nature universelle. Il illustre notamment cette conception dans sa vision de l'origine de la monnaie : au départ, seuls les individus les plus « rationnels » et égoïstes « découvrent » l'échange monétaire. Cette fascination de Menger pour l'étude des phénomènes sociaux comme résultats involontaires des actions individuelles correspond à la disjonction kantienne entre l'intention et les résultats. À des actions individuelles correspondront donc des conséquences involontaires, l'histoire étant pour Kant une sorte de plan de la nature, cette *insociable sociabilité*.

RÉSUMÉ

En science économique, le *Methodenstreit* (« conflit des méthodes ») est généralement décrit comme une simple querelle entre raisonnements déductif et inductif, et entre théorie et histoire. Nous effectuons un retour sur les oppositions épistémologiques, méthodologiques et analytiques ayant conduit au *Methodenstreit*. Nous présentons la pensée de Carl Menger, l'un des fondateurs de la théorie économique néoclassique, et sa vision de l'économie pure, et poursuivons sur l'économie socio-historique de Gustav Schmoller, leader de la jeune école historique allemande. Nous soulignons également certaines des influences qu'auront ces protagonistes en sciences sociales, notamment sur l'école autrichienne d'économie, sur la sociologie et sur l'institutionnalisme américain. Nous concluons que le *Methodenstreit* constitue un véritable conflit quant à la légitimité d'une science autonome des phénomènes économiques, mais également quant aux fondements épistémologiques de l'étude de l'économique. Nous soulignons la nécessité de revenir au *Methodenstreit* pour interroger le rôle des théories du droit naturel et de l'histoire en sciences sociales.

ABSTRACT

In economics, the *Methodenstreit* ("method conflict") is often described as a mere dispute between deductive and inductive reasonings, and between theory and history. We shed a new light on the epistemological, methodological and analytical principles at stake in the *Methodenstreit*. We present the pure theory of economy developed by Carl Menger, one of the founders of neoclassical economic theory, and the socio-historical analysis of the economic formulated by Gustav Schmoller, leader of the young German historical school. We also discuss some of the influences exerted by these protagonists on science sciences, namely on Austrian economics, sociology and American institutionalism. We conclude that the *Methodenstreit* constitutes a conflict over the legitimacy of an autonomous science of economic phenomena, and over the epistemological foundations of the study of the economic. We highlight the need to pay attention to the *Methodenstreit* in order to question the role of natural law theory and history in social sciences.

INDEX

Keywords : Economy, liberalism, historicism, law, institutionalism, sociology
Mots-clés : économie, libéralisme, historicisme, droit, institutionnalisme, sociologie

AUTEUR

MATHIEU CHARBONNEAU

Chercheur postdoctoral, Karl Polanyi Institute of Political Economy, Université Concordia, Canada, chargé de cours, Department of Sociology and Anthropology, Carleton University, Canada

Des communautés de pratique en milieu universitaire : Quels défis et quelle valeur pour l'innovation dans l'organisation ?

Communities of Practice in Universities: Challenges and Values for Innovation in these Organizations?

Geneviève Demers et Diane-Gabrielle Tremblay

01. Introduction

1 Dans le contexte de l'économie de la connaissance, on reconnaît que « toutes les entreprises sont par essence des organisations de la connaissance » (Seely Brown et Duguid, 1998, p. 91, traduction libre), et le secteur universitaire est certes reconnu encore davantage comme composé d'organisations de connaissances, puisque c'est un milieu où l'on produit, développe et transfère des connaissances, dans le contexte des cours et de la recherche (UQ, 2018). La société du savoir met l'accent sur l'importance du savoir, de l'expertise, de l'innovation (Breton, 2005), alors que l'économie de la connaissance met l'accent sur son effet sur le plan du développement économique (Drucker, 2012). Depuis 2000, les contrats de performance établis par le ministre de l'Éducation du Québec ont incité les universités à entrer davantage en compétition et à participer de manière accrue à l'économie du savoir. Ainsi, face au « développement rapide d'une société fondée sur le savoir », pour obtenir leurs subventions, celles-ci doivent faire face aux nouveaux enjeux et répondre aux nouvelles demandes tout en faisant « preuve d'efficience dans leur organisation en utilisant de façon optimale les ressources mises à leur disposition » (Ministère de l'Éducation, 2000). De fait, comme le secteur privé, ces organisations doivent créer des connaissances nouvelles pour innover de manière continue afin de conserver leur avantage (Nonaka et Takeuchi, 1995) dans un paysage en transformation constante, notamment avec le développement

du e-learning et de nombreuses autres sources d'apprentissage (webinaires, Internet, etc.), comme de recherche (recherche ouverte, etc.).

2 Un premier angle important de l'article vient du fait que nous faisons une analyse comparée de deux communautés de pratique (CdP) dont l'origine de création et la motivation sont très différentes pour chacune d'entre elles, bien qu'elles soient toutes les deux issues du milieu universitaire. La première a été « commanditée » par la direction pour répondre à un besoin de performance, de productivité dans la tâche, alors que la deuxième a émergé naturellement pour répondre à un besoin de partage de connaissances, de mémoire collective. Les résultats de cette analyse comparée représentent une contribution originale. Un second angle intéressant de l'article est le milieu dont sont issues les communautés de pratique à savoir le milieu des employés universitaires. Les recherches sur les CdP se sont orientées vers le secteur privé et très peu vers le secteur public. En ce sens, cet article offre une autre contribution originale. Malgré les enjeux importants auxquels les universités sont confrontées (baisse de la clientèle, difficultés de financement, et concurrence forte entre elles pour les étudiants comme pour les fonds de recherche), elles n'ont pas à ce jour tellement capitalisé sur les connaissances de leurs employés. Ici comme ailleurs, on suppose que les milieux d'enseignement tirent parti des processus de gestion des connaissances.

3 Toutefois, la littérature révèle que les initiatives de gestion des connaissances ne sont pas si bien développées au sein des universités (Kidwell et coll., 2000 ; Cranfield, 2008 ; Arntzen Bechina et coll., 2009 ; Pither, 2009 ; Wijetunge, 2012). Au Québec, la recherche de Dagenais et Janosz (2008) révèle d'ailleurs un certain nombre d'obstacles dont la lourdeur de la charge de travail, le peu de crédibilité quant au transfert de connaissances ainsi que le manque de ressources financières. Si ces employés développent certes des connaissances « situées », qui peuvent être source d'innovation (Seely Brown et Duguid, 1991 ; Lave et Wenger, 1991 ; Wenger, 1998), de fait, les universités n'ont pas à ce jour beaucoup investi dans la mise en commun de ces connaissances ni dans la gestion des connaissances, notamment par le biais des communautés de pratique. Rappelons que selon Wenger, McDermott et Snyder (2002), les CdP sont une manière de développer un capital social « (c'est-à-dire le tissu social précurseur à toute activité humaine effective), à un coût très raisonnable comparé aux techniques utilisées précédemment et avec une efficacité incomparable, car directement construite sur des relations humaines fortes se focalisant sur des objectifs concrets et immédiats directement liés à des objectifs stratégiques de l'entreprise (compétence cœur, applications marché...). » (Wenger, McDermott et Snyder, 2002 p. 29)

4 Comme le notent un certain nombre d'auteurs (Seely Brown et Duguid, 1998 ; Amine Chatti, 2012 ; Nonaka et Konno, 1998 ; Siemens, 2006), on peut voir se développer une certaine « » écologie de la connaissance » dans ce type d'organisation bureaucratique ou hiérarchique[1], comme les universités, mais uniquement lorsqu'il y a une bonne articulation entre la logique des communautés et la logique institutionnelle de l'organisation. En effet, ce système social d'apprentissage repose sur différents rôles et acteurs-clés, « artistes sociaux » (Wenger, 2009) dont les comportements de "citoyenneté d'apprentissage" permettent le fonctionnement et l'apprentissage collectif (Star et Griesemer, 1989 ; Wenger, 2000, 2009, 2010), éventuellement l'innovation. Cependant, il faut noter que les communautés semblent souvent difficiles à envisager dans le contexte d'organisations hiérarchiques traditionnelles, étant

apparemment mieux adaptées à des structures organiques, soit des structures plus horizontales, moins verticales, fonctionnant moins en « top-down » et présentant plus de liens entre les divers services ou divisions (Roberts, 2006 ; Wenger, 2010 ; Tremblay et Rolland, 2019).

5 Notre article s'intéresse à la gestion des connaissances dans les organisations universitaires, organisations à structure hiérarchique plutôt verticale ou pyramidale. Plus précisément, nous nous sommes penchées sur les facteurs favorables ou défavorables au transfert des connaissances, puisque ceci constitue un des éléments clés de la gestion des connaissances, notamment dans le contexte des CdP. Le transfert de connaissances renvoie à une transmission de connaissances, qui fait partie des nombreux modes de gestion des connaissances, la gestion renvoyant à l'ensemble du processus, soit essentiellement à la collecte, au moment de la socialisation, à la capitalisation (ou stockage), parfois au traitement, à la transmission ou au transfert, et finalement au renouvellement des connaissances. En effet, dans le modèle de Ballay (2002), largement inspiré des travaux de Nonaka et Tekeuchi (1997), quatre processus importants jouent un rôle clé dans la gestion des connaissances, soit la socialisation, la capitalisation, le transfert et le renouvellement.

6 Notre analyse repose sur des entrevues dirigées auprès des membres de deux communautés de pratique universitaires et nous a permis d'observer plusieurs avantages des pratiques de CdP en milieu universitaire, notamment le développement d'une culture collaborative, le partage des pratiques ou le développement de partenariats. Alors que certains s'intéressent aux transferts interorganisationnels, nous nous intéressons ici aux pratiques intraorganisationnelles de ces universités.

02. Problématique : gestion des connaissances et innovation en contexte universitaire

7 Dans un contexte où les connaissances évoluent de plus en plus rapidement, où le capital des organisations repose moins sur la force de travail de leurs employés que sur leur intelligence et leur degré de qualification (Tremblay, 2015), préserver, maintenir, renouveler, créer et transmettre les savoirs constituent des enjeux stratégiques organisationnels de taille afin de maintenir une position concurrentielle.

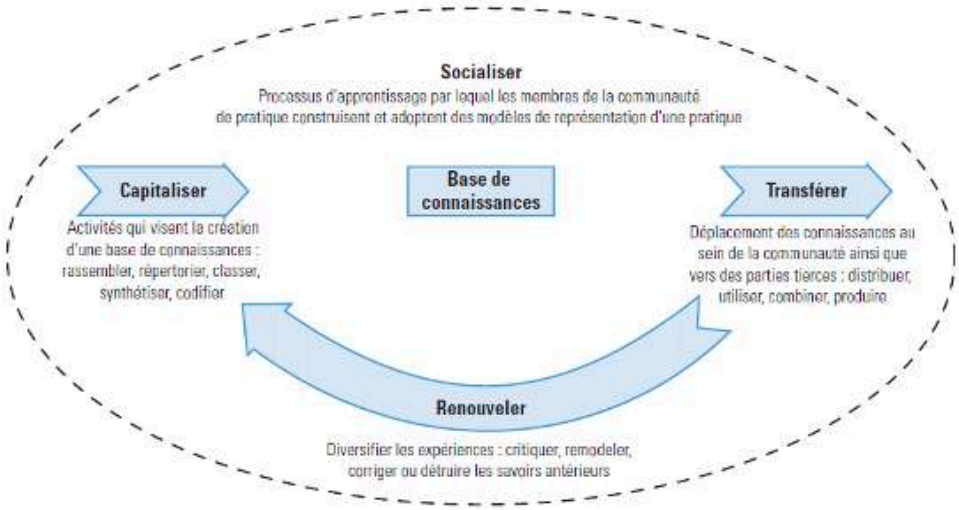
8 De plus en plus d'organisations misent sur « les communautés de pratique comme lieux de création et de partage de connaissances » (Bareil, 2004 ; Tremblay, 2018 ; Tremblay et Psyché, 2014), pouvant amener les membres vers un accroissement de leurs capacités (Cohendet, Créplet et Dupoüet, 2006). Or, puisque les informations utilisées en organisations sont tacites et qu'elles ne sont pas aisément transférables (Reix, 1995), il importe de trouver des façons d'exploiter au mieux ces connaissances (Renard et St-Amant, 2003).

9 La gestion des connaissances peut être entendue comme « la pratique de capturer et de développer les connaissances individuelles et collectives au sein d'une organisation, dans le but de les utiliser pour la promotion de l'innovation à travers le transfert de connaissances et l'apprentissage continu » (Hallin et Marnburg, 2008, traduction libre). Depuis la fin des années quatre-vingt-dix, on parle d'ailleurs dans la littérature d'*entreprise apprenante (Belet, 2003)*, ces organisations qui font preuve de *capacité dynamique* (Renard et St-Amant, 2003) ou de *compétences individuelles et organisationnelles*

(Prax, 2012), ces organisations qui, pour s'adapter continuellement à l'environnement changeant et maintenir leurs avantages compétitifs, doivent combiner et orchestrer différentes capacités (Teece, 2007). Certains parlent de compétences techniques et conceptuelles (Robbins, et al., 2006), d'autres, de capacité d'absorption (Ziam, 2010). L'innovation n'est plus seulement technologique, mais plus souvent organisationnelle ou sociale (Tremblay, 2014).

10 Dans ce contexte, la communauté de pratique constitue une des approches favorables à la création de connaissances ou au maintien des capacités dynamiques. Dans le modèle de Ballay (2002), quatre processus importants jouent un rôle clé dans la gestion des connaissances, soit la socialisation, la capitalisation, le transfert et le renouvellement (voir la figure 1).

Figure 1. Le modèle CTR-S



Source: dans Gosselin et al. (2010), p.37

S'inspirant du Modèle de Nonaka et Takeuchi (1997), le premier processus est *la socialisation*. En communauté de pratique, elle se manifeste par les discussions et les échanges de collaboration. Selon Ballay (2002), afin que la socialisation des savoirs soit optimale, les actions d'une CdP doivent être orientées autour de trois types de pratiques clés, soit les pratiques stratégiques, processuelles et informationnelles. Un second processus important est la *capitalisation des savoirs*, soit les activités qui permettent la création de bases de connaissances, telle qu'assemblée, évaluer, formaliser, classifier, codifier, synthétiser, etc. Enfin, le transfert est considéré comme le processus par lequel les membres d'une communauté de pratique adaptent et transmettent le savoir afin que les gens s'approprient les connaissances et les intègrent à leur pratique. (Becerra-Fernandez et Sabherval, 2015 ; Tremblay, 2018, 2005a,b) Ainsi, la diffusion, la dissémination, la transmission, la mobilisation des connaissances (adaptation, différenciation, intégration, combinaison, coordination) et l'utilisation sont considérées comme des modalités de transfert de connaissances (Gravel, 2010 ; Faye, Lortie et Desmarais, 2007). Selon Parent, Roy et Saint-Jacques (2007), quatre types de capacités organisationnelles doivent être mobilisées afin qu'il y ait effectivement un

transfert des connaissances, soit les capacités de génération, de dissémination, d'absorption ainsi que d'adaptation et de remise en question.

Tableau 1.
Les capacités organisationnelles devant être mobilisées afin qu'il y ait transfert des connaissances

Génération	Renvoie à l'habileté à découvrir de nouvelles connaissances ou à améliorer des connaissances existantes de même que les processus, technologies, produits et services qui en découlent.
Dissémination	Renvoie à l'habileté à situer dans son contexte, traduire en langage clair, adapter, formater et diffuser les connaissances à travers un réseau social et/ou technologique et l'habileté à susciter un engagement élevé des groupes d'intérêts concernés.
Absorption	Renvoie à l'habileté à reconnaître la valeur de nouvelles connaissances provenant de sources externes, à se les approprier et à les mettre en pratique afin de progresser ou de faire face aux enjeux qui se présentent.
Adaptation et de remise en question	Ceci renvoie à l'habileté d'apprendre et de renouveler continuellement le système de transfert de connaissances utilisé

Source: Raymond, Parent, Desmarais et Leclerc (2011)

11 Outre ces quatre capacités organisationnelles, sept principales étapes mènent au transfert des connaissances, soit la création, la transformation, la diffusion, l'adoption, l'appropriation et l'utilisation des connaissances. Non linéaires, mais pouvant être ponctués d'allers-retours, plusieurs déterminants et facteurs peuvent faciliter à chacune des étapes le transfert des savoirs. Parmi ceux-ci, soulignons les caractéristiques des utilisateurs, le contexte de la diffusion des connaissances, les ressources ainsi que les supports et canaux utilisés pour le transfert. Le tableau 2 situe les facteurs pour l'ensemble des modalités associées au transfert des connaissances.

Tableau 2. Facteurs et déterminants du transfert

Étape	Facteurs et déterminants du transfert	
Création	Caractéristiques du membre	La réputation, l'expérience et la crédibilité du chercheur La disponibilité et l'engagement du chercheur L'implication dans des réseaux
	Adéquation de la recherche aux besoins	La pertinence, l'utilité et l'opportunité de la recherche La prise en compte des préoccupations des utilisateurs
	Ressources	Moyens (équipements) mis à la disposition du chercheur Montant des financements alloués
	Implication des utilisateurs	La participation des utilisateurs La participation des décideurs
	Contexte de la recherche	Politiques de soutien à la recherche Appui des organismes subventionnaires Existence d'agents et d'organismes relayeurs
Transformation	Transformation Contexte	Adaptation des connaissances aux caractéristiques, exigences, niveaux et profils des utilisateurs Clarté et accessibilité du langage Politiques de soutien à la diffusion des résultats de la recherche
Diffusion	Supports et canaux utilisés pour le transfert	Nature, attrait, convivialité des supports utilisés (papier, fichier téléchargeable ...) Choix de canaux de diffusion adaptés :guides, périodiques internet ... Réunions et rencontres d'information sur les connaissances à transférer Existence d'une stratégie de diffusion
	Contexte de la diffusion des connaissances	Existence de réseaux, communautés de recherche, etc. Existence et implication d'agents et d'organismes relayeurs Politiques de soutien à la diffusion des résultats de la recherche Appui des organismes subventionnaires
Réception	Contexte	Existence d'agents de liaison / relayeurs Accès aux résultats
	Caractéristiques des utilisateurs	Intérêts à court terme Niveau d'éducation des utilisateurs Motivation des utilisateurs
Adoption	Utilité des connaissances	Utilité perçue des connaissances à transférer Correspondance entre les connaissances et les problèmes à résoudre Interactions entre producteurs et utilisateurs de connaissances
Appropriation des connaissances	Soutien reçu par les utilisateurs	Disponibilités de ressources internes (personnes ressources, comités internes, etc.) Réunions et rencontres d'informations
	Contexte d'appropriation	Contexte organisationnel: organisation apprenante, apprentissage organisationnel Interactions
	Caractéristiques des utilisateurs	Niveau d'éducation des utilisateurs Motivation des utilisateurs
Utilisation des connaissances	Attitudes des utilisateurs	Motivations à s'approprier et à utiliser les connaissances Perception de l'utilité des connaissances Perception de la crédibilité des résultats possibles Confiance à utiliser les connaissances Avantages escomptés
	Caractéristiques des utilisateurs	Qualifications des utilisateurs Capacité à comprendre et à utiliser les connaissances Formation reçue Expériences antérieures d'utilisation de connaissances similaires
	Contexte de l'utilisation	Soutien (pairs, hiérarchie/organisation, conseillers d'une ASP ou de la CSST, etc.) Ressources internes (réunions et rencontres d'information, comités internes, etc..) Facteurs organisationnels (charge de travail, marge de décision, climat, etc..)

Source: Faye, Lortie et Desmarais (2007)

03. Entre imputabilité verticale et horizontale

12 Notre problématique de recherche s'intéresse aussi au thème plus récent de l'imputabilité verticale et horizontale dans les communautés et milieux de travail en général. La littérature concernant les communautés de pratique nous a permis d'observer plusieurs barrières pouvant nuire au potentiel de transfert et création des connaissances pour l'organisation. La question d'une disjonction entre la logique de la direction et celle des travailleurs issus des travaux de Wenger (2009, 2010) semble constituer un frein au déploiement des communautés. Le chercheur souligne l'existence de deux axes de pouvoir au sein des organisations. D'une part, les employés sont liés par une dynamique d'imputabilité horizontale au sein de leur communauté de praticiens, à travers l'engagement dans l'activité conjointe, la négociation du sens donné à la pratique et l'identité commune, selon une logique de reconnaissance par les pairs. D'autre part, ils sont imbriqués dans une structure d'imputabilité verticale, soit la logique institutionnelle et hiérarchique de l'organisation qui les emploie, avec son autorité décisionnelle, sa logique de gestion des ressources, ses politiques et réglementations, etc. Un problème récurrent, souligne Wenger (2010), est l'invisibilité de l'axe d'imputabilité horizontale aux yeux du management, bien que ces règles et codes informels soient tout aussi liants et engageants que les règles découlant du système hiérarchique.

13 Allant dans ce sens, plusieurs auteurs ayant étudié la structure des organisations universitaires constatent que ce type de bureaucratie peut se révéler moins performante sur le plan du partage des informations ainsi que de l'innovation (Glotzbatch, 2001 ; Mintzberg, 1984). S'appuyant sur la standardisation des qualifications, la formation ainsi que la socialisation et l'internalisation des normes influent sur le travail des professionnels (Mintzberg, 1984). Ce faisant, une grande partie du pouvoir est partagée entre les opérateurs. Bien que cette structure soit favorable à la démocratie et à l'autonomie professionnelle, Mintzberg note que ce type de structure professionnelle suscite des problèmes de coordination entre les professionnels et leur hiérarchie ainsi qu'une lenteur face au changement :

14 Dans la bureaucratie professionnelle, à cause de l'autonomie des opérateurs et du pouvoir de la base dans les décisions, et dans l'association professionnelle et ses propres procédures démocratiques, le pouvoir de changer la stratégie est diffus. Tout le monde doit être d'accord sur le changement, pas seulement une poignée de responsables ou de représentants (...). Le changement est donc long et douloureux, il vient ensuite de nombreuses intrigues politiques et manœuvres habiles des professionnels et administrateurs... Mais un environnement plus dynamique exige le changement de nouvelles compétences, un nouveau mode de classement, des efforts de coopération de la part d'équipes multidisciplinaires de professionnels, et tout ceci appelle une autre configuration structurelle. (Mintzberg, 1984, p. 332-333)

15 Or, selon la littérature concernant les communautés de pratique, la déficience des canaux de communication, le nombre de personnes au sein d'unités et la structure organisationnelle en silo ainsi que l'accent mis sur le pouvoir formel par la direction constituent des barrières organisationnelles au partage des connaissances (Harvey, 2010).

16 Les travaux de Prax (2012) ont permis de cibler, d'une part, les approches « sources d'échec » les plus souvent rencontrées en matière de gestion des connaissances. Ces dysfonctions potentielles fragilisent l'articulation entre les axes horizontaux et verticaux, notamment parce que les CdP peuvent faire preuve de rigidité quant aux

règles de fonctionnement et se cloisonner ou s'isoler par rapport aux autres unités opérationnelles.

17 Afin d'éviter ces dysfonctionnements associés aux logiques de l'organisation et de la communauté, Prax suggère la présence d'intermédiaires ou de « knowledge brokers », ces personnes appartenant à plusieurs communautés, mais pouvant faciliter l'articulation entre les différents axes de pouvoir.

04. Les rôles transversaux

18 Plusieurs auteurs mettent de l'avant le fait que certaines pratiques clefs sont plus susceptibles que d'autres d'engendrer une culture du partage, le transfert des connaissances et l'innovation. Parmi celles-ci on souligne le réseautage et l'intensification des interactions, notamment par la mise en place d'outils (Raymond, Parent, Desmarais et Leclerc, 2009) ou de stratégies qui favorisent la transversalité au sein de l'organisation (Prax, 2012). Parmi ces moyens, citons la présence de courtiers de connaissances ou de cartographie des connaissances cruciales qui permettent de connecter et transférer les connaissances entre différentes entités structurelles ou sociales en facilitant les interactions, la communication des besoins, la vulgarisation ainsi que la contextualisation des connaissances.

19 De son côté, Wenger (2010) met en avant l'importance de divers rôles situés aux frontières des communautés, notamment entre ces deux axes de pouvoir. Il parle d'« artistes sociaux » qui inspirent des comportements de « citoyenneté d'apprentissage » au sein des communautés (Wenger, 2009). Traditionnellement, la littérature sur les CdP reconnaît un certain nombre de rôles, dont les rôles de traduction et d'interface. Les premiers traduisent les intérêts d'une communauté donnée du point de vue d'une autre ; les seconds participent à la pratique de plusieurs communautés, permettant une circulation des connaissances (Star et Griesemer, 1989). Ces acteurs-interface sont dans une position délicate, courant d'une part le risque d'être trop impliqués dans une communauté pour être perçus comme légitimes par l'autre, ou alors d'être exclus (Chanal, 2000 ; Wenger, 1998). Par rapport à cette typologie classique, Wenger (2009, 2010) met en avant un nouveau type d'acteurs, les acteurs « transversaux », fournissant des connexions dans un contexte où les structures d'imputabilité horizontale et verticale sont disjointes. Selon le chercheur, on comprend que les « artistes sociaux » sont souvent des acteurs liminaux qui se situent aux frontières des communautés où l'identité est incertaine, des lieux autant source de conflit que d'innovation. Or, le rôle de ces artistes sociaux, en particulier celui des acteurs transversaux, est méconnu. À notre connaissance, ce dernier a été très peu étudié empiriquement, surtout sous cette terminologie.

05. Le contexte de la recherche

20 Dans le cadre de cette recherche, nous nous sommes intéressées à deux communautés de pratique différentes en milieu universitaire. La première communauté de pratique regroupait 17 spécialistes en sciences de l'éducation et 11 spécialistes en communication écrite. Elle fut intentionnellement créée entre 2011 et 2012 par la Direction de l'institution. Travaillant habituellement en silo puisque les spécialistes étaient répartis à l'époque par départements, les objectifs étaient « d'initier une

dynamique d'échange, de réfléchir de manière collective aux méthodes de travail..., de revoir [les] pratiques... de manière à déboucher sur des démarches interdisciplinaires, et des relations plus fluides entre les différents intervenants et les compétences impliquées. »[2]Cette communauté se distingue de la seconde, notamment par le fait que les membres sont répartis dans deux établissements différents, à bonne distance. Ce faisant, cette communauté utilise essentiellement dans le cadre de ses activités la vidéoconférence et le travail en ligne.

21 Fondée officiellement autour de 2013, la seconde communauté de pratique regroupe quant à elle quinze membres provenant de représentants du service de la recherche et de la création ainsi que des agents de recherche de toutes les facultés-écoles de l'université. La principale mission de ces praticiens est d'accompagner et de soutenir les professeurs dans leurs projets de recherche. Cette communauté tient ses réunions essentiellement en face à face, en rotation dans les différentes facultés de l'université afin d'effectuer un partage des tâches associées aux planifications des rencontres. Elle fut créée au départ par des adjoints et vices adjoints à la recherche pour discuter des problématiques concernant le travail, développer de meilleures pratiques, favoriser l'entraide entre les collègues, partager les connaissances, épargner du temps dans la gestion des projets de recherche et éviter le travail en silo puisque les agents de recherche de l'organisation sont répartis entre les différentes facultés et effectuent souvent en solo leurs fonctions dans la faculté pour laquelle ils sont engagés.

22 Enfin, soulignons qu'à l'époque où nous avons réalisé les entrevues (printemps 2016), les deux communautés vivaient un ralentissement et une période critique de remise en question de leurs activités. Comme nous l'avons vu plus tôt, bien que la gestion de communauté de pratique comporte un lot de difficultés, ce mode de collaboration peut se révéler un outil stratégique de gestion des connaissances et présenter des apports et avantages importants. Les deux communautés visaient d'ailleurs par leur mise en œuvre une meilleure harmonisation des pratiques, l'échange de connaissances entre praticiens et de meilleures méthodes de travail. Le tableau ci-dessous fondé sur la grille d'analyse de Dubé et al. (2003, dans CEFRIO, 2004), résume l'analyse du contexte de mise en œuvre des deux communautés et facilite une comparaison en présentant en parallèle les variables étudiées dans le cadre de cette recherche.

Tableau 3. Analyse du contexte de mise en œuvre et des caractéristiques des deux communautés étudiées

		Communauté A	Communauté B
Caractéristiques démographiques de la communauté	**Orientation**	Orientation opérationnelle Communauté intentionnellement créée en vue d'harmoniser les pratiques, de définir les champs d'action des professionnels, de mettre en place un mode de fonctionnement productif et collaboratif, d'établir une base de connaissances, d'assurer une veille pédagogique	Orientation sociale productive Objectifs: meilleure connaissance du métier, partage des expériences, obtenir de meilleurs résultats quant aux demandes de bourses
	Durée de vie	Temporaire -Devait déboucher à des équipes de travail - La communauté était inactive: elle n'a pas réussi à prouver son efficacité ou ses apports à la direction	Aucune fin prévue
	Âge	**Vieille** Création en 2011 En 2016, la CoP avait 6 ans	**Intermédiaire** Création en 2013 En 2016, la Cop avait 3 ans
	Niveau de maturité	Phase 2 Coalescent (Wenger): Défis ressentis par les membres: perçoivent les bénéfices de leur participation et la valeur ajoutée des échanges en communauté, cohésion non établie, relation de confiance encore en construction	Phase 3: Mature (Wenger): Clarification du rôle et de la frontière de la communauté
	Phases de préoccupation	Phase 2 : Préoccupations centrées sur le membre	Phase 4 : Préoccupations centrées sur la CoP et les processus
Contexte organisationnel	**Processus de création**	**Intentionnel et piloté** Objectifs généraux de l'organisation: réaffirmer sa position de leader valoriser ses avantages comparatifs	**Spontané** Espace social et productif, mais en même temps visait l'augmentation du nombre d'octrois de bourses
		réfléchir à de nouvelles pratiques moins fragmentées, plus centrées sur les besoins de sa clientèle et ce, de la manière la plus pédagogique, rationnelle, efficace et économique	+ Avec le temps est devenu de plus en plus formel: espace social et productif accepté par les recteurs, mais vigie régulière
	Dépassement des frontières	**Moyen** La communauté regroupe des spécialistes en sciences de l'éducation et des réviseurs linguistiques	Au départ, **restreint** puis est devenu **moyen** par la suite par l'inclusion de personnes provenant de deux autres services en lien avec la recherche
	Environnement organisationnel	**Neutre**	**Facilitant**
	Disponibilité des ressources	**Inadéquat**	**Adéquat**
	Degré de formalisme	**Légitimé**	**soutenu**
	Gouvernance	**Constamment négociée**	**Désignée (alternance des rôles)**
Caractéristiques des membres de la communauté	**Taille de la communauté**	**20** membres environ	Moins de vingt membres
	Dispersion géographique	**Moyenne**	**Faible dispersion**
	Processus de sélection	**Fermé** aux spécialistes en sciences de l'éducation et aux réviseurs linguistiques	**Fermé** aux agents de recherche, puis ouverts à deux autres services associés à la recherche
	Engagement des membres	**Volontaire**	**Volontaire**
	Stabilité des membres	**Stable**	**Stable**
	Familiarité avec les TIC	**Élevée**	**Suffisante**
	Diversité culturelle	-	-
	Pertinence du sujet	**Non-rassembleur**	**Remise en question**
Environnement technologique	**Niveau de dépendance envers les TIC**	***Élevé***	***Faible***
	Disponibilité des TIC	***Variée***	***Peu variée***

06. Question de recherche

23 Compte tenu de notre revue des écrits et de la problématique exposée précédemment, notre question de recherche se présente ainsi : dans quelle mesure les organisations

universitaires peuvent-elles s'approprier - ou pas - les connaissances développées dans des communautés de pratique (CdP) issues du milieu universitaire ?

24 Notre recherche a porté sur deux communautés de pratique (CdP), dans deux universités québécoises. Alors que les CdP sont moins fréquentes dans le secteur public que le secteur privé, qu'il s'agit encore aujourd'hui souvent d'organisations assez hiérarchiques, et qu'elles n'ont pas à notre connaissance été développées et encore moins étudiées en milieu universitaire, nous avons voulu déterminer dans quelle mesure ces CdP pouvaient contribuer à orienter l'innovation pour améliorer les services universitaires, et préciser la contribution de ces pratiques de CdP à l'innovation. Bien que les deux communautés aient vécu certaines difficultés, nous avons aussi observé des avantages : efficacité accrue, connaissance et transfert de bonnes pratiques, valorisation des compétences, mais aussi développement du sentiment d'appartenance à l'organisation. Par contre, nous pensons que ces avantages et même le développement des communautés ont pu être limités par les enjeux associés à l'imputabilité verticale et horizontale.

25 Dans cet article, nous montrons dans quelle mesure les organisations ont pu s'approprier - ou pas - les connaissances développées dans les CdP. Il semble que les liens établis au sein des CdP aient pu favoriser l'échange de connaissances, la diffusion des meilleures pratiques et certaines innovations dans le travail. Par contre, il n'est pas certain qu'on ait trouvé le moyen de les partager plus largement au sein de l'organisation ni d'identifier les facteurs qui peuvent favoriser ce transfert des connaissances, ce qui pourrait selon nous être lié à la disjonction entre la logique des travailleurs participants et celle de la direction, voire même à une certaine indifférence de la direction (absence de soutien ou de reconnaissance), qui se traduirait par une absence d'articulation entre l'organisation et la CdP.

6.1 Méthodologie

26 La sélection des interviewés s'est effectuée de la manière suivante : dès janvier 2015, nous avons d'abord contacté un membre clé de chacune des deux communautés afin de discuter préalablement du projet et d'obtenir une liste des participants. Ensuite, nous avons envoyé des courriels et fait des appels téléphoniques auprès des membres ciblés afin de les inviter à participer volontairement à notre recherche et à entrer en contact afin de prendre un rendez-vous. Nous avons utilisé une méthode qualitative, reposant sur 18 entrevues dans deux CdP d'organisations distinctes. Dans la première communauté (A), 8 répondants sur 10 ont accepté de participer. Dans la seconde (B), 10 répondants sur 13 ont participé.

27 La majorité des éléments de notre questionnaire proviennent du questionnaire du CEFRIO (2000), et nous nous inspirons aussi de trois grilles d'analyse des communautés de pratique, soit Dubé et al. (2003, dans CEFRIO 2004), Probs et Borzillo (2007), et Bourhis et Tremblay (2004). La grille d'entrevue et les données portent sur les caractéristiques des organisations, les caractéristiques des répondants et de la communauté, le contexte de création de la CdP, la dynamique de fonctionnement, les pratiques de gestion observées dans la communauté, la satisfaction et les avantages perçus, les résultats perçus, les obstacles vécus ainsi que l'évaluation du succès.

28 Nous avons étudié les caractéristiques des deux communautés, en nous inspirant des trois grilles évoquées plus haut, afin de relever certaines pratiques de gestion pouvant

être source de succès, soit le recrutement, la sélection des membres de la communauté, la formation, la reconnaissance, la gouvernance (l'animation, la formalité, les modes de fonctionnement) et l'allocation des ressources. Bien qu'il ne s'agisse pas ici d'une étude quantitative, ces variables seraient donc considérées comme variables explicatives ou indépendantes, et ces caractéristiques pourraient permettre d'expliquer le succès ou l'échec des communautés dans l'atteinte de leurs objectifs. Nous avons utilisé la grille du CEFRIO (Langelier, 2005) pour des dimensions associées à l'efficacité de la communauté, soit les résultats, l'apprentissage, la valeur pour l'organisation et la vitalité des échanges, les apports de la communauté et la satisfaction des membres. La grille de Bareil, Gagnon et Searle (2004) a permis de comparer les préoccupations des deux communautés. Enfin, nous avons conçu une grille d'analyse pour étudier le potentiel d'échange et de transfert des connaissances des communautés (ou les capacités d'absorption des connaissances). Nous avons fait quelques adaptations mineures pour tenir compte du contexte particulier des universités, les recherches antérieures ayant surtout été menées dans des contextes de production ou de services, mais les questions étaient fondamentalement les mêmes.

29 Sur le plan du respect des normes éthiques, la recherche a fait l'objet d'un certificat éthique et toutes les garanties requises par les règles éthiques des trois conseils subventionnaires ont été satisfaites, que ce soit sur le plan des modalités de réalisation des entretiens, du droit des personnes de se retirer, de l'anonymat, de la confidentialité et de la conservation des données.

30 L'analyse des données s'est fait sur la base des thèmes retenus et nous avons cherché des « phrases témoins » telle que le suggère la méthode de Henri Savall et de l'ISEOR. Les acteurs constituent les témoins de la matière première traitée par le chercheur (Buono, Savall, Cappelletti, 2018).

6.2 Résultats

31 Nous décrivons d'abord les caractéristiques des structures d'imputabilité horizontale et verticale, en mettant en évidence leurs points de jonction, les lieux d'articulation ou de manque d'articulation entre les deux structures. Puis, nous analysons les tensions et disjonctions entre les communautés et le management. Ces éléments permettent de proposer des explications aux difficultés observées dans le fonctionnement des CdP et aux faiblesses dans les résultats obtenus.

6.3 Structure verticale : la logique institutionnelle

32 L'analyse permet de constater que nos deux communautés sont issues d'organisations à structure fortement hiérarchique et dont la coordination repose sur la standardisation des qualifications, la formation et la socialisation. D'ailleurs, dans les deux cas, les professionnels contrôlent leur propre travail et agissent de façon relativement indépendante par rapport aux autres professionnels. Pour la communauté A comme pour la B, le flux du travail, des informations et des décisions se fait de manière hiérarchique à plusieurs niveaux et selon les compétences de chacun. D'ailleurs, nous constatons que les membres sont redevables à des supérieurs et leur participation dépend de la volonté des supérieurs hiérarchiques. Par ailleurs, les professionnels des deux CdP soulignent que le travail en silo constitue un enjeu puisque, dans les deux cas,

ces derniers ont été regroupés par département ou faculté, de sorte qu'il y a manque d'échanges horizontaux d'expertises ou de connaissances.

33 Précisons qu'au moment des entrevues, les deux communautés connaissaient des restrictions budgétaires, ce qui a amené la direction des deux établissements à rationaliser les ressources, notamment par la diminution des effectifs et des ressources nécessaires à la production et au travail collaboratif, tout comme au transfert de connaissances.

34 **6.4 Structure horizontale : la logique des CdP**

35 Les deux communautés ont connu une mise en œuvre assez différente, laquelle explique certains aspects de leur fonctionnement et caractéristiques. En effet, la communauté A fut intentionnellement créée par la direction. Cela fait d'elle une communauté de pratique « pilotée ». Les objectifs ont été prédéterminés par un expert et la direction, puis discutés avec les membres. Parmi les objectifs, on visait de développer un cadre d'action commun afin de maximiser l'efficacité des démarches des professionnels, mettre à profit les connaissances de tous, faciliter la circulation des ressources et savoirs, échanger sur les expertises différentes en vue d'harmoniser les pratiques et les défis, établir une base de connaissance et assurer une veille pédagogique.

36 La communauté B fut créée par les membres et le pilotage reposait essentiellement sur les membres. Les objectifs furent établis par ces derniers et visaient essentiellement une meilleure connaissance du métier et le partage des expériences en vue d'optimiser les pratiques puisque le travail en silo était aussi caractéristique de l'organisation. Malgré une ouverture sur l'externe, on observe des tensions relatives au transfert de connaissances ou d'expertises hors de cette CdP.

07. Tensions et disjonctions entre l'imputabilité horizontale et verticale

7.1 Une communauté refermée ?

37 Les deux communautés visaient le développement de liens, une meilleure circulation des connaissances, l'appropriation de meilleures pratiques et une meilleure efficacité au travail. Pour certains membres de A, le cloisonnement interne de la communauté et la fermeture sur elle-même ont constitué un frein au dynamisme de la communauté, en raison de difficultés d'articulation de l'imputabilité verticale et horizontale :

38 [Avant la communauté de pratique], on se réunissait 4 fois par année, on discutait de nos problèmes [avec différents corps professionnels, dont certains étaient plus proches des hauts dirigeants]. On a perdu le contact avec la direction. Pour l'instant ça n'existe pas. Avant, [...] on fonctionnait plus en projets d'équipe, on échangeait plus. C'est la meilleure façon de fonctionner...c'est vraiment aidant de travailler avec un groupe de personnes [hors de la communauté, mais travaillant sur les mêmes projets.] Au lieu de te casser la tête, passer par 3-4 affaires [...]

39 Pour la CdP B, la tension ressentie fut à l'inverse une trop grande ouverture sur l'extérieur. Bien que la communauté ait réussi à développer des contacts et partenariats externes en invitant à tour de rôle différents services dans les rencontres,

certains membres ont perçu cette façon de faire comme un danger par rapport à la mission du noyau, ou *core group*.

40 Il y avait vraiment des craintes par rapport au risque de diluer notre travail et notre communauté de pratique. C'est aussi en lien avec une critique qu'on a fait de notre travail cette année. On avait des rencontres mensuelles où on rencontrait des gens des différents services chaque mois et dans ces rencontres-là on parlait un petit peu moins de notre travail à nous, mais plus de ce que les autres faisaient et qui nous mettaient en relation avec les autres.

41 Par ailleurs, dans les deux communautés, une source de tension importante entre les membres fut la question de la présence lors des rencontres de membres issus d'un autre domaine que celui du *noyau*. À ce sujet, au départ la CdP A était composée de deux catégories de spécialistes différents, qui dans le cadre de leur travail, pouvaient être amenés à se consulter par rapport à certains projets. Avec le temps, le groupe minoritaire s'est dissocié de la CdP. Cette présence voulue par la direction fut source de tension dans le groupe et de difficulté pour la définition du groupe :

42 Il y a aussi une difficulté, mais moi j'ai trouvé un peu bizarre quand on nous a demandé de faire la communauté de pratique, on a demandé à ce que la communauté réunisse deux groupes de spécialistes différents [...], avec des enjeux différents et puis chaque groupe professionnel avait une mission assez floue de ce qu'est son rôle. Déjà entre nous c'était un peu éclaté, de rajouter un deuxième groupe éclaté [...] je pense que ça n'a pas vraiment aidé non plus.

43 Pour la CdP B, les supérieurs immédiats comptaient ajouter certains membres provenant d'autres services, mais le *noyau* n'était pas du même avis et voyait ce changement comme une menace pour la communauté qui a son domaine propre :

44 Il y a une volonté d'ouverture plus large, mais il y a une perception que ça risque de diluer notre communauté, notre travail qu'on considère prioritaire. C'est sûr que les nouvelles personnes, on nous dit qu'elles ne seront pas là tout le temps, qu'elles vont être là seulement quand il y aura des points pertinents [...], on sait aussi que dans une réunion, plus il y a de monde, moins elle est efficace dans le cadre des échanges et des collaborations.

7.2 Des ressources limitées

45 Dans les deux communautés, la question du manque de ressources fut un frein à la productivité des membres. Les entrevues ont fait ressortir la question des compressions budgétaires qui ont affecté les activités et le fonctionnement des communautés.

46 De plus, le manque de valorisation de la communauté par les supérieurs fut aussi une grande source de tension dans les deux communautés, associée à la disjonction entre les deux axes de pouvoirs :

47 De la part de collègues, j'ai senti que c'était moins valorisé par leurs gestionnaires...ça peut dépendre des départements. (CdP A)

48 Oui dans les discours, mais pas dans les façons de faire. Il faut pour partager qu'on nous accorde le temps et les moyens [...] (CdP A)

49 Le plus gros obstacle est la réticence de certains vice-doyens dans les facultés. Moi ce n'est pas mon cas. Je sais qu'il y a des collègues qui ont des difficultés. Ils doivent se battre avec leur patron pour faire accepter les choses, pour faire accepter qu'il y ait

deux heures de réunion, pour accepter que des fois on va travailler pour d'autres facultés, mais les autres fois ce sont les autres facultés qui travaillent pour nous. C'est ça qu'il faut leur montrer aussi, mais il y en a qui trouvent ça difficile [...] (CdP B)

7.3 Qui fait quoi ? Qui sait quoi ?

50 Nos entrevues ont aussi montré la présence de tensions entre l'imputabilité verticale et horizontale quant aux rôles et stratégies permettant de faire vivre la communauté et assurer son dynamisme. Dans les deux cas, le fonctionnement de la communauté ainsi que ses apports semblent méconnus dans l'organisation. À l'interne, on ressent un manque de connaissances et compétences pour la gérer efficacement et maximiser son potentiel :

51 Je ne pense pas que ce soit une mauvaise volonté, c'est plus une méconnaissance de ce qu'est une communauté de pratique et de la part qui doit venir de l'organisation en termes de création de connaissances. Parce que la plus-value que peut avoir une communauté de pratique pour l'organisation c'est très méconnue. Il y en a qui peuvent penser que oui on jase dans les réunions, mais on peut aller vraiment très loin et produire vraiment des résultats pour l'organisation qui fait qu'on va plus loin. Ça c'est très méconnu. (CdP A)

52 Au début quand les professionnels [...] ont commencé à se rencontrer, il y avait quand même un certain scepticisme des vice-doyens qui étaient un peu réticents à nos rencontres, mais avec le temps ils se sont aperçus qu'il y avait certains avantages. (CdP B)

53 Il y a une volonté de faire une veille, mais on ne sait pas trop comment et on ne sait pas trop qui la fait. Est-ce une responsabilité individuelle ou c'est de façon plus organisée au sein de l'institution ? Ça aussi c'est en redéfinition. (CdP A)

7.4 Le manque de plan de gestion des connaissances

54 Une autre tension associée à la question de l'imputabilité verticale et horizontale fut la question du manque de plan de gestion des connaissances. Nos entrevues montrent que les difficultés proviennent à la fois du manque de stratégies organisationnelles, mais aussi de l'organisation de la communauté. Dans les deux communautés, ces lacunes constituent un grand frein à leur capacité dynamique : manque de consignation des pratiques de chacun, fuite des connaissances lors des départs, manque de réseautage pour la circulation des connaissances et le maintien des liens, etc. Pour la CdP A, les tensions semblent provenir de l'imputabilité verticale :

55 Le fait qu'on ne documente pas ce qu'on fait. C'est vraiment un frein, car on ne sait pas qui fait quoi et comment on le fait. (CdP A)

56 D'être capable d'obtenir au niveau informatique quelque chose de plus centralisé, qu'on n'est pas obligé d'appeler 10 personnes avant d'avoir une information. Dans les milieux universitaires, ça a l'air être un gros problème. Moi je ne l'avais jamais vécu en entreprise. On avait toujours des outils qu'on mettait, qu'on écrivait quelque part, puis tout le monde pouvait consulter une banque de données puis voir « OK , c'est comme cela[...] » Il y a vingt ans quand j'étais dans le privé, ça se faisait. Ici je n'ai même pas vu un outil qui le fait. (CdP A)

57 Pour la CdP B, les difficultés associées à la gestion des connaissances pourraient aussi provenir de l'axe vertical en termes de soutien, mais aussi de l'axe horizontal, qui ne parvient pas à effectuer un transfert efficace des connaissances à l'interne comme à l'externe :

58 Il manque quelque chose qui fait le lien dans toutes nos activités et tous nos réseaux d'information [...] il y aurait moyen d'organiser ça un petit peu plus, un petit peu mieux, pas par un cadre formel de règlements, mais plus au niveau de l'organisation du travail, planification à moyen terme et tout cela[...] (CdP B)

59 C'est sûr que si on pouvait avoir un outil qui archive autant les petits comptes-rendus, même s'ils sont très sommaires...un serveur commun, un échange, un nuage qu'on partage. En fait, il faut qu'on rejoigne les personnes clefs, il y a certaines informations qui devraient être partagées. Il y a certains dossiers dont on parle qui devraient effectivement percoler vers d'autres communautés. On se présente, on dit ce qu'on fait, mais après il n'y a plus de relations, ça disparaît. (CdP B)

7.5 Discussion des résultats

60 L'analyse a permis de constater que les deux communautés ont vécu plusieurs types d'obstacles associés à l'imputabilité verticale et horizontale. On peut mentionner les difficultés associées à la restriction des ressources, la culture départementale, le manque de valorisation des activités de la CdP, le manque de connaissances associées aux rôles et fonctions d'une communauté et le manque de plan de gestion des connaissances, qui ont nui aux interactions ou connexions entre la communauté et la direction (imputabilité verticale), mais aussi entre les membres (horizontale). Tous ces obstacles ont nui au potentiel d'innovation des deux communautés, puisque les bénéfices ressentis semblent plus au niveau relationnel et personnel, à l'exception de la CdP B qui semble avoir réussi à étendre un peu ses activités à l'externe, de même qu'à innover quelque peu au sein de l'organisation.

61 Malgré ce contexte universitaire qui semble peu favorable à une écologie de la connaissance (Seely Brown, 1999) ; Seely Brown, Duguid, 1998 ; Amine Chatti, 2012 ; Pata, 2009 ; Siemens, 2006), nous croyons que la présence de stratégies transversales aurait permis, en premier lieu de dépasser les limites associées aux deux axes de pouvoir. Par exemple, identifier un coordonnateur (ou un parrain)[3] dont le rôle serait crucial pour le développement des activités de la CoP et son succès (Bootz, 2013). Outre son rôle dans la définition de l'objet de la communauté et de sa création (Langelier, 2005), ce dernier aurait pu mettre en place des moyens de soutien et donner un souffle à la communauté (Gosselin et al., 2010). Par exemple, il pourrait s'assurer que les membres disposent d'assez de temps et de ressources pour mener à bien les activités. D'autres tâches importantes du coordonnateur consistent notamment à s'assurer que les membres participent et coopèrent de manière effective et à veiller au renforcement des liens de confiance afin de parvenir à la construction d'une identité collective et d'une participation de tous, et non seulement d'un petit noyau (Bootz, 2013 ; Lesser et Everest, 2001 ; Wenger et al., 2002 ; McDermott, 2002 ; Borzillo et al., 2011). Un autre rôle important du coordonnateur ou animateur consiste à valoriser les participants et les résultats de la communauté afin d'asseoir la pertinence de la communauté auprès des membres et de l'organisation. De fait, les études ont démontré que « l'omniprésence des parrains, au moment de l'amorce d'initiatives communautaires,

contribue aussi à accroître la légitimité interne du groupe et à montrer que celles-ci sont prises au sérieux par la hiérarchie [...] » (Gosselin et al. , 2010).

62 Par ailleurs, pour les deux communautés, la présence d'acteurs du savoir aurait pu permettre de développer les capacités organisationnelles nécessaires au transfert des connaissances, lesquelles étaient déficientes tant à l'interne qu'à l'externe. Nous croyons que ces acteurs spécialisés en gestion des connaissances auraient pu faire réaliser des économies d'échelle considérables aux universités, entre autres en facilitant les interactions entre les différents acteurs de l'organisation, en communiquant les besoins de chaque axe de pouvoir, en aidant l'entreprise à traduire, adapter, formater, diffuser, absorber puis adapter les connaissances en fonction du contexte et de l'évolution de l'entreprise.

08. Conclusion

63 Nous avons observé que le potentiel d'innovation par ces communautés se trouve limité, notamment en raison de la disjonction entre la logique des travailleurs participants et celle de la direction ainsi que l'absence d'acteurs transversaux qui tiennent un rôle important pour la gestion des connaissances et le développement des capacités d'apprentissage au sein de ces systèmes sociaux (Wenger, 2009, 2010).

64 Pour conclure, nous pensons que les observations réalisées dans le contexte de cette analyse détaillée de deux communautés ont permis de dégager des conclusions qui peuvent être pertinentes dans d'autres universités, mais aussi d'autres contextes d'enseignement (niveau collégial ou autre), voire même en entreprise, notamment toute entreprise ayant une structure hiérarchique verticale, plutôt qu'une structure organique, plus horizontale.

65 Parmi les limites de la recherche, notons le nombre limité de cas ; même si cela a permis une analyse approfondie des cas, il serait utile d'en observer d'autres, quoique les communautés de pratique ne sont pas encore très fréquentes en contexte d'enseignement, contrairement au milieu de l'entreprise privée. Les deux contextes sont fort différents, mais certaines observations et conclusions relativement aux enjeux de l'imputabilité (horizontale et verticale) peuvent certes être pertinentes pour d'autres contextes.

66 Dans des recherches futures, il serait pertinent d'étudier d'autres contextes hiérarchiques, de comparer aussi systématiquement des organisations hiérarchiques et organiques d'un même secteur, bref de poursuivre les comparaisons de cas pour en apprendre davantage sur les facteurs favorisant le succès ou étant source de difficultés dans le transfert de connaissances dans les organisations.

BIBLIOGRAPHIE

Amine Chatti, Mohamed (2012). Knowledge Management : A Personal Knowledge Network Perspective, *Journal of Knowledge Management*, vol. 16 n° 5, 829-844.

Arntzen Bechina, Aurilla Aurelie, Worasinchai, Lugkana. Et Ribière, Vincent Michel (2009). An insight into knowledge management practices at Bangkok University, *Journal of Knowledge Management*, vol. 13, n° 2, pp. 127-144.

Ballay, Jean-François (2002). *Tous managers du savoir*, Paris, éditions d'Organisation, 431 pages.

Bareil, Céline (2004). *Préoccupations, appropriation et efficacité des membres et des animateurs des communautés de pratique virtuelles : la dimension individuelle : gestion du changement*, Québec, CEFRIO, collection Recherche et Études de cas, 179 pages.

Bareil, Céline, Gagnon, Justine et Searle, Kathrin (2004). *Que savons-nous des préoccupations et de l'appropriation des membres d'une communauté virtuelle de pratique ?,* Montréal, HEC Montréal, Centre d'étude en transformation des organisations, collection Cahier de recherche du CETO, 12 pages.

Becerra-Fernande, Irma. et Sabherval Rajiv (2015). *Knowledge Management : Systems and Practices*, New York, Routledge. 355 pages.

Belet, Daniel. (2003). *Devenir une vraie entreprise apprenante : les meilleures pratiques* Paris, Éditions d'Organisation, 217 pages.

Bootz, Jean-Pierre. (2013). L'évolution du manager : un pilote de communauté de pratique entrel'expert et l'intrapreneur, *Management & Avenir* , vol. 5, n° 63, pp. 115-139

Bourhis, Anne et Tremblay Diane-Gabrielle (2004). *Les facteurs organisationnels de succès des communautés de pratique virtuelles*, Québec, CEFRIO, collection Recherche et Études de cas, 173 pages.

Borzillo, Stefano. Aznar, Stéphane. et Schmitt, Achim (2011). A journey through communities of practice : How and why members move from the periphery to the core, *European ManagementJournal, vol.* 29, n° 1, pp. 25– 42.

Breton, Philippe (2005). La "société de la connaissance" : généalogie d'une double réduction, *Éducation et Sociétés*, vol. 1, n° 15, pp. 46-57.

Buono, A.F., H. Savall et L. Cappelletti (2018). *La recherche-intervention dans les entreprises et les organisations.* Charlotte, US : Information Age Publishing. 307 p.

CEFRIO (2000). *Grille* d'entretien et questionnaires pour la recherche sur les communautés de pratique. Montréal : CEFRIO, 50 pages.

Chanal, Valérie (2000). Communautés de pratique et management par projet, *Management*, vol 3 n° 1, pp. 1-30.

Cohendet, Patrick, Créplet, Frédéric et Dupoüet, Olivier (2006). *La gestion des connaissances : Firmes et communautés de savoir*, Paris, Economica, 206 pages.

Cranfield, Desireé (2008). Knowledge management and higher education : a UK case study, *The Electronic Journal of Knowledge Management*, vol. 6 n° 2, pp. 85-100.

Dagenais Christian, Janosz Michel (2008). *Étude des besoins des chercheurs de l'Université de Montréal en matière de transfert des connaissances issues de la recherche*, Montréal : Bureau de la Recherche-Développement-Valorisation de l'Université de Montréal, 96 pages.

Drucker, Peter (2012) L'économie de la Connaissance par Peter Drucker, *The Hypertextual*, 18. Repéré le 12 juin 2020 à : https://thehypertextual.com/2012/03/18/leconomie-de-la-connaissance-par-peter-drucker/

Faye, Cheikh, LORTIE, Monique et Desmarais Lise (2007).*Guide sur le transfert des connaissances, À l'intention des chercheurs en Santé et Sécurité du Travail*, Réseau de recherche en santé et sécurité au travail. Repéré le 12 juin 2020 à : https://www.usherbrooke.ca/ceot/fileadmin/sites/ceot/documents/SST/Guides/Guide_sur_le_transfert_de_connaissances.pdf

Glotzbach, Philip A. (2001). Conditions of Collaboration : A Dean's List of Dos and Don'ts American Association of University Professors, vol. 87 n° 3, pp. 16-21.

Gosselin, Francis, Barlatier, Pierre-Jean, Cohendet, Patrick, Dunlavey, Patrick, Dupouët, Olivier et Lampron, Françoise (2010). Le partage des rôles et des responsabilités à l'égard du pilotage des communautés de pratique, *Gestion, vol.* 35, n° 4, pp. 36-46.

Gravel, Nathalie (2010). Pour un développement durable des savoirs : l'approche collaborative d'une communauté de pratique au service de l'apprentissage organisationnel, *TélesCdPe*, vol. 16, n° 1, pp. 168-192. Repéré le 12 juin 2020 à : http://telescope.enap.ca/Telescope/docs/Index/Vol_16_no_1/Telv16n1_gravel.pdf

Hallin, Carina Antonia and Marburg, Einar (2008), Knowledge Management in the Hospitality Industry : A Review of Empirical Research, *Tourism Management*, vol 29, n° 2, pp. 366-381.

Kidwell, Jillinda J., M. Vander Linde, Karen and L. Johnson, Sandra (2000). Applying corporate knowledge management practices in higher education, *Educause Quarterly*, vol. 23, n° 4, pp. 28-33.

Robbins, Stephen, Judge Timothy and Tran Véronique (2006). Qu'est-ce que le comportement organisationnel ?, dans *Comportements organisationnels*, chap. 1, 12e édition, Don Mills (Ontario), Pearson, pp. 3 à 10.

Langelier, Louis (2005). *Guide de mise en place et d'animation de communautés de pratique intentionnelles : travailler, apprendre et collaborer en réseau,* CEFRIO. Centre francophone d'informatisation des organisations. Québec. Canada, 116 pages.

Lave, Jean and Wenger, Etienne. (1991), *Situated Learning : Legitimate Peripheral Participation*, Cambridge, Cambridge University Press, 138 pages.

Lesser, Everest and Everest, Kathryn (2001). Using communities of practice to manage intellectual capital, *Ivey Business Journal*, 65(4), pp. 37–41.

Mc Dermott, Richard (2002). « Measuring the impact of communities. How to draw meaning from measures of Communities of Practice », *Knowledge Management Review*, vol. 2 n° 5, pp. 26-29.

Ministère de l'Éducation (2000). Politique québécoise à l'égard des universités, Québec, Gouvernement du Québec, 37 pages.

Mintzberg, Henry (1984). Structure et dynamique des organisations, Paris, Éditions d'Organisation, 440 pages.

Nogues, Sarah. et Tremblay, Diane-Gabrielle (2019). Gérer les connaissances d'employés de service dans de grandes organisations hiérarchiques : le rôle fondamental des acteurs transversaux, *Innovations*, vol. 1, n° 58, pp. 19-48.

Nonaka, Ikujiro and Takeuchi, Hirotaka (1995), *The Knowledge-creating Company : How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*, New York, Oxford University Press, 304 pages.

Nonaka, Ikujiro et Takeuchi, Hirotaka (avec la contribution de Marc Ingham) (1997). *La connaissance créatrice : la dynamique de l'entreprise apprenante* (version française de *The Knowledge-Creating Company*, 1995), Oxford University Press), Bruxelles, De Boeck Université, 304 pages,

Nonaka, Ikujiro and Konno, Noboru (1998). The Concept of "Ba" : Building a Foundation for Knowledge Creation, *California Management Review*, vol. 40 n° 3, pp. 40-54.

Pata, Kai (2009), Revising the Framework of Knowledge Ecologies : How Activity Patterns Define Learning Spaces ?, in Lambropoulos, N., Romero, M. (eds), *Educational Social Software for Context-Aware Learning : Collaborative Methods & Human Interactio*n, Hershey, NY, Information Science Reference, pp. 241-267.

Parent, Roy, Roy, Mario et St-Jacques, Denis (2007). A systems-based dynamic knowledge transfer capacity model, *Journal of Knowledge Management, vol.* 11, n° 6, pp. 81-93.

Pither, J. M. L. (2009). *Is knowledge managed strategically in universities in England ?* EdD thesis. Buckinghamshire, UK : Open University.

Prax, Jean-Yves. (2012). *Le manuel du Knowledge Management : mettre en réseau les hommes et les savoirs pour créer de la valeur*, 3e édition, Paris, Dunod, 514 pages.

Rasmussen, Palle Damkjaer et Nielsen, Peter (2011). Knowledge management in the firm : concepts ans issues, *International Journal of Manpower*, vol. 32, n° 5-6, pp. 479-493.

Raymond, Lysanne, Parent et Desmarais. (2011). *Coffre à outils sur le transfert de connaissances appliqué au secteur de l'environnement*, Laboratoire de recherche sur la dynamique du transfert de connaissances, Université de Sherbrooke. Repéré le 12 juin 2020 à : https://www.usherbrooke.ca/ceot/fileadmin/sites/ceot/documents/transfert/Coffre_a_outils/coffre_a_outils_environnement_30sept11.pdf

Raymond, Lysanne, Parent, Desmarais et Leclerc, Louise (2009). *Coffre à outils sur le transfert de connaissances, Une approche proactive,* Université de Sherbrooke, 52 pages. Repéré le 12 juin 2020 à : https://grandsorganismes.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers/Rond %20Point/2009/2009-11(2).pdf

Reix, Robert (1995). Savoir tacite et savoir formalisé dans l'entreprise, *Revue française de gestion*, n° 105, septembre-octobre, pp. 17-28.

Renard, Laurent et St-Amant, Gilles (2003). Capacité, capacité organisationnelle et capacité dynamique : une proposition de définitions, *Les cahiers du Management Technologique*, vol. 13, n° 1, pp. 43-56.

Roberts, Joanne (2006). Limits to Communities of Practice. *Journal of Management Studies*, vol. 43, n° 3, pp. 623-639.

Seely Brown, John (1999), Learning, Working & Playing in the Digital Age. Repéré le 12 juin 2020 à : https://serendipstudio.org/oneworld/learning-working-playing-digital-age-creating-learning-ecologies

Seely Brown, John and Duguid, Paul (1991). Organizational learning and communities of practice : toward a unified view of working, learning, and innovation, *Organization Science*, vol. 2, n° 1, pp. 40-57.

Seely Brown, John and Duguid (1998), Organizing Knowledge, *California Management Review*, vol. 40, n° 3, pp. 90-111.

Star, Susan Leigh and Griesemer, James R. (1989) Institutional Ecology, Translation and Boundary Objects : Amateurs and Professionals in Berkley's Museum of Vertebrate Zoology, *Social Studies of Science*, vol. 19, n° 3, pp. 387-420.

Siemens, George (2006). *Knowing Knowledge*, Lulu.Com, 176 pages

Teece, David J. (2007). « Explicating dynamic capabilities : the nature and microfoundations of (sustainable) enterprise performance », *Strategic Management Journal*, vol. 28, n° 13, pp. 1319-1350.

Tremblay, Diane-Gabrielle et Rolland et David (2019). *Gestion des ressources humaines ; typologies et comparaisons internationales. Nouvelle édition revue*, Québec : Presses de l'université du Québec, 368 pages.

Tremblay, Diane-Gabrielle (2018). Communities of practice : new modes of collaborating and networked learning ? *Proceedings of the 11th International Conference on Networked Learning 2018*, Edited by : Bajić, M, Dohn, NB, de Laat, M, Jandrić, P & Ryberg, T. pp -287. ISBN 978-1-86220-337-2

Tremblay, Diane-Gabrielle (2015). *Emploi et gestion des ressources humaines dans l'économie du savoir*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 408 pages.

Tremblay, Diane-Gabrielle (2014). *L'innovation technologique, organisationnelle et sociale*. Québec : Presses de l'université du Québec, 352 pages.

Tremblay, D-G. et V. Psyché (2014). Recherche partenariale et communauté de pratique. Dans Fontan, JM., JL. Klein et D. Bussières (2014, dir.). *Savoirs croisés : le défi de l'innovation sociale partagée*. Québec : PUQ.

Tremblay, Diane-Gabrielle (2005a). Virtual Communities of Practice : explaining different effects in two organizational contexts. *Canadian Journal of Communication.* vol. 30-3. pp. 367-382

Tremblay, Diane-Gabrielle (2005b). Les communautés de pratique : quels sont les facteurs de succès ? *Revue internationale sur le travail et la société*. vol. 3, no 2. pp. 692-727.

UQ-Université du Québec (2018). *L'Université du Québec en quelques chiffres, 2017-2018*, 12 pages. Repéré le 10 juin 2020 à : https://www.uquebec.ca/reseau/fr/publications/brochures-luniversite-du-quebec-en-quelques-chiffres

Wijetunge, Pradeepa (2012). Assessing knowledge management maturity level of a university library : a case study from Sri Lanka, *Qualitative and Quantitative Methods in Libraries*, vol. 3, n° 3, pp. 349-356.

Wenger, E. (1998), Communities of Practice : Learning, Meaning and Identity, New York, Cambridge University Press.

Wenger, Etienne (2000). Communities of Practice and Social Learning Systems, *Organization*, vol. 7, pp. 225-246.

Wenger, Etienne, McDermott Richard et Snyder, William (2002). *Cultiver les communautés de pratique*, HBS Press March 2002. Notes de lecture , 50 pages. Repéré le 10 juin 2020 à : http://lirsa.cnam.fr/medias/fichier/cultiver_les_communautes__1262881273521.pdf

Wenger, Etienne (2009). *Learning Capability in Social Systems*, EQUAL Final Report.

Wenger, Etienne (2010). *Communities of Practice and Social Learning Systems : The Career of a Concept*, in Blackmore, C. (ed.), Social Learning Systems and Communities of Practice, Springer, London, pp. 179-198.

Ziam, Saliha (2010) Les déterminants de la capacité d'absorption des connaissances : Le cas des courtiers de connaissances œuvrant dans le domaine de la santé au Canada, Thèse présentée à la Faculté des études supérieures de l'Université Laval dans le cadre du programme de doctorat en sciences de l'administration pour l'obtention du grade de Philosophiae Doctor (Ph. D.), 279 pages.

NOTES

1. Sur la diversité des types d'organisations, voir Tremblay et Rolland (2019).

2. Tiré d'un document remis aux participants de la CdP et qui visait à présenter et expliquer le projet de fondation de la CdP au sein de l'institution.

3. Dans les écrits, les rôles concernant le coordonnateur sont parfois associés indifféremment à celui d'un manager, leader ou d'animateur.

RÉSUMÉ

Notre article s'intéresse au transfert des connaissances dans deux communautés de pratique universitaires. Nous avons procédé à une analyse comparée de deux communautés de pratique dont l'origine de création et la motivation sont très différentes, bien qu'elles soient toutes les deux issues du milieu universitaire, un milieu rarement étudié sur ce plan. Nous avons observé plusieurs avantages, notamment le développement d'une culture collaborative, le partage des pratiques ou le développement de partenariats. Toutefois, le potentiel d'innovation paraît limité, notamment en raison de la disjonction entre la logique des travailleurs participants et celle de la direction ainsi que l'absence d'acteurs transversaux qui pourraient favoriser le développement des capacités d'apprentissage au sein de ces systèmes sociaux.

ABSTRACT

Our article analyzes communities of practice in two university organizations. We did a comparative analysis of communities of practice with different motivations and origins, while they are both from the university environment, a work sector which is rarely studied. Many advantages were observed, mainly the development of a culture of collaboration, the sharing of practices and the development of partnerships. However the potential for innovation seems limited, partly because of the disjunction between the logics and motivation of the members of the communities and that of the university management, as well as the absence of transversal actors who play an important role in knowledge management and the development of learning capacities in these social systems.

INDEX

Keywords : communities of practice, universities, partnerships, innovation, knowledge management

Mots-clés : communautés de pratique, universités, partenariats, innovation, gestion des connaissances

AUTEURS

GENEVIÈVE DEMERS
Spécialiste en sciences de l'éducation, Université Téluq, genevieve.demers@teluq.ca

DIANE-GABRIELLE TREMBLAY

Professeure, École des Sciences de l'Administration, Université TÉLUQ, diane-gabrielle.tremblay@teluq.ca

Médias et régimes d'accumulation : pour une critique du lien constitutif des agences de presse avec la financiarisation de l'économie

Media and accumulation regimes: towards a critique of the constitutive link of press agencies with the financialization of the economy

Samuel Lamoureux

01. Introduction

1 Les études médiatiques sont largement dominées, depuis leur création au milieu du 20e siècle, par un « biais libéral » qui associe les médias à la démocratie[1] (Gingras, 2009 ; Zelizer, 2013). Selon cette conception des choses, le journalisme est une médiation symbolique constitutive de la société politique qui a pour but avant tout de prolonger les débats publics (Strömbäck, 2005). En tant qu'espace neutre entre l'État et la société civile, les médias représentent une sphère publique ou un espace de discussion qui fait circuler des idées (Broustau, 2018). L'histoire des médias est donc confondue avec l'histoire de la démocratie libérale et des différents régimes politiques qui lui sont associés (Christians, 2009).

2 Cette conception libérale est également présente dans les perspectives critiques inspirées d'Habermas ou de Chomsky qui critiquent certains effets pervers du néolibéralisme sur les médias de masse. Si plusieurs de ces contributions présentent des analyses très raffinées de la commercialisation des médias (Charron et de Bonville, 2004 ; McChesney, 2008 ; Pickard, 2019) de la marchandisation de l'information (Champagne, 2000 ; Accardo et al, 2007 ; George, 2011) de la concentration de la presse (Bouquillion, 2012 ; George, 2015 ; Bizimane et Kane, 2019 ; Birkinbine et Gómez, 2020) ou de la convergence des contenus (Bernier, 2010), elles n'abandonnent pas complètement certaines prémisses libérales, notamment le fait que la trajectoire

moderne des médias de masse est une dérive néolibérale qu'il serait possible de corriger en renouant avec l'idéal moderne de sphère publique ou de démocratie délibérative (McChesney, 2008). C'est la critique de la colonisation du système économique sur le monde vécu de la communication ou encore, dans le vocabulaire bourdieusien, du champ économique sur le champ journalistique (Grönvall, 2014).

3 Mais comme l'a démontré Parsons (1989), il n'y a jamais eu d'âge d'or des médias où ceux-ci avaient simplement comme rôle de faire circuler des idées. Au contraire, les journaux ont toujours participé, et cela dès le 17e siècle, à la création des marchés financiers[2] Ainsi, broder une approche critiquant les conséquences néfastes du néolibéralisme et formuler des recommandations proposant aux médias de se retirer (ou de se mettre à l'abri) de la commercialisation ne suffit pas à rendre compte que les médias entretiennent des relations constitutives envers les marchés financiers (Davis, 2011 ; Thompson, 2013)[3] Il ne suffit pas non plus de critiquer l'insertion des médias dans le mouvement de financiarisation (Winseck, 2010), sans prendre en compte le mouvement dialectique inverse – l'insertion de la finance dans les dispositifs médiatiques (Greenfield et Williams, 2007 ; Ouellet, 2016 : 168-173).

4 En ce sens, l'objectif de cette étude est de proposer une nouvelle approche critique (puisant dans Parsons [1989], Davis [2011] et Thompson [2013]) qui renonce au biais libéral en études médiatiques. Inspiré par l'économie institutionnaliste et l'École de la régulation, je propose premièrement que les médias ne forment pas un espace public neutre lié à la démocratie, mais plutôt des institutions produisant des marchandises informationnelles dépendantes et constitutives des formes institutionnelles du capitalisme[4] et de ses régimes d'accumulation (Thompson, 2010). Un régime d'accumulation étant défini comme le modèle de croissance d'une économie capitaliste à une certaine époque (Boyer, 2004). Conséquemment, il faudrait avant tout analyser les médias, leurs évolutions, leurs défis et leurs histoires en traçant les liens entre les institutions médiatiques et les régimes d'accumulation propres aux différentes formes institutionnelles du capitalisme. Cette étude souhaite donc poser un premier jalon de cette nouvelle perspective en analysant la relation entre les agences de presse et la forme actuelle du capitalisme qui est le capitalisme financier.

5 La financiarisation impose une accélération algorithmique en temps réel de la production de nouvelles et une concentration de la propriété entre les mains du capital dominant (Hope, 2010 ; Strauss, 2019). Mais les médias ne sont pas victimes de la financiarisation puisque certaines agences de presse, comme Reuters et Bloomberg, ont participé activement à la création des bourses dématérialisées (Craig, 2001). Ces agences de presse ont donc un rôle constitutif dans la création des marchés financiers. Comme l'indique Thompson, et ce sera le fil rouge de ce texte :

> The development of increasingly sophisticated financial media and communication systems not only serve to provide more market information, faster ; they have also been a crucial factor in facilitating the exponential increases in the velocity, extension and volume of global capital flows. **Indeed, in several respects, communication processes are not just representative of, but actively constitute financial market reality** (Thompson, 2010 : 8).

6 Je détaillerai premièrement la financiarisation dans l'optique de l'École de la régulation et surtout de l'économie institutionnaliste. Je décrirai ensuite le rôle constitutif des médias dans le capitalisme financier en revenant plus particulièrement sur le rôle des agences de presse Reuters et Bloomberg. J'analyserai ensuite les conséquences de ces liens sur l'état de l'économie et les conditions de travail des journalistes, notamment à

travers les concepts de bulles spéculatives et d'accélération sociale. La méthodologie pour réaliser cette étude consiste en une revue de la littérature en économie politique de la communication sur les liens entre médias et finance et une analyse de documents concernant l'histoire des agences de presse produisant de l'information financière. Pour ce dernier point, j'ai analysé à la manière de Lee (2013 et 2014b) les documents concernant la création de bourses dématérialisées par Reuters et Bloomberg (mots clés « reuters », bloomberg », « marchés financiers », « bourses dématérialisées », « finance », « stock market », « information systems ») et j'ai effectué une veille sur les sites de Reuters et de Bloomberg pendant la collecte de données et l'écriture de l'article pour vérifier l'état actuel de la situation analysée.

02. Financiarisation et valeur spéculative

7 Ramené à son niveau le plus simple, le capitalisme financier est la forme du capitalisme dans laquelle la finance est devenue la fonction dominante de l'économie et a étendu son influence à d'autres domaines de la vie (van der Zwan, 2014 : 101). Pour les théoriciens de l'École de la régulation, qui sont parmi les premiers avoir écrit sur le sujet[5], le capitalisme financier peut être défini comme un régime d'accumulation (qui succéderait au fordisme) dirigé par la finance et basé sur « l'accumulation extensive avec consommation de masse » (Boyer, 2004 ; van der Zwan, 2014). Les sociologues critiques plus inspirés par l'économie institutionnaliste écrivent plutôt que cette économie se fonde sur trois phénomènes interreliés : la corporation, anglicisme utilisé pour définir la forme incorporée de la grande entreprise, le système financier et des marchés à tendance monopolistique ou oligopolistique (certains ajoutent parfois le système des brevets) (Duhaime, 2018)[6]

8 Le meilleur moyen de comprendre cette économie est de la comparer avec le capitalisme d'origine. Le système décrit par Marx au 19e siècle était un capitalisme libéral concurrentiel basé sur la vente de marchandises à des coûts supérieurs à leur coût de production (basé sur le cycle A-M-A') où les bourgeois étaient encore les propriétaires des moyens de production. Dans le cas d'un média, on peut imaginer le propriétaire d'un journal (Honoré Beaugrand pour La Patrie, Ludger Duvernay pour La Minerve) travaillant d'arrache-pied pour financer son entreprise, trouver des employés et fidéliser ses lecteurs.

9 Or, dès la fin du 19e siècle et le début du 20e, un vaste mouvement de consolidation industrielle et financière se forme, « où des milliers d'entreprises bourgeoises, appartenant à un propriétaire qui y exerçait son dominium personnel ou à un cercle restreint d'associés, furent fusionnées en vastes organisations » (Pineault, 2008 : 122). Cette transformation institutionnelle majeure est la séparation entre la propriété et la gestion et surtout l'apparition de la propriété intangible (Ouellet, 2016a : 124). Les corporations, qu'on peut aussi qualifier de sociétés anonymes par actions, deviennent les institutions centrales des capitalistes. La capacité d'accumulation de ses entités corporatives fonctionne désormais en monopoles. Au Québec une corporation comme Québecor fondée en 1965 est emblématique de cette forme alors que celle-ci possède la compagnie de télécommunication Vidéotron, mais aussi une agence de presse (l'agence QMI), des journaux (Journal de Montréal, de Québec, 24 heures) des chaînes télé (TVA, LCN) et une radio, entre autres (QUB Radio) (Bizimana et Kane, 2019).

10 Le capitalisme du 20e siècle est en effet un capitalisme monopoliste. Une grande corporation est une construction politique qui vient détruire la compétition. Dans ce contexte, la courbe de demande n'est plus une condition externe indépendante, mais bien un contexte social malléable par plusieurs mécanismes d'accumulation différentielle (Nitzan et Bichler, 2012). Accumulation différentielle veut ici dire que le but n'est pas de faire de l'argent, mais d'en faire plus que son concurrent. En ce sens, plutôt que de simplement vendre des marchandises à des prix supérieurs à leur coût de production, les corporations anticipent leur profit dans le futur en détruisant les barrières à l'entrée, notamment en utilisant l'image de marque, la publicité et la recherche et le développement. Le pouvoir de capitalisation des entreprises devient la valeur actualisée d'un flux de revenus futur. « Le capital est la capitalisation de revenus futurs espérés » (Nitzan et Bichler, 2012 : 363). La valeur spéculative s'impose aux dépens de la valeur d'échange, celle-ci étant définie comme « the difference between exchange value, according to basic accounting measures, and an actual exchange value, based on future estimates » (Davis, 2018 : 13). On sait par exemple que moins de 25 % des médias nord-américains sont aujourd'hui possédés par un individu, le reste étant sous le contrôle d'actionnaires (Winseck, 2016 : 78).

11 Comment expliquer cette financiarisation ? La capitalisation de la puissance organisationnelle des corporations est étroitement liée au crédit corporatif et à son absorption dans une économie financière centralisée organisée dans des bourses de valeurs mobilières (Pineault, 2008 : 126). Au tournant du 20e siècle, la nouvelle puissance organisationnelle des corporations s'extériorisa sous la forme d'actifs financiers représentant un droit sur cette puissance. Ce capital financier « fut liquéfié et marchandisé sous la forme d'un continuum d'actifs, allant des titres sur la dette à court terme jusqu'aux actions » (Pineault, 2008 : 126), titres dont la circulation fut centralisée en bourse et sur des marchés organisés, les véritables lieux de leur valorisation. On sait par exemple que les journaux de masse, comme La Presse, se sont fortement endettés à la fin du 19e siècle pour commencer leurs activités, allant même jusqu'à se faire construire leur propre édifice dans le centre-ville de Montréal, ceux-ci remboursant leurs prêts en louant des étages et surtout par l'émission de capital-actions supplémentaire (De Bonville, 1988 : 102).

12 Le but des corporations dans ce modèle est de performer le mieux en bourse, d'anticiper leur profit et de verser le plus gros dividende à leur actionnaire. Celles-ci se concentrent en effet sur la maximisation du rendement du titre boursier dans le sens qu'elles sont devenues des actifs dans le portefeuille des organisations financières (L'Italien, 2016 : 303). Il s'agit d'une redéfinition de la propriété capitaliste en une propriété de titres (intangible).

13 C'est ainsi que le problème classique de la baisse tendancielle du taux de profit fait place en contexte monopolistique à un problème de suraccumulation (trop de marchandises à écouler [Ouellet, 2016a : 71]), d'où l'idée du crédit pour stimuler la reproduction de la force de travail. En effet, le capitalisme financier partage avec le capitalisme libéral les mêmes médiations sociales que sont les formes marchandises et monnaies de la valeur. Toutefois, avec les mutations institutionnelles du capitalisme financier apparaît une nouvelle médiation sociale : le crédit, qui est une condition de possibilité pour permettre la reproduction du travail (Lazzarato, 2011). D'ailleurs, si les gestionnaires de médias reprochent souvent aux citoyens d'avoir arrêté de payer pour les journaux, Roy (2019) rappelle que la consommation de l'information ne s'est pas

arrêtée ou réduite au 21e siècle, elle s'est plutôt mutée dans la consommation des forfaits Internet ou de téléphonie mobile. Les citoyens consomment (et s'endettent) en fait plus que jamais pour s'informer, mais ils le font dans des abonnements numériques provenant des multinationales.

14 Suivant cette argumentation, le capitalisme financier impose la financiarisation de la vie quotidienne des gens (Ouellet, 2016 : 128). Le crédit est maintenant largement démocratisé et l'emploi a souvent pour fonction d'obtenir un salaire minimum qui permet d'acquérir une crédibilité financière pour accéder au crédit (Lazzarato, 2011). On parle de médiation du crédit pour stimuler la reproduction de la force de travail. Précisons toutefois que financiarisation n'équivaut pas à immatérialisation. Contrairement aux adeptes des théories du capitalisme informationnel ou immatériel, notre économie dépend encore d'une sphère industrielle extractiviste surtout délocalisée, la sphère financière ne vient que s'ajouter « au-dessus » de la sphère industrielle en imposant un rythme d'accumulation et de concentration du capital plus performant (Davis, 2018).

15 Si la séparation entre la propriété et la gestion contient les premiers germes de la financiarisation de l'économie, il faut préciser que le mouvement ne s'accomplit globalement que dans la dernière moitié du 20e siècle avec la mondialisation de la sphère financière, la libéralisation des taux de change et la sophistication des produits financiers dérivés (Morin, 2017 : 116). La libéralisation des taux de change dans les années 1970 et 1980 contraint les États à emprunter sur les marchés obligataires de fonds « alors qu'auparavant ils étaient maîtres de l'émission de leur monnaie » (Morin, 2017 : 118). Les produits dérivés destinés à couvrir le risque des variations des taux de change et d'intérêt sont désormais des produits ultra-spéculatifs caractérisant la finance mondiale. Mais un des aspects fréquemment oubliés (ou moins mentionnés) par les sociologues critiques est que la création des marchés financiers est impossible sans le soutien des technologies de l'information et de la communication (Hope, 2006). « Communication infrastructures link trading desks around the world to major exchanges » (Thompson, 2010: 3). C'est ce j'approfondirai dans la prochaine partie.

03. Analyse des liens entre les agences de presse et la finance

3.1 Rôle constitutif de Reuters dans la financiarisation

16 Comme le dit Hope: « The globalization of finance capital necessarily depended upon computerized electronic networks. They were created out of microchip circuitry, switching technology and digitalization (Hope, 2006: 277) ». À cet égard, il serait possible d'analyser le rôle d'Internet et des technologies variées comme les microcircuits dans la financiarisation de l'économie. Pour ma part, je vais me concentrer plus précisément dans cette partie sur le rôle de l'agence de presse Reuters (Palmer, Boyd-Barrett et Rantanen, 1998).

17 Créée en 1851, Reuters est une agence de presse britannique produisant principalement de l'information financière. Une agence de presse est le média d'un média, c'est-à-dire une organisation déployant des correspondants partout à travers le monde pour vendre du matériel (texte, photo, vidéo) aux médias nationaux ou locaux.

18 L'histoire de Reuters est résumée dans la monographie *The Power of News* écrit par Read en 1992. Pendant plusieurs décennies l'agence est essentiellement une institution impériale de l'Empire britannique qui ouvre des bureaux dans toutes les colonies du Royaume-Uni. Le créateur de l'entreprise Paul Julius Reuters est même nommé baron par la reine Victoria pour ses services (Bartram, 2003 : 387). Des auteurs en communication internationale ont pu ainsi dire que l'agence a participé au colonialisme anglais en concrétisant la puissance spatiale et temporelle de l'Empire (Thussu, 2018). Mais je me concentrerai ici plus particulièrement sur la période post-1963.

19 Quand le journaliste Gerald Long prend la tête de Reuters en 1963, la compagnie est en déclin face à la montée des agences américaines et de la télévision. Les correspondants à l'étranger ne cessent de se réduire et la compagnie arrive à peine à l'équilibre budgétaire. Vingt ans plus tard, celle-ci enregistre des centaines de millions de dollars de profit (Read, 1992 : 283). D'où provient cette révolution capitaliste ? De l'introduction de services et de plateformes construites pour les *traders* évoluant sur les marchés financiers.

20 En effet, les premières décisions du nouveau directeur de l'agence sont d'emprunter plus d'argent, des millions de dollars, de restructurer (baisser) le salaire des employés et, c'est ce qui m'intéresse particulièrement ici, de lancer des services électroniques d'information financière. La compagnie est avantagée par l'existence de câbles transatlantiques implantés précédemment. En 1964 est lancé le Reuters Ultronic Reports, le premier service d'information financière en temps réel. Mais il s'agit avant tout d'expérimentation, l'agence perd encore de l'argent en 1964 et 1967 (Read, 1992 : 285). Il faut plutôt attendre le début des années 1970 pour voir la révolution capitaliste s'opérer. 1971 est à cet égard une année cruciale. En effet, les États-Unis déclarent la fin de la convertibilité du dollar en or, qui annonce la première libéralisation des taux de change (Morin, 2017 : 118). L'agence de presse répond en créant le service Money Monitor en 1973.

21 Avec ce système, Reuters n'offre plus simplement des nouvelles économiques aux investisseurs, mais aussi une plateforme d'échange électronique qui fournit une interface directe aux investisseurs. Le procédé est simple, au lieu d'opérer par téléphone ou par télex pour s'échanger les prix ou les taux, les « market-makers » (par exemple une banque d'investissement) peuvent insérer leur taux de change dans le système informatique fourni par Reuters. Aussitôt qu'ils l'enregistrent, celui-ci devient disponible aux parties intéressées (comme les gens d'affaires). L'agence fait payer autant les contributeurs que les bénéficiaires (Read, 1992 : 303). « Reuters would provide the equipment, communications, and marketing facilities; market information would be provided by contributors » (Read, 1992: 303). Monitor créait un nouveau marché dématérialisé. Comme le résume Ouellet,

> Reuters a rapidement réalisé qu'avec la déréglementation des taux de change, les investisseurs auraient besoin d'obtenir des informations financières instantanées. Dès son implantation, Monitor transforme radicalement l'un des aspects du fonctionnement des échanges boursiers en permettant aux investisseurs d'entrer en relation directe et d'obtenir des informations en temps réel sur le prix des monnaies à travers le monde (Ouellet, 2009 : 102).

22 Mais il faut revenir à l'idée même de « marché financier » pour comprendre la révolution amorcée par Reuters et la création des bourses dématérialisées. Avant l'introduction des bourses dématérialisée, les investisseurs s'adressaient à une société

de courtage locale pour recevoir un certificat d'actions (Lee, 2014b). Les courtiers (*brokers*) utilisaient le téléphone pour s'informer des prix auprès des *traders*. Le marché de gré à gré était donc réalisé par téléphone. L'objectif d'une bourse dématérialisée est au contraire de centraliser toute l'information dans un système informatique et de la distribuer en temps réel aux abonnés. L'image 1 illustre bien la différente entre une bourse de Francfort avant Monitor et une bourse de Londres après Monitor. On voit bien avec cette image que la technologie constitue le marché. « The market on screen is a 'whole' market consisting of information feeds and dealing systems » (Hope, 2006: 279).

Image 1: Bourse avant et après Monitor (Read, 1992)

23 L'écran prouve la réalité et l'existence du marché tandis que les *traders* et les *brokers* sont invisibilisés. Avec ce système, les dispositifs sociotechniques et non les humains *créent* le marché. « The screen gives a gestural face to the signals that are transmitted through this information technology; it instantiates the market as a life-form that inhabits the technology » (Knorr Cetina & Bruegger, 2002: 924). Mais les conséquences vont plus loin. Les prix sont « désenchassés » (*desimbedded*) des individus, ils ne reflètent plus les cotations des *traders*, mais sont plutôt générés par le marché lui-même (Lee, 2014b : 254). Comme le dit un *trader* cité dans Lee : « the central market place is no longer a geographical concept. It's really a communication concept, and the technology will allow people from all over the country to participate in a central market » (Lee, 2014b: 256). Une fois que les prix sont devenus des objets abstraits et calculés par une machine, les acteurs peuvent devenir des agents purement rationnels. C'est du moins le fantasme de l'économie néoclassique s'incarnant par exemple dans la théorie des anticipations rationnelles. Reuters a donc un rôle constitutif dans la

financiarisation de l'économie (Thompson, 2013). Ce mouvement s'est poursuivi avec l'introduction des autres agences et surtout Bloomberg.

3.2 La montée de Bloomberg

24 Au milieu des années 90, la moitié des opérations de change quotidiennes (*foreign exchange trades*) dans le monde totalisant 1 200 milliards de dollars avaient lieu sur et à travers les écrans de Reuters (Bartram, 2003 : 388). Un marché si profitable allait certainement encourager la venue de compétiteurs. C'est le cas de la compagnie privée Bloomberg fondée en 1981 par l'homme d'affaires Michael Bloomberg. La grande nouveauté introduite par cette compagnie en 1984 est le Bloomberg Terminal, un logiciel informatique permettant d'analyser les données de marché financier en temps réel et d'effectuer des transactions sur la plateforme électronique. Le Bloomberg Terminal innovait dans le sens qu'il était à la fois un flux de données, une base de données et un informateur des tendances à venir.

> It provided from an early stage a yield curve analysis (on US government securities and other bonds) updated throughout the day as the market moved, it tracked the futures market versus cash, graphed these developments as they changed, stored all the details of every trader's transactions in real time and marked their positions instantly to market (Bartram, 2003 : 390).

25 Bloomberg emploie des milliers de journalistes à travers le monde (2300 environ [Starman, 2009]) pour produire des nouvelles économiques qui vont alimenter le terminal. Ce dernier, extrêmement couteux (20 000 $ par années), est par ailleurs un succès : on retrouve plus de 325 000 terminaux Bloomberg aujourd'hui à travers le monde (Bloomberg, 2019). Les articles fournis par Bloomberg sont un mélange de travail humain et non humain. Alors que des reporters écrivent des analyses sur des sujets de leur choix comme le bilan financier d'une grande entreprise et les tendances à long terme, des algorithmes produisent également des petits bilans des mouvements du marché à des heures fixes chaque jour (Bartram, 2003 : 391). Bloomberg ne produisait d'ailleurs pas de nouvelles pendant les huit premières années de son existence. Le service journalistique a été introduit pour attirer les gens à utiliser le terminal (Freeland, 2010).

26 Si d'autres médias ont tenté le coup (par exemple Bridge acheté par Reuters au début des années 2000), Reuters et Bloomberg restent les deux principaux acteurs médiatiques de la financiarisation de l'économie à partir des années 1970. Il faut retenir que ces corporations ne sont pas qu'impliquées dans la production de nouvelles économiques, elles ont mis en œuvre une intégration verticale de l'ensemble du processus de communication de la négociation et de l'échange financiers (Craig, 2001 : 6). Elles ont eu un rôle constitutif dans la financiarisation de l'économie en fournissant à la fois l'information et la plateforme, le matériel (hardware) et le logiciel (software), en plus de faciliter l'augmentation exponentielle de la vitesse, de l'extension et du volume des flux de capitaux mondiaux (Thompson, 2013). Ce mouvement a des conséquences précises sur l'économie et les autres médias.

04. Les conséquences du lien entre médias et finance

4.1 Le renforcement des bulles spéculatives

27 J'expliquerai dans cette partie les doubles conséquences du lien entre médias et finance : le renforcement des bulles spéculatives et l'accélération/précarisation des conditions de travail des journalistes.

28 Pour l'économie néoclassique, la théorie dominante et orthodoxe en économie, l'alliance entre la communication et la finance est une bonne chose, car elle permet aux investisseurs de faire des choix plus éclairés. Avant les bourses dématérialisées, les annonceurs pouvaient parfois manipuler les prix (Lee, 2014b). Mais avec l'introduction des logiciels et la création d'un marché financier mondial où tout le monde peut suivre les transactions en temps réel, l'information permet aux investisseurs de mieux s'orienter. Le marché devient un mécanisme de transmission de l'information qui permet aux entrepreneurs individuels d'ajuster leur comportement (Ouellet, 2009). Cet édifice théorique repose sur la théorie néoclassique des marchés efficients qui suppose que le prix d'une action reflète toute l'information publique disponible sur celle-ci. Le prix d'une action en bourse proviendrait en effet de « la connaissance collective des marchés au sujet des performances futures d'une entreprise » (Ouellet, 2009 : 99) et les crises économiques proviennent de chocs externes, par exemple de l'intervention étatique ou des tarifs douaniers, qui viennent perturber la stabilité des marchés.

29 Inspiré par l'économie postkeynésienne (surtout Minsky), Thompson affirme au contraire que la communication financière alimente les bulles spéculatives et donc les crises économiques. Son argument développé dans plusieurs textes étalés sur deux décennies (Thompson, 2003, 2010, 2013) prend la forme suivante : pour l'économie néoclassique, l'information fournit une représentation précise d'une réalité objective et externe du marché. Mais la relation entre l'information et les prix n'est pas représentative, mais bien réflexive. L'information participe aussi à la construction des prix et à la fabrication des différentes bulles spéculatives. Les informations affectent les prix en temps réel, les prix changent sur les écrans, ce changement affecte rétroactivement la perception des investisseurs qui vont à leur tour avertir les journalistes de ce changement. Thompson décrit la symbiose des journalistes et des investisseurs en utilisant le concept de boucle autopoïétique : les journalistes s'informent auprès des *traders* qui s'informent à leur tour dans les médias. S'en suit la création d'un consensus sur le prix des actions qui reflètent des conventions sociales, mais non la réalité immanente (Herscovici, 2015 : 8).

30 Plus précisément, la constitution réflexive des marchés financiers par l'information financière s'effectue sur trois niveaux :

1. Un niveau « performatif » où les concepts, théories et discours formulés par les investisseurs pour définir, calculer et articuler les conditions financières aident à la constitution et à la reproduction de ces conditions ;
2. Un niveau « transactionnel » où les prix sont cristallisés dans l'échange et la vente d'actions, mais représentant des gains ou des pertes fictifs parce que la valeur créée ne constitue que les attentes d'une valeur future, et un niveau de « jeu » (*game reflexivity*) qui implique la surveillance constante de l'opinion des autres investisseurs pour anticiper leur mouvement (Thompson, 2013 : 211-212).

3. La troisième forme réflexive est particulièrement importante. Pour Thompson, la *game reflexivity* induit un comportement de troupeau et des prophéties autoréalisatrices dans le sens que le comportement des investisseurs dépend de conventions ou de modes et non pas d'informations rationnelles (Thompson, 2013). Il suffit que quelques investisseurs perdent confiance en un titre à cause d'une rumeur pour que celui-ci perde de la valeur. L'information financière ne peut alors que créer des bulles spéculatives autoréférentielles complètement déconnectées de l'économie réelle. La bulle éclate lorsque la tendance à la hausse n'est plus socialement légitimée et substituée par une tendance contraire (Herscovici, 2015 : 8).

   > The financial media are structurally predisposed to reinforce market consensus by focusing market attention on particular stories or frames and providing the context for interpreting financial news. [...] They are most likely to be complicit in the reinforcement of market consensus and contribute to the formation of system-level feedback loops which, as Minsky (1977) recognised, play a role in the cyclical formation of bubbles and crashes (Thompson, 2013 : 222).

31 Cette argumentation est d'ailleurs largement inspirée d'intuitions keynésiennes exploitées par l'économie des conventions. Keynes avait en effet déjà indiqué dans le chapitre 12 de *Théorie générale* que la spéculation boursière se base sur des conventions qui stipulent que l'état actuel des affaires « continuera indéfiniment » et non sur des informations claires (Keynes, 1969 [1936] : 164).

32 L'information financière, loin donc de représenter le réel et d'aider les investisseurs à adapter leur comportement de manière rationnelle, joue au contraire un rôle dans la formation de bulles cycliques qui alimentent les crises économiques. Strauss conclut également que « the entire process of writing financial news articles appears to be characterized by a self-referential information system among Wall Street business elites » (Strauss, 2019: 282). La pression à la publication rapide et la montée des relations publiques empirent ce processus, car les journalistes économiques n'ont plus le temps ni les moyens de faire affaire avec des sources externes aux marchés financiers (Strauss, 2019).

33 Cette conséquence est importante pour le journalisme. Il est bien documenté que les crises économiques alimentent la précarisation des salles de rédaction et encouragent la concentration des entreprises de presse et la convergence des contenus (Lee, 2014a). C'est dans ces moments que les médias se restructurent et même ferment leur porte. La crise des médias actuelle a été certainement aggravée et précipitée par la crise économique de 2007-2008 (Bennett, 2011). Je vais maintenant identifier une autre conséquence moins abstraite de la financiarisation sur le journalisme, c'est-à-dire l'accélération et l'intensification du travail.

4.2 Précarisation et accélération du métier de journaliste

34 L'économie politique de la communication et sa tentation à l'holisme méthodologique ont souvent tendance à laisser de côté l'analyse des luttes de pouvoir et des résistances à l'intérieur des grandes structures analysées (Maigret et Rebillard, 2015). Depuis le début de ce texte, j'ai décrit les causes et les effets du lien constitutif entre la finance et les médias. Mais comment se manifeste vraiment cette relation dans les salles de rédaction, et surtout sous quelle tension/résistance ? Quel est l'impact concret du capitalisme financier sur le journalisme ? Une ethnographie du bureau de Reuters à Nairobi au Kenya, effectuée entre 2007 et 2009 par Bunce, offre une excellente

description des mutations du procès de travail journalistique face à la financiarisation des entreprises médiatiques.

35 Malgré l'introduction de son service financier, Reuters a toujours employé des correspondants effectuant du travail de qualité partout dans le monde. L'idée était que des reportages de qualité pourraient attirer des gens vers le Monitor. Par contre, pour Bunce (2017), un grand changement survenu au milieu des années 2000 dans le monde des médias est l'introduction d'outils pour mesurer l'attention du public, (*audience metric*), par exemple quel article est le plus lu, est-ce qu'il a été lu au complet, etc. Avant l'arrivée de ces outils numériques, les journalistes de Reuters possédaient une liberté relative dans leur choix de sujet. Mais désormais les gestionnaires de Reuters imposent aux journalistes de trouver des histoires qui « move the market » (Bunce, 2017 : 897). L'angle financier est constamment priorisé aux dépens par exemple des angles humanitaires ou politiques.

36 Mais plus que l'angle financier, c'est également la rapidité et le travail en temps réel qui est valorisé. Lorsqu'une nouvelle émerge, les journalistes doivent envoyer le plus rapidement possible leur texte. L'article n'a pas besoin d'être long : c'est le titre qui influence d'abord les investisseurs (Bunce, 2017 : 899). L'important pour le reporter est d'écrire la nouvelle le plus rapidement possible, idéalement avant les concurrents, et après de rajouter de la chair autour de l'os du premier article court initial. Le travail est soumis à une intensification, une marchandisation et à une accélération constante (Cohen, 2019)

37 Mais les journalistes n'acceptent pas cette réalité passivement. Plusieurs d'entre eux entreprennent ce que l'auteur appelle du « sabotage subtil ». Par exemple sur le sujet d'une grande inondation, un correspondant explique qu'il introduit d'abord l'angle financier de la catastrophe naturelle, l'implication sur le marché du blé, mais qu'il conclut l'article sur de nombreux témoignages de rescapés pour mettre un visage humain à la catastrophe. (Bunce, 2017 : 900). Ces stratégies individuelles ont toutefois peu de portée. La maison mère située à Londres répond en engageant des reporters qui ont déjà internalisé les impératifs économiques, par exemple des jeunes sortant des écoles de commerce, mais aussi en utilisant des stratégies de louange et de censure tayloristes. Un journaliste se fait critiquer publiquement pendant la réunion quotidienne parce qu'il a sorti une nouvelle après Bloomberg (Bunce, 2017 : 897). D'autres reçoivent des primes pour un article, ou même simplement le titre d'un article, qui a fait bouger une action (Strauss, 2019 : 283).

38 Si les reporters n'acceptent pas sans résister les impératifs imposés par les gestionnaires, il reste que ceux-ci sont affectés négativement par les attentes de productivité et d'angle financier. Leur travail ne correspond pas à leur vision du journalisme basé sur la quête de vérité et la justice sociale. Plusieurs ne sont pas heureux, mais internalisent les attentes des chefs de section (Bunce, 2017 : 899). Les stratégies de sabotage ont des limites, surtout dans un environnement numérique de plus en plus contrôlé et surveillé. La financiarisation de l'économie ne fait donc pas qu'affecter les médias de manière holiste dans le sens que des médias nationaux ou locaux ferment, elle touche directement les conditions de travail des reporters en intensifiant et accélérant leur travail (Cohen, 2019) et en les forçant à trouver des histoires qui « bougent le marché ». Plusieurs parallèles peuvent également être fait entre les analyses de Bunce et les contributions portant sur les mutations du procès de travail culturel post-fordiste (Mosco, 2009 : 138-140 ; Fuchs et Sevignani, 2013 ; Cohen,

2019) et l'économie de l'attention : les journalistes devant travailler toujours plus fort et plus vite pour capter l'attention des lecteurs de plus en plus dispersée dans les réseaux sociaux côtés en bourse monétisant leurs données personnelles (Charron et de Bonville, 2004 ; Smyrnaios, 2013 ; Deuze et Prenger, 2019).

39 Il serait toutefois possible de trouver une faille dans mon argumentaire en évoquant que les journalistes décrits par Bunce mobilisent certaines valeurs libérales normatives (surveiller le pouvoir, être des chiens de garde de la démocratie) pour résister au capitalisme financier et donc que le biais libéral ne disparaît pas complètement dans mon travail. Cependant Roudakova, dans son livre *Losing Pravda* (2017), a bien démontré que du « bon » journalisme peut très bien se pratiquer dans des régimes non démocratiques (l'URSS dans son cas), tant et aussi longtemps que les sociétés en question accordent de l'importance à une certaine éthique de recherche de la vérité. Ainsi, certaines valeurs journalistiques comme la justesse, la conviction, la sincérité, la redevabilité et ce que Foucault nomme la parrêsia (le fait de critiquer courageusement la domination dans l'espace public) ne dépendent pas nécessairement de la démocratie libérale, mais bien de la performance d'une éthique de recherche de la vérité. « The vocabulary of truth-telling is broader than the vocabulary of political liberalism » (Roudakova, 2017: 4). Les journalistes peuvent donc mobiliser de nouvelles subjectivités (Hardt et Negri, 2013) qui n'ont pas nécessairement de lien avec la démocratie libérale (qui leur impose une neutralité objective) pour entrer en lutte contre le capitalisme financier et ses impératifs d'accélération et de marchandisation.

05. Conclusion : pour une réduction de la productivité journalistique

40 Ce texte a pour but de proposer une nouvelle méthode pour analyser les médias et leurs histoires : renoncer à toute référence à la démocratie pour lier constitutivement le journalisme aux formes institutionnelles du capitalisme et à leurs régimes d'accumulation. Beaucoup d'études seraient possibles : des liens entre la publication des prix courants dans les premiers journaux au début du 18e siècle et la création des premiers marchés financiers publics en passant par la démocratisation et l'internationalisation de la bourse à la fin du 19e siècle permise par l'accent mis sur les finances personnelles par les médias grands publics, mais aussi par le développement du télégraphe (Parsons, 1989). Il serait également possible d'analyser l'effet de chaque régime d'accumulation sur le procès de travail et la composition de classe journalistique (Cohen, 2019).

41 Loin d'être des victimes des développements de nos économies, les médias participent à la construction et à la consolidation des différents régimes d'accumulation. Dans le cas qui nous concerne, les liens entre l'information et la finance renforcent les bulles spéculatives et l'accélération de la production journalistique. Cela a des conséquences majeures sur les débats entourant l'avenir du journalisme (Siles et Boczkowski, 2012 ; Van Vliet et Brin, 2016). Pourquoi subventionner publiquement les grandes entreprises médiatiques si celles-ci embrassent l'accélération du travail, la concentration du capital et paradoxalement, la formation de bulles cycliques favorisant les crises économiques (Almiron, 2010) ? Si les médias participent à la création des marchés financiers, il ne peut donc pas y avoir de sortie ou de retour vers une sphère publique pure. Mais s'il y a eu co-construction, il peut y avoir déconstruction. La lutte contre la financiarisation du

capital doit donc inévitablement s'accompagner d'une lutte contre l'accélération sociale et la réduction du temps de travail (Rosa, 2010 : 358), et de manière plus structurelle, pour une transformation des entreprises médiatiques vers des structures minant la logique financière, par exemple des coopératives ou des OBNL.

42 Certains auteurs, inspirés par le mouvement de la décroissance, ont commencé en ce sens à parler de journalisme lent (*slow journalism*). Le journalisme lent étant une façon de travailler qui

> gives time for research and writing at length, with an aim of quality [..] where quality means in-depth research, explanation, context, with well-crafted longer narratives [...] It offers an alternative to conventional reporting, perceived as leaving a gap in our understanding of the world at a time when the need to make sense of it is greater than ever (Le Masurier, 2015 : 142).

43 Le consortium international des journalistes d'investigation, à l'origine du scandale des Panama Papers, est un bon exemple de travail lent coopératif. L'organisation regroupe des centaines de journalistes qui se partagent un travail d'enquête sur des fuites de documents. Mais la coopération, autant avec les collègues qu'avec les lecteurs, doit être étendue à toutes les phases de la production : choix des sujets, angle, entrevue, écriture, etc. L'idée est plutôt de co-bricoler des textes qui peuvent aider à faire sens du monde qui nous entoure (Neveu, 2016). Il ne s'agit bien sûr que d'une première idée pour lutter contre les liens entre information et finance et la production algorithmique en temps réel qui affectent négativement les conditions de travail journalistique.

BIBLIOGRAPHIE

Accardo, Alain, Abou, Georges, Balbastre, Gilles, Dabitch, Christophe et Annick Puerto (2007). *Journalistes précaires. Journalistes au quotidien*, Marseille, Agone, 896 pages.

Almiron, Núria (2010). *Journalism in Crisis: Corporate Media and Financialization*, New York: Hampton Press, 212 pages.

Augey, Dominique, et Frank Rebillard (2009). La Dimension Économique du Journalisme, *Les Cahiers du journalisme,* vol. 20, 10-20.

Bartram, John (2003). News agency wars: The battle between Reuters and Bloomberg, *Journalism Studies*, vol. 4, n° 3, pp. 387-399.

Bennett, Philip (2011). When a crisis in journalism meets an economy in crisis, *History of Political Economy*, vol. 43, n° 2, pp. 375-378.

Bernier, Marc-François (2011). Les journalistes face à la convergence des médias au Québec : un aperçu des raisons d'un rejet massif, *Canadian Journal of Communication*, vol. 35, n° 4, pp. 565-573.

Birkinbine, Benjamin J. et Rodrigo Gómez (2020). New Methods for Mapping Media Concentration: Network Analysis of Joint Ventures among Firms, *Media, Culture & Society*. Récupéré de https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0163443720902907

Bizimana, Aimé-Jules, et Oumar Kane (2019). La presse au défi du numérique : une économie politique des médias régionaux au Québec, *Les Cahiers du journalisme*, vol. 2, n° 3, pp. 141-172.

Bloomberg. (2019). *Bloomberg company information*. Récupéré de https://www.bloomberg.com/company/

Bouquillion, Philippe (2012). Concentration, financiarisation et relations entre les industries de la culture et industries de la communication, *Revue française des sciences de l'information et de la communication* [En ligne], 1, Récupéré de http://journals.openedition.org/rfsic/94 ; DOI : https://doi.org/10.4000/rfsic.94

Boyer, Robert (2004). *Théorie de la régulation : Les fondamentaux*, Paris, La Découverte, 128 pages.

Broustau, Nadège (2018). *Les médias et les journalistes, interprètes de la société*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 203 pages.

Bunce, Mel (2017). Management and resistance in the digital newsroom, *Journalism,* vol. 20, n° 7, pp. 890-905.

Champagne, Patrick (2000). Introduction-Le journalisme à l'économie, *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 131, n° 1, pp. 3-7.

Charron, Jean, et Jean De Bonville (2004). Le journalisme et le marché : de la concurrence à l'hyperconcurrence, dans Colette Brin, Jean Charron et Jean de Bonville (sous la direction de), *Nature et transformation du journalisme,* Québec, Les Presses de l'Université Laval, pp. 273-316.

Christians, Clifford G. (Ed.). (2009). *Normative theories of the media: journalism in democratic societies,* Urbana, University of Illinois Press, 296 pages.

Cohen, Nicole (2019). At Work in the Digital Newsroom, *Digital Journalism,* vol. 7, n° 5, 571-591.

Craig, Geoffrey (2001). The global financial news, information & technology corporations, *Southern Review*, vol. 34, n° 2, pp. 4-13.

Davis, Aeron (2018). Defining speculative value in the age of financialized capitalism, *The Sociological Review*, vol. 66, n° 1, pp. 3-19.

Davis, Aeron (2011). Mediation, financialization and the global financial crisis: an inverted political economy perspective, dans Dwayne Winseck et Dal Yong Jin (sous la direction de), *The Political Economies of Media*, Londres, Bloomsbury Publishing, pp. 241-254.

De Bonville, Jean (1988). *La presse québécoise de 1884 à 1914 : genèse d'un média de masse*, Québec, Presses de l'Université Laval, 432 pages.

Deuze, Mark et Mirjan Prenger (dir.) (2019). *Making media: Production, practices, and professions*, Amsterdam, Amsterdam University Press.

Duhaime, Éric. N. (2018, avril). *L'éternelle saison des amours : les actifs intangibles et la subsomption virtuelle de la pratique sociale au capital.* Communication présentée au colloque Marx : critique du capital et de la société du Collectif Société, Montréal, Québec.

Fraser, Nancy (2014). Behind Marx's Hidden Abode: For an Expanded Conception of Capitalism, *New Left Review*, n° 86, pp. 55-72.

Freeland, Chrystia (2010). The rise of private news : A niche model can make a lot of money. What are the costs ? *Columbia Journalism Review*, vol. 49, n° 2, pp. 36–38.

Fuchs, Christian et Sebastian Sevignani (2013). What is digital labour ? What is digital work ? What's their difference ? And why do these questions matter for understanding social media ?, *TripleC : Communication, capitalism & critique*, vol. 11, n° 2, 237-293.

George, Éric (dir.). (2015). *Concentration des médias, changements technologiques et pluralisme de l'information*, Québec, Presses de l'Université Laval, 288 pages.

George, Éric (2011). L'accélération de la circulation de l'information : une perspective historique, économique, technique et sociale, *Les Cahiers du journalisme*, vol. 22, pp. 168-179.

Gingras, Anne-Marie (2009). *Médias et démocratie : le grand malentendu*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 300 pages.

Greenfield, Cathy et Peter Williams (2007). Financialization, finance rationality and the role of media in Australia, *Media, Culture & Society*, 2007, vol. 29, n° 3, pp. 415-433.

Grönvall, John (2014). De-coupling of journalism and democracy : Empirical insights from discussions with leading Nordic media executives, *Journalism*, vol. 16, n° 8, pp. 1027-1044.

Hardt, Michael et Antonio Negri (2013). *Déclaration : Ceci n'est pas un manifeste*, Paris, Raisons d'Agir, 142 pages.

Herscovici, Alain (2015, juin). *Capital intangible, valeur et institutions. Le nouveau débat relatif à la nature du capital.* Communication présentée au colloque La théorie de la régulation à l'épreuve des crises de l'association Recherche et Régulation, Paris, France.

Hope, Wayne (2010). Time, communication, and financial collapse, *International Journal of Communication*, vol. 4, pp. 649–669.

Hope, Wayne (2006). Global capitalism and the critique of real time, *Time and Society*, vol. 15, n° 2/3, pp. 275–302.

Keynes, John M. (1969[1936]). *Theorie generale de l'emploi, de l'interet et de la monnaie,* Paris, Payot, 472 pages.

Knorr Cetina, Karin et Urs Bruegger (2002). Global microstructure : The virtual societies of financial markets, *American Journal of Sociology*, vol. 107, n° 4, pp. 905–950.

L'Italien, François (2016). *Béhémoth capital : genèse, développement et financiarisation de la grande corporation*, Montréal, Éditions Nota bene, 351 pages.

Lazzarato, Maurizio (2011). *La fabrique de l'homme endetté : essai sur la condition néolibérale*, Paris, Amsterdam, 128 pages.

Le Masurier, Megan (2015). What is slow journalism ? *Journalism practice*, vol. 9, n° 2, pp. 138-152.

Lee, Micky (2014a). A review of communication scholarship on the financial markets and the financial media, *International Journal of Communication*, vol. 8, pp. 715-736.

Lee, Micky (2014b). What can political economists learn from economic sociologists ? A case study of NASDAQ, *Communication, Culture & Critique*, vol. 7, n° 2, pp. 246-263.

Lee, Micky (2013). Information and finance capital, *Information, Communication & Society*, vol. 16, n° 7, pp. 1139-1156.

Maigret, Éric et Franck Rebillard (2015). La nécessaire rencontre des cultural studies et de l'économie politique de la communication, *Reseaux*, vol. 192, n° 4, pp. 9-43.

McChesney, Robert W. (2008). *The political economy of media : Enduring issues, emerging dilemmas*, New York, NYU Press, 589 pages.

Morin, François (2017). *L'économie politique du 21e siècle*, Montréal, Lux, 312 pages.

Mosco, Vincent (2009). *The political economy of communication : Rethinking and renewal*, Londres, Sage, 268 pages.

Neveu, Eric (2016). On not going too fast with slow journalism, *Journalism Practice*, vol. 10, n° 4, pp. 448-460.

Nitzan, Jonathan et Shimshon Bichler (2012). *Le capital comme pouvoir*, Paris, Max Milo Éditions, 755 pages.

Ouellet, Maxime (2018). Big Data, intelligence artificielle et automatisation sociale : Vers une économie sans emploi et une démocratie sans citoyen ?, dans André Mondoux et Marc Ménard (sous la direction de), *Big Data et société*, Québec, Presses de l'Université du Québec, pp. 53-82.

Ouellet, Maxime (2016a). *La révolution culturelle du capital*, Montréal, Écosociété, 320 pages.

Ouellet, Maxime (2016b). Marx, les marxistes et la critique de l'économie politique de la communication, dans France Aubin et Julien Rueff (sous la direction de), *Perspectives critiques en communication*, Québec, Presses de l'Université du Québec, pp. 181-206.

Ouellet, Maxime (2009). Esquisse d'une approche culturelle de l'économie politique internationale de la « société globale de l'information », *Cahiers de recherche sociologique*, n° 47, pp. 91-108.

Palmer, Michael, Boyd-Barrett, Oliver et Terhi Rantanen (1998). Global financial news, dans Oliver Boyd-Barrett et Terhi Rantanen (sous la direction de), *The globalization of news*, Londres, Sage, pp. 61-78.

Parsons, Wayne (1989). *The Power of the Financial Press : journalism and economic opinion in Britain and America*, Londres, Edward Elgar, 266 pages.

Pickard, Viktor (2019). The violence of the market, *Journalism*, vol. 20, n° 1, pp. 154-158.

Pineault, Éric (2008). Quelle théorie critique des structures sociales du capitalisme avancé ? *Cahiers de recherche sociologique*, n° 45, pp. 113-132.

Pradié, Christian (2005). Capitalisme et financiarisation des industries culturelles, *Réseaux*, vol. 131, n° 3, pp. 83-109.

Read, Donald (1992). *The power of news : the history of Reuters*, Oxford, Oxford University Press, 540 pages.

Reuters. (2019). *Reuters company information.* Récupéré de https://www.reuters.com/companies/TRI.TO

Rosa, Hartmut (2010). *Accélération : une critique sociale du temps,* Paris, La Découverte, 486 pages.

Roudakova, Natalia (2017). *Losing Pravda*, Cambridge, Cambridge University Press, 265 pages.

Roy, Jean-Hugues (2019). Pour un Fonds des médias nouveau et amélioré, dans *L'état du Québec 2020*, Montréal, Del Busso, pp. 113-121.

Siles, Ignacio et Pablo J. Boczkowski (2012). Making sense of the newspaper crisis : A critical assessment of existing research and an agenda for future work, *New media & society*, vol. 14, n° 8, pp. 1375-1394.

Strauß, Nadine (2019). Financial journalism in today's high-frequency news and information era, *Journalism*, vol. 20, n° 2, pp. 274-291.

Strömbäck, Jesper (2005). In search of a standard : Four models of democracy and their normative implications for journalism, *Journalism Studies*, vol. 6, n° 3, pp. 331-345.

Thompson, Peter A. (2013). Invested interests ? Reflexivity, representation and reporting in financial markets, *Journalism*, vol. 14, n° 2, pp. 208-227.

Thompson, Peter A. (2010). *Worlds Apart ? The Political Economy of Communication, Information and Institutional Investor Media Usage in Global Financial Markets.* (Thèse de doctorat). RMIT University.

Thompson, Peter A. (2003). Making the world go round ? Communication, information, and global trajectories of finance capital, *Southern Review*, vol. 36, n° 3, pp. 20–43.

Thussu, Daya Kishan (2019). *International communication : Continuity and change*, (3e éd.), Londres, Bloomsbury Publishing, 392 pages.

Van der Zwan, Natascha (2014). Making sense of financialization, *Socio-economic review*, vol. 12, n° 1, pp. 99-129.

Van Vliet, Simon et Colette Brin (2016). L'État doit-il soutenir davantage les médias d'information ?, *Relations*, n° 786, pp. 12-13.

Winseck, Dwayne (2016). Reconstructing the political economy of communication for the digital media age, *The Political Economy of Communication*, vol. 4, n° 2, pp. 73-114.

Winseck, Dwayne (2010). Financialization and the "crisis of the media" : The rise and fall of (some) media conglomerates in Canada, *Canadian Journal of Communication*, vol. 35, n° 3, pp. 365-394.

Zelizer, Barbie (2013). On the shelf life of democracy in journalism scholarship, *Journalism*, vol. 14, n° 4, 459-473.

NOTES

1. Comme l'écrit Gingras : « L'association naturelle entre des médias libres et la démocratie constitue un raccourci qui correspond à une méconnaissance des rapports de pouvoir en société et, disons-le, à une certaine forme de naïveté politique » (Gingras, 2009 : 3).

2. Je m'inspire de Parsons sur ce point : « The development of printed information was a vital stage in the construction of a communications structure and information network which could facilitate a decentralized price system. [...] The growth of economic communications was and is a precondition of capitalist development and the spread of capitalism as a concept of ideology » (Parsons, 1989 : 1)

3. Si dans le monde francophone certaines contributions ont finement analysé la financiarisation des industries culturelles (Pradié, 2005; Augey et Rebillard, 2009; Bouquillion, 2012), ces textes tendent à plutôt cadrer les médias comme des victimes de cette financiarisation (comment ceux-ci se sont insérés dans cette financiarisation) et non comme étant constitutif de son fonctionnement (comment la finance s'est insérée dans les médias).

4. Ramené à leur niveau le plus simple, il est possible de discerner quatre formes institutionnelles du capitalisme : transition au capitalisme et proto-capitalisme, capitalisme industriel, consommation de masse et capital monopolistique, financiarisation et néolibéralisme (Fraser, 2014).

5. Bien sûr des penseurs marxistes comme Hilferding avaient déjà écrit sur la finance au début du 20e, mais je pense ici à des sociologues contemporains ayant tenté de théoriser la subsomption financière propre au 21e siècle.

6. Certains sociologues parlent de capitalisme avancé pour décrire les changements institutionnels du capitalisme au début du 20e siècle, d'autres préfèrent parler de capitalisme financier et de valeur spéculative émergeant avant tout à la fin du 20e siècle. Pour ma part, je préfère garder le terme financier plutôt que avancé, mais je

prends en considération les changements institutionnels émergents dès la fin du 19e siècle, notamment la séparation entre la propriété et la gestion.

RÉSUMÉ

Je propose dans ce texte de renoncer au biais libéral en études médiatiques qui associe les médias à la démocratie, et plutôt d'analyser les médias et leurs histoires en les liants aux formes institutionnelles du capitalisme et aux régimes d'accumulation. Plus précisément, j'aborde cette démarche en analysant la relation constitutive entre les agences de presse et le capitalisme financier. L'alliance entre l'information et la finance, loin d'aider les citoyens à mieux investir, encourage plutôt le développement de bulles spéculatives et précarise les conditions de travail des journalistes. Considérant que les médias ne sont pas des victimes de la financiarisation, mais plutôt des acteurs clés de son fonctionnement, je souligne que ces organisations doivent avant tout se changer eux-mêmes et dé-constituer les marchés avant d'appeler à l'aide et de demander des réformes.

ABSTRACT

In this text, I propose to leave asides the liberal bias in media studies which associates the media with democracy, and rather to analyze the media and their histories by linking them to the institutional forms of capitalism and the accumulation regimes. More specifically, I approach this critical ways of thinking by analyzing the constitutive relationship between news agencies and financial capitalism. The alliance between information and finance, far from helping citizens to make better choice, rather encourages the development of speculative bubbles and makes working conditions for journalists more precarious. Considering that the media are not victims of financialization, but rather key players in its operation, I stress that these organizations must first of all change themselves and de-constitute the market before calling for help and asking for reforms.

INDEX

Keywords : news agencies, financialization, financial information, institutional forms of capitalism, speculative bubbles
Mots-clés : agences de presse, financiarisation, information financière, formes institutionnelles du capitalisme, bulles spéculatives

AUTEUR

SAMUEL LAMOUREUX
Doctorant en communication, Université du Québec à Montréal, Canada
lamoureux.samuel@courrier.uqam.ca

Conciliation vie familiale et vie professionnelle par les femmes travaillant dans le secteur public de la santé à Lomé : quelles stratégies d'adaptation ?

Work-family balance and professional life of women working in public health's sector in Lomé: what adjustment strategies?

Gnoumou Thiombiano Bilampoa, Toudeka Ayawavi Sitsopé et Jean Simon David

01. Introduction

1 L'Afrique subsaharienne connaît depuis plusieurs décennies des mutations qui se manifestent à travers une meilleure scolarisation, notamment celle des filles, un recul sensible de l'âge au mariage et une participation croissante des femmes aux activités génératrices de revenus (Adjamagbo et Calvès, 2012). En effet, le taux d'activité des femmes y est très élevé comparé à d'autres parties du continent. Selon les données de l'Organisation International du Travail (OIT, 2018), près de 65 % des femmes âgées de « 15 ans et plus » de cette région exercent une activité économique, soit trois fois plus qu'en Afrique du Nord (Algérie : 13,5 % ; Égypte : 18,4 %). Lorsqu'on compare les taux de participation au marché du travail selon le sexe, il ressort que celui des hommes est supérieur (74,0 %) à celui des femmes (64,7 %) (*Ibid.).* Cet écart s'expliquerait par le fait que les femmes sont plus impliquées dans des activités non marchandes que les hommes (Gning, 2013).

2 La présence accrue des femmes sur le marché de l'emploi ne favorise pas une modification des rapports de genre au sein des familles/ménages, mais soulève plutôt la question de la conciliation travail-famille (Badini-Kinda, 2010). D'après Tremblay

(2012), cette situation est même vécue de manière différente selon les conditions de vie personnelles/familiales et suivant le milieu professionnel d'appartenance. De ce fait, si les contraintes liées à la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale touchent les femmes salariées de manière générale, elles touchent particulièrement les femmes du secteur hospitalier (Fusulier et Tremblay, 2013).

3 Malgré un emploi du temps très chargé (heures supplémentaires, horaires décalés, travail de nuits et des week-ends, etc.) et la détérioration des conditions de travail au Togo, les femmes représentent 41,5 % du personnel soignant (MSPS, 2017). Par ailleurs, cette proportion conséquente de femmes dans le secteur de la santé ne s'est pas accompagnée d'un changement dans la répartition sexo-spécifique des tâches domestiques et parentales. Dans le contexte togolais, il est socialement admis que les travaux domestiques sont "naturellement" destinés aux femmes (Kpadonou, 2019). Ceci dit, en plus de leurs activités professionnelles, les femmes doivent assurer les activités domestiques et parentales, d'où les difficultés de conciliation travail-famille auxquelles sont confrontées au quotidien les soignantes.

4 Si la question de la conciliation travail-famille a de fortes implications sur le plan de l'évolution sociale et économique d'un pays, force est de constater que peu d'études lui ont été consacrées en Afrique subsaharienne, et spécialement au Togo où la mise à l'agenda politique de cette question est récente et fait suite à l'adoption du thème de la Journée internationale des droits des Femmes en 2017 : « Les femmes dans un monde du travail en mutation, Planète 50/50 d'ici 2030. ». De plus, parmi les travaux publiés sur ce sujet, aucun ne s'est penché spécifiquement sur le secteur formel de l'emploi (Adjamagbo *et al.* 2009 ; Kpadonou, 2019). Ce secteur offre le plus souvent le travail salarié exigeant de l'employé une entière disponibilité à l'embauche, débarrassé de toutes autres contraintes (Fusulier, 2013). Or, cette distance entre le monde du travail et la famille influence fortement les femmes salariées qui ont des exigences relatives à la sphère domestique. Dans cet exercice conflictuel, elles sont souvent en retard à leur lieu de travail. Cette situation se trouve exacerbée par la faiblesse des dispositifs légaux en ce qui concerne la question de la conciliation travail-famille (Adjamagbo *et al.* 2016), l'insuffisance de structures sociales d'accueil de la petite enfance notamment les crèches et les garderies (Jacquemin, 2012), la difficulté à trouver de la main-d'œuvre substitutive de façon permanente. Dès lors, le problème de conciliation travail-famille devient préoccupant au Togo. Deux questions se posent : *i). Quelles sont les principales difficultés que rencontrent les femmes soignantes dans la conciliation travail-famille ? ii) Quelles stratégies mettent-elles en œuvre pour assurer leurs tâches professionnelles tout en répondant à leurs responsabilités familiales ?*

5 Le présent article vise à cerner les facteurs qui expliquent les difficultés que connaissent les femmes soignantes en ce qui a trait à la conciliation de leur vie familiale et professionnelle et à relever les stratégies qu'elles mettent en œuvre pour contourner ces difficultés. Il s'articule de la façon suivante. La première section est consacrée au contexte de l'étude. La seconde section présente le cadrage théorique. Dans la troisième section est exposée la méthodologie adoptée et la quatrième et dernière section livre les principaux résultats obtenus.

02. Quelques éléments du contexte

2.1 Femme togolaise et emploi

6 La femme togolaise, à l'instar de l'homme, a toujours travaillé pour assurer sa survie et celle de ses progénitures. Selon les données de la seconde Enquête Démographique et de Santé du Togo, en 1998 plus de ¾ (78 %) des femmes en union ont déclaré avoir travaillé durant les 12 derniers mois qui ont précédé l'enquête (Anipah *et al*, 1999). Quinze ans plus tard (en 2013), cette proportion s'était élevée à 85 % (MPDAT, 2015). Cette augmentation du nombre de femmes sur le marché du travail résulterait en partie de la persistance de la crise socioéconomique caractérisée par le sous-emploi des hommes (MSPS, 2017). Au regard du faible revenu de ces derniers, les femmes s'impliquent davantage dans les activités rémunératrices en vue de contribuer à la survie des ménages. Parfois, elles se substituent à leur conjoint en prenant en charge les principaux besoins du foyer (Adjamagbo *et al*. 2009).

7 Les femmes togolaises actives sont très présentes dans le secteur informel (68 %), en revanche, elles ne sont que 12 % dans le secteur formel (Akinocho, 2019). En 2016, le nombre de personnels de santé recensés était évalué à 10 188 dont 42 % étaient de sexe féminin (MSPS, 2017). En fait, au Togo, généralement ce sont les femmes qui dispensent souvent des soins médicaux dans la famille/communauté. En outre, dans certaines ethnies (Adja et Ouatsi), les pratiques religieuses de la plupart des hommes de ces milieux interdisent aux femmes mariées de se présenter nues devant un homme autre que leur mari. Ces interdits, ayant pour corollaire des punitions divines ou la répudiation par le mari, les privent de soins de santé, en particulier gynécologiques lorsqu'ils sont administrés par un homme (Alabi, 2010).

2.2 Le Togo : une société aux mœurs patriarcales

8 L'accès des femmes au marché du travail leur permet certes de jouir d'une relative autonomie financière et de contribuer aux besoins de leur famille, mais elles restent confinées dans l'exercice de la quasi-totalité des tâches domestiques. Cette inégalité récurrente dans le contexte togolais pourrait être attribuable à une dynamique fonctionnelle largement basée sur le patriarcat. Fondé sur la domination du sexe féminin par le sexe masculin, ce système sociopolitique maintient la femme dans un statut de subordonné en lui affectant l'énorme masse de travail domestique (Delphy, 2000).

9 Au Togo, comme dans toutes les sociétés patriarcales, des sanctions institutionnelles et structurelles mises en place par des normes et règles sociales profondément patriarcales existent encore. Le mariage par le système de la dot confère aux hommes le statut de chef de ménage et contraint les femmes à être soumises à leur mari. En effet, si pour la femme la dot est un signe d'honneur et de considération, pour l'homme elle est le signe de son engagement et de sa capacité à jouer son rôle de chef de famille. Ce lien du mariage renforce la légitimité sociale du maintien des femmes dans les tâches domestiques (Kpakpo-Lodonou, 2017).

10 L'observation de la vie quotidienne des ménages montre que la plupart des activités domestiques, lorsqu'elle n'est pas déléguée à une aide extérieure à la famille (généralement de sexe féminin) contre une rémunération, est souvent confiée aux

membres de sexe féminin appartenant aux ménages (Vampo, 2018). Et comme l'atteste la Politique Nationale pour l'Egalité et l'Équité de Genre au Togo :

> « Les communautés édifient les relations familiales entre les hommes et les femmes à partir d'une inégalité fondamentale entre l'homme et la femme, entre le garçon et la fille. L'homme, chef de famille, incarne l'autorité au sein du ménage. (..) La femme, mère et épouse demeure la première éducatrice, responsable de la transmission des valeurs morales et spirituelles. Elle a la charge sociale du fonctionnement de la vie domestique. » (MPF, 2011 : 12)

03. Orientation théorique

11 Vu les difficultés auxquelles sont confrontées les femmes du secteur public médical et paramédical face à la double journée de travail (professionnelle et familiale) et les stratégies d'adaptation qu'elles mettent en œuvre pour palier à ces dernières, cet article s'inscrit dans la cohérence de trois théories à savoir : la théorie des conflits de rôle (Katz et Kahn, 1966 ; Greenhaus et Beutell, 1985), la théorie de l'enrichissement (Greenhaus et Powell, 2006) et la théorie de l'interactionnisme symbolique (Goffman, 1973).

12 Dans la théorie du conflit, la concentration, l'énergie et le temps sont des ressources limitées. Du coup, en consacrant plus de ressources dans un domaine cela crée un déséquilibre entre travail et famille, d'où le conflit de rôle (Katz et Kahn, 1966). Le conflit emploi-famille peut être ressenti comme un conflit entre les différents rôles à jouer et dans lesquels des pressions venant de l'emploi et de la famille seraient mutuellement incompatibles selon Greenhaus et Beutell (1985). Ces auteurs identifient trois formes de conflits de rôle. Le *conflit de temps* (en lien avec la surcharge temporelle due aux différents rôles ainsi qu'avec la difficulté -manque de temps- à gérer les exigences de l'un et de l'autre) ; le *conflit de tension* (les tensions générées par l'exercice de l'un des rôles sont susceptibles de causer de l'anxiété, de la fatigue, de l'irritabilité, etc., qui interfèrent avec l'exercice de l'autre rôle) et *le conflit de comportement* (le comportement propre à un rôle est incompatible avec le comportement attendu dans un autre rôle). Ces trois types de conflits constituent des formes d'incompatibilités déduites des conflits de rôle par Greenhaus et Beutell (1985).

13 Contrairement à la théorie des conflits de rôle, dans la théorie de l'enrichissement les auteurs Greenhaus et Powell (2006) postulent que les expériences dans un rôle peuvent améliorer la qualité de vie dans l'autre rôle, à savoir la performance ou l'affect. Ils définissent l'enrichissement travail-famille comme « les potentialités qu'offrent les expériences émanant d'un rôle pour améliorer la qualité de vie dans l'autre rôle ». Ces potentialités peuvent se présenter sous quatre différentes formes : les compétences et perspectives, les ressources psychologiques et physiques, les ressources matérielles et celles liées au capital social, la flexibilité et le développement personnel (Ollier-Malaterre, 2012).

14 Quant à la théorie de l'interactionnisme symbolique de Goffman (1973), elle stipule que l'individu, loin d'être passif, réagit en modifiant son attitude dans un sens ou dans l'autre pour retrouver son équilibre face à la moindre pression. Dans la présente étude, cette théorie invite à examiner les stratégies que les soignantes mettent en œuvre face aux attentes de chacun de leurs rôles.

15 Chacune des théories sus-présentées offre un cadre spécifique, mais aucune ne permet à elle seule de cerner de manière exhaustive l'ensemble des relations qui existent entre le travail et la famille. Toutefois, loin de se diverger, elles se complètent. De par l'objet et les questions que soulève cet article, il exige que soit adoptée une perspective théorique multi-paradigmatique pour mieux comprendre les difficultés que vivent au quotidien les femmes soignantes et les stratégies qu'elles mettent en œuvre pour se maintenir en emploi tout en continuant à remplir leurs devoirs de mère et d'épouse.

04. Données et méthodes

16 Le corpus de données mobilisé dans ce travail de recherche est constitué de soixante-un (61) entretiens semi-directifs menés auprès de trois groupes sociaux : 49 femmes soignantes dans deux formations sanitaires publiques de référence à Lomé (CHU Sylvanus Olympio et Hôpital de Bè) ; 10 collègues hommes et 2 conjoints. Le tableau ci-dessous donne la répartition des personnes interviewées par cible (tableau 1).

Tableau 1. Répartition des interviewés par cible

Hôpitaux	Services	Catégorie de corps médical	M	F	Conjoint
CHU SYLVANUS OLYMPIO	SERVICES DE GYNÉCOLOGIE OBSTÉTRIQUE	MÉDECINS	1	4	1
		SAGES-FEMMES	0	10	
		ACCOUCHEUSES	0	2	
		GARDE MALADE	0	1	
	SERVICES MÉDICAUX	MÉDECINS	2	1	
		INFIRMIÈRES	0	2	
		GARDE MALADE	0	2	
	SERVICES DE SPÉCIALITÉS	MÉDECINS	3	3	
		ASSISTANTS MÉDICAUX	0	1	
Total CHUSO			**6**	**26**	**1**
HÔPITAL DE BE	SERVICES DE GYNÉCOLOGIE OBSTÉTRIQUE	MÉDECINS	0	2	1
		SAGES FEMMES	0	7	
		ACCOUCHEUSES	0	6	
		ASSISTANTS MÉDICAUX	1	0	
	SERVICES MÉDICAUX	MÉDECINS	0	2	
		INFIRMIERS	1	3	
		ASSISTANTS MÉDICAUX	1	3	
	SERVICES DE SPÉCIALITÉS	ASSISTANTS MÉDICAUX	1	0	
Total Hôpital de Bè			**4**	**23**	**1**
Total			**10**	**49**	**2**

Source : Toudeka, Recueil de données, 2017-2018

17 Les entretiens se sont déroulés majoritairement dans les formations sanitaires. La sélection des femmes soignantes et de leurs collègues masculins s'est faite par choix raisonné (Diop-Sall, 2017). Signalons que les interviews avec les collègues hommes et les conjoints ont été réalisés dans l'optique de saisir leurs témoignages quant aux difficultés de conciliation travail-famille pour les femmes. Des critères tels que « appartenir au corps soignant du secteur public médical ou paramédical », « être marié » et « avoir des enfants dont le benjamin est en âge préscolaire (0 à 5 ans) » ont été utilisés pour l'échantillonnage.

18 Les guides d'entretiens, organisés autour de plusieurs thématiques, ont permis de collecter des informations sur la vie familiale des femmes soignantes ; sur leur vie conjugale, génésique et professionnelle ; sur leurs rôles et responsabilités au sein des

ménages ; sur l'articulation travail-famille et enfin sur la connaissance des mesures et lois sur la conciliation travail-famille.

05. Résultats et discussions

5.1 Femme soignante : entre foyer et profession

19 Le mariage et la maternité sont fortement valorisés et restent deux éléments structurants de l'identité féminine au Togo (Adjamagbo *et al*, 2009). Dans un tel schéma social, l'union conjugale est un objectif poursuivi par la plupart des jeunes togolais. Une femme célibataire ayant un niveau intellectuel élevé est moins respectée que celle qui a un mari et des enfants avec un niveau intellectuel moins élevé. Ainsi, pour les femmes interviewées, « se marier et faire des enfants » est tout aussi important qu'avoir un diplôme de fin d'études. Pour preuve, la quasi-totalité des soignantes interviewées (45/49) ont eu leur première grossesse en fin de formation ou en début de leur fonction.

20 Après le mariage, les femmes cherchent à avoir un enfant en vue de légitimer leur union et se conformer aux règles de la société. Le respect de ce cadre normatif, lorsqu'il coïncide avec la fin des études ou le début de leur carrière professionnelle, entraîne des difficultés de conciliation travail-famille pour la femme. Comme le mentionnent certaines soignantes (25 sur 49), quand les grossesses sont à risques, leur performance au travail s'en trouve affectée :

> « J'ai fait la première année de boulot avec une grossesse. C'est le début de la grossesse qui m'a dérangé un peu. Je venais souvent en retard au service. Mais dès que j'arrive, je donne le meilleur de moi-même. Si la salle d'attente n'est pas vide, je ne me repose pas. [...] Je travaillais plus qu'il n'en faut au point que j'ai eu la menace d'avortement. À quatre mois, j'ai failli faire un avortement spontané dû aux tracas du service. » Isabelle, assistante médicale, 38 ans, 2 enfants.

21 Par ailleurs, l'arrivée d'un enfant marque un changement dans le mode de vie des ménages. Cet évènement engendre les obligations parentales qui bouleversent la vie quotidienne du couple et surtout celle de la femme. Il s'agit entre autres des tâches liées à l'entretien de l'enfant et à sa garde (le conduire à la crèche ou à l'école). Les femmes soignantes interviewées n'ont pas manqué de le souligner :

> « L'arrivée des enfants a changé beaucoup de choses dans ma vie : sur le plan professionnel, la disponibilité que j'avais pour le boulot, je dois la réduire maintenant. Avant je pouvais rester au boulot jusqu'à 23 heures sans m'inquiéter. Maintenant, avec les enfants, à 20 heures, je commence à m'inquiéter. » (Brigitte, médecin gynécologue, 43 ans, 3 enfants).

22 Vivant dans une société imprégnée par les mœurs patriarcales, les femmes soignantes subissent toujours l'effet de la division sexuelle du travail, et ce quel que soit leur niveau intellectuel ou l'activité qu'elles exercent (Hounhanou, 2007). En ce sens, elles doivent cumuler au quotidien, les activités relevant de leur profession (sauver les vies humaines, prendre en compte les cas urgents, etc.) tout en se pliant aux exigences liées à leurs rôles d'épouse et de mère (propreté de la maison, préparation des repas, soins aux enfants, intimité avec le mari, etc.). Par conséquent, l'organisation au niveau de l'emploi et de la vie familiale constitue pour ces femmes une véritable équation qu'elles s'efforcent à assumer quotidiennement. D'ailleurs, voulant toujours garder le statut de

"bonne épouse", nous observons bien qu'elles tiennent un discours qui valide les « responsabilités traditionnelles » d'épouse et de mère qu'on leur attribue :

> « [...] Avant de partir pour le service, même si je ne fais pas tous les travaux concernant les soins à donner aux enfants, je m'efforce pour assurer les tâches qui relèvent des soins à donner à mon mari. Je balaie sa chambre, je lave ses sanitaires, je lui fais le lit et avant de partir, je ferme la porte de sa chambre [...]. Je fais le maximum pour être une bonne épouse » Reina, assistante médicale, 41 ans, 3 enfants.

23 À la lueur de ce témoignage, nous convenons alors avec Badini-Kinda (2010) qu'il y a une certaine "intériorisation des normes sociales" par les individus hommes comme femmes qui prendrait naissance dans la socialisation depuis l'enfance et qui conduirait les femmes elles-mêmes à légitimer le rôle traditionnel qui leur a été attribué.

24 Au sujet du rôle des hommes au sein des ménages, 47 femmes sur 49 affirment que leur partenaire participe aux dépenses du ménage (payement du loyer, des frais d'électricité, d'eau, de scolarité et de santé) et aux soins des enfants (repassage de tenues scolaires, transport des enfants à l'école ou aux centres de loisirs, aide pour les devoirs scolaires). Ces propos ont été confortés par les collègues hommes et les conjoints des soignantes interviewés.

25 Dans l'espace sociétal togolais, le travail domestique est féminisé. Par peur du « quand dira-t-on », certaines femmes soignantes s'opposent à la participation de leur conjoint aux tâches domestiques pour ne pas subir les critiques des voisins et surtout des parents :

> « Pour les travaux de maison, je remercie mon mari. Souvent les voisins disent que j'ai envoûté mon mari. Par exemple, si je suis de garde, il lave tous nos habits. Dès mon retour de service, il récupère mes blouses et il les lave. Mais, depuis que ma belle-mère est venue passer quelque temps avec nous, j'ai discuté avec mon mari pour qu'il arrête de laver mes habits. » Aurélie, sage-femme, 32 ans, 1 enfant.

26 Comme le soutiennent Kpadonou et collab. (2014 : 10) « Lorsqu'il n'y a aucun adulte de plus de 18 ans dans le ménage en dehors du couple, les hommes ont une probabilité trois fois plus grande de contribuer à la préparation des repas à Lomé ». L'analyse du corpus de données montre que la présence de certaines personnes majeures et surtout influentes (belles-mères, belles-sœurs, beaux-pères) dans les ménages constitue l'une des raisons de la non-participation des hommes aux tâches domestiques. Ceci s'explique par le fait que les normes culturelles ont confiné les hommes et femmes dans leur rôle respectif de sorte qu'exercer des tâches domestiques par un homme est considéré comme une transgression des normes sociales. De même, les ragots remplissent une fonction sociale importante dans les réseaux de relations, incitant ainsi les individus à se conformer aux règles et normes de la vie sociale (Ngozi Adichie, 2017).

Toutefois, les données révèlent que certains partenaires/conjoints participent assidûment aux tâches domestiques. Ils appartiennent pour la plupart à des corps de métiers (enseignant du secondaire, délégué médical, transitaire, infirmier et assistant d'hygiène), leur permettant de disposer de plusieurs "heures libres" dans la semaine qu'ils consacrent aux activités domestiques.

> « Mon papa est décédé dès que j'avais l'âge de huit ans et il a fallu très tôt se battre pour réussir dans la vie. Donc durant tout le collège j'ai vécu avec maman et je faisais les travaux domestiques. Lorsque j'ai eu le BEPC et que je devrais continuer au lycée, j'ai quitté ma mère pour vivre seul en ville et je faisais seul tous les

travaux ménagers. Je me suis habitué à faire les travaux ménagers… » (Jean, enseignant au secondaire, 46 ans, 4 enfants).

27 La participation des hommes aux tâches domestiques serait aussi fonction de leur trajectoire de vie familiale : « Mon mari m'aide beaucoup dans les tâches domestiques […] il était déjà comme ça, lorsqu'on s'est rencontré. Il aidait beaucoup sa maman dans les tâches domestiques… » Monique, assistante médicale instrumentaliste, 38 ans, 2 enfants.

28 Les témoignages ci-dessus révèlent l'impact de l'environnement familial sur la participation ou non des hommes aux tâches domestiques. Ayant été initiés par leur mère, Jean aussi bien que le mari de Monique se sont habitués aux tâches ménagères avant de faire leur entrée en vie conjugale. Il s'agit de l'« apprentissage par observation » (Caclard et Delesalle, 2012). L'individu (enfant) apprend en observant et en imitant d'autres individus autour de lui. En les reproduisant de façon permanente, les actions/gestes émanant de leur entourage les accompagneront tout au long de leur vie.

5.2 Les difficultés d'ordre institutionnel : causes des difficultés de conciliation travail-famille ?

29 Pour assurer la bonne organisation de travail au sein des institutions hospitalières, un ensemble de règles et de principes doit être suivi, ce qui astreint les femmes travaillant dans le secteur de la santé à être constamment à la recherche de l'équilibre entre leur vie professionnelle et familiale. Le témoignage ci-après d'un de leur collègue homme explique cette contrainte qui est sans doute plus forte pour les femmes.

30 *« …Dans notre contexte ici, nous ne maîtrisons pas le temps. Tu peux prévoir quitter le service à 17 heures et faire 2 heures ou 3 heures de plus (…) À 16 heures, on peut amener une femme qui a fait une rupture (utérine). […] À cause de cette urgence, tu es obligé de te plier aux règles du service. […] L'intervention prévue pour 30 mn, peut faire 2 heures à 3 heures. […] Ton collègue qui devrait te relayer peut arriver à 17 heures 30 mn comme prévu, mais il ne peut pas te remplacer dans la salle d'opération. Dès que l'intervention chirurgicale a commencé, il faut la terminer… »* Jean, assistant médical instrumentiste, 45 ans, 3 enfants.

31 La sphère hospitalière est faite d'imprévus. Dépendamment des jours et en raison du manque de personnels, les prestataires de soins restent plus longtemps que prévu au service. Cet excès de charge physique génèrerait des fatigues intenses et aggraverait leur charge mentale.

> « Dans notre service, la charge de travail est lourde à cause du manque de personnels. J'aide le chirurgien dans la réalisation des opérations. […] Je fais la table opératoire. Une fois l'opération terminée, je lave et je stérilise tous les matériels pour une prochaine opération. Il arrive que nous fassions 10 à 15 opérations par jour et dans le seul bloc opératoire. […] Il y a également des comptes rendus à faire pour chaque opération réalisée. C'est compliqué ! » Gloria, sage-femme instrumentiste, 39 ans, 3 enfants.

32 Lorsque la mobilisation des personnels en poste n'est pas suffisante, les soignantes peuvent être sollicitées par les établissements – non sur la base du volontariat –, et ce même pendant les jours de congé ou de repos. Cette conjoncture leur absorbe du temps et de l'énergie et, par effet de vase communicant, leurs rôles d'épouse et de mère sont souvent affectés.

> « Parfois, tu es sollicitée pendant ton jour de repos s'il y a une urgence et que le personnel présent est insuffisant. [...] Tu reviens du boulot, pour t'occuper de tes enfants, on te prive encore de ton repos pour des urgences, vraiment [hochement de tête] ce n'est pas facile. On bosse trop ! » Reina, assistante médicale instrumentiste, 35 ans, 2 enfants.

33 Mis à part le problème d'effectif, les formations sanitaires sont sous équipées. Conséquence, la charge de travail s'est alourdie pour les femmes soignantes qui évoquent le décès des patients à cause des soins prodigués qui ne sont pas en adéquation avec les soins requis et qui décrivent l'impact de la pénurie de personnels sur leurs occupations familiales.

> « ..Des fois, les femmes meurent à cause du manque de matériels [...]. La nuit l'équipe est restreinte avec un plateau technique faible et donc tu fais de ton mieux, mais certaines meurent. Les décès nous affectent au point que nous manquions à nos occupations familiales... » Naomi, sage-femme, 39 ans, 2 enfants.

34 Néanmoins, l'on doit reconnaitre que les conflits que vivent les femmes varient d'un service médical à un autre. Par exemple, la charge de travail est plus importante dans le service de gynécologie que dans le service de dermatologie.

5.3 Conciliation travail-famille par les femmes soignantes du secteur public de la santé au Togo : quels défis et quelles stratégies ?

35 Comment réussir sa carrière professionnelle sans faillir à son rôle de mère et d'épouse ? Telle est l'équation que les femmes soignantes du secteur public essaient de résoudre au quotidien.

36 ***Des défis raisonnables au niveau professionnel ...***

37 Au niveau professionnel, les principaux défis à relever sont essentiellement la ponctualité au service, l'offre de soins de qualité aux patients et le maintien d'une bonne entente avec les collègues.

38 La plupart des femmes (les nourrices surtout) arrivent souvent en retard dans les services : « Il y a des collègues qui viennent chaque fois en retard [...].Elles te disent que toi-même tu connais la raison de leur retard, c'est le bébé. Et, tous les jours c'est comme ça. Ce sont elles qui partent tôt, mais ce sont encore elles qui viennent en retard » (Paulin, assistant médical instrumentiste, 45 ans, 3 enfants). Ces retards font souvent l'objet de critiques provenant des collègues de sexe masculin, et de reproches suivis de sanctions de la part des responsables hiérarchiques. Une des soignantes a confié avoir rédigé une lettre pour expliciter son absence qui était due à un mauvais état de santé de son enfant.

39 L'accueil du patient et de son entourage est le premier soin. Sa bonne qualité influence la relation entre le patient et les personnels de l'unité d'hospitalisation et favorise un climat de confiance entre ces deux parties. Pour accomplir cette prise en charge, le soignant doit avoir de bonnes dispositions physiques et mentales. À entendre les propos de certaines interviewées, ce n'est pas toujours le cas. Elles sont parfois tellement distraites ou préoccupées par leurs rôles de mère et d'épouse au point de négliger les patients. Selon Zielenski (2010), ces comportements prédisposent les femmes soignantes aux erreurs.

40 Quant aux défis relatifs à la bonne relation au travail, si certains collègues des soignantes sont solidaires et soutenants, d'autres par contre le sont beaucoup moins. Pourtant, la bonne collaboration entre collègues contribuerait à faciliter la conciliation travail-famille surtout pour les femmes, comme l'affirme ci-dessous une infirmière :

> « ...ils arrivent que certains collègues soient moins solidaires que d'autres. [...] Par exemple si mon jour de garde tombe sur une fête musulmane, je vais voir le collègue qui est de garde après moi et je négocie avec lui pour qu'on change de place. Si l'accord est conclu entre nous, c'est bon. Sinon, je vais voir un autre jusqu'à obtenir satisfaction. [...] Il arrive que les collègues s'opposent à ma proposition. Et si c'est le cas, je viens au service le jour de fête... » Assana, infirmière, 43 ans, 3 enfants.

41 Il convient aussi de souligner que sur les 49 soignantes interrogées, 39 considèrent que le soutien des collègues est plus important que celui du supérieur hiérarchique dans l'exercice conflictuel entre emploi et famille.

42 ***... et des défis importants au niveau familial***

43 Puisque les crèches et les garderies sont peu développées et chères au Togo, les écoles maternelles deviennent les principales structures sociales qui accueillent les enfants d'âge préscolaire à cause de leur coût relativement bas (Amouzou-Glikpa, 2014). Cependant, vu que l'admission à ces établissements se fait à partir de 3 ans, la garde des enfants de moins de 3 ans demeure un véritable problème pour les ménages.

> « Mon troisième enfant a 1 an et 2 mois. Je suis obligée de me faire aider par une tante qui habite non loin de mon domicile. J'avais voulu l'amener à la crèche, mais les frais de garderie s'élèvent à 350 000 FCFA par an sans compter les frais de nourriture et de médicaments pour les soins » Odette, Assistante médicale, 33 ans, 3 enfants.

44 Le maintien du statut de « bonne épouse » fait également partie des défis que les soignantes cherchent à relever. Par le fait qu'elles appartiennent à une structure aux horaires atypiques, elles courent le risque du divorce en manquant à leurs devoirs d'épouse (« bien nourrir son mari » et répondre à ses désirs intimes).

> « Beaucoup de nos collègues ont divorcé à cause des exigences de la fonction médicale. L'homme en se mariant s'attend à trouver son repas tout prêt au retour du boulot. Dès lors que sa femme est du corps médical, il vit une autre réalité. Il revient souvent avant sa femme. Et, c'est après un bon bout de temps qu'elle (la femme) revient, se met à courir pour préparer le diner. Si le mari n'est pas patient, il insulte la femme qui est déjà stressée et fatiguée. [...] Le mari peut découcher ou prendre une seconde épouse à l'insu de la première. Si elle découvre la vérité, et n'est pas d'accord, le divorce s'en suivra » Mazalo, sage-femme instrumentiste, 40 ans, 4 enfants.

45 Le repas et les rapports intimes sont des éléments participant à la forte cohésion des couples au Togo. S'abstenir de ces responsabilités peut être assimilé à un souhait de divorce ou à une violence à l'égard de son mari (Kpadonou *et al*., 2014).

46 ***Des stratégies de contournement ou d'adaptation...***

47 Pour braver les difficultés quotidiennes, les femmes soignantes mettent en place des stratégies d'adaptation. En tant qu'actrices sociales, elles se positionnent comme des « sujets » qui décident par et pour elles-mêmes de ce qui leur convient. Ainsi, recourir à une main-d'œuvre substitutive est l'une des stratégies des soignantes pour gérer (et concilier) au mieux leurs responsabilités familiales et professionnelles. Elles emploient

souvent des jeunes filles ou des femmes qui jouent les rôles de « *baby-sitters* » et de domestiques et des hommes comme chauffeurs, jardiniers ou répétiteurs.

> « À la naissance de mes jumeaux, j'avais eu, en ce moment, au moins trois domestiques plus ma mère (...). L'essentiel du travail était de porter les bébés au dos, leur donner à manger sous la surveillance de ma mère. Ma maman gérait la maison de façon globale, elle avait l'œil sur l'aîné qui était à la maternelle. Ceci me permettait d'aller travailler en toute quiétude. » (Brigitte, médecin gynécologue, 43 ans, 3 enfants)

48 Les médecins et assistantes médicales, ont des rémunérations salariales leur permettant d'embaucher plusieurs employés et de les payer sans l'appui financier de leur conjoint : « *...c'est moi qui paye le chauffeur des enfants et je paye aussi la domestique, parce que mon mari pense que c'est pour moi qu'elle travaille.* » (Brigitte, médecin gynécologue, 43 ans, 3 enfants). En revanche, les soignantes moins gradées, telles que les sages-femmes, les infirmières et les garde-malades, n'ont pas suffisamment de moyens financiers leur permettant de s'offrir les mêmes opportunités. Par exemple Rachelle, sage-femme d'état, faute de moyens financiers s'est juste contentée de l'aide parentale :

> « Lorsque j'avais accouché de mes jumeaux (...), je dormais à peine les nuits. À 5 heures (du matin), je lavais le linge sale, car je ne pouvais pas demander à ma maman de veiller sur mes enfants et de faire la lessive. Je pressais le lait que je mettais au réfrigérateur puis je partais pour le service très fatigué » (Rachelle, sage-femme, 38 ans, 3 enfants).

49 D'autres soignantes (garde-malades) ne pouvant pas compter sur l'aide parentale et disposant de peu de moyens financiers pour embaucher une domestique, viennent au service avec leurs enfants : « *... Parce qu'elles n'ont pas les moyens financiers pour se payer une domestique et n'ont personne pour garder leur bébé à la maison, la plupart des garde-malades viennent avec leur enfant au dos pour travailler. Ce n'est pas prudent pour les enfants !* » (Honorine, médecin gynécologue, 42 ans, 3 enfants). Cette option d'emmener son enfant au service influencerait la qualité des prestations de service de ces soignantes.

50 Les appareils électroménagers sont également des moyens mobilisés par les soignantes pour économiser en temps et réduire la fatigue liée à la préparation des repas : « *... ces appareils (électroménagers) m'aident à faire vite, le fait de faire le feu avec le charbon, ou d'écraser sur la meule demande assez de temps. Avec la cuisinière à gaz, tu as au moins 3 fourneaux et tu peux faire vite (le repas)* » (Ruth, sage-femme, 37 ans, 3 enfants). La cuisinière à gaz, le mixeur et le réfrigérateur ont été cités par la plupart des soignantes interviewées (44/49), seule une minorité, composée par la totalité des femmes médecins (12) et d'une assistante, possède en plus des appareils précités, le four à micro-onde, la machine à laver et le congélateur. Le congélateur se révèle comme un appareil capital pour faciliter le travail culinaire :

> « Le marché, je le fais toutes les deux semaines, les vivres sont ensuite mis au frais. Je fais des précuits pour beaucoup de choses comme la tomate par exemple, on va mixer et précuire, les légumes on va les trier, les laver, les découper et les précuire si c'est nécessaire. Ensuite, on les met au frais. Cette manière de procéder facilite la cuisine par la suite. On fait les paquets de viandes et de poissons. Tout est presque prêt. Et la préparation ne prend plus beaucoup de temps » (Lucia, médecin ophtalmologue, 42 ans, 3 enfants).

51 Une autre stratégie utilisée par certaines soignantes (18 sur 49) est le sevrage précoce des nourrissons : « *À cause de mon boulot, tous mes enfants ont été sevrés avant leur sixième mois. Après mes 3 mois de congés de maternité, j'introduisais l'allaitement artificiel. Cette*

manière de procéder me permettait d'être moins fatiguée par l'allaitement et de mieux me consacrer aux autres occupations. » (Claudia, infirmière, 41 ans, 3 enfants). Bien qu'elles recommandent l'allaitement exclusif jusqu'à 6 mois aux mères, les soignantes elles-mêmes ne respectent pas toujours cette mesure médicale par contraintes professionnelles. Lorsque les enfants sont en âge scolaire, le dialogue est parfois utilisé pour gérer les conflits de rôle :

> « Dès que je dois partir pour un cas urgent, je discute avec mes enfants. Je leur dis : (...) il paraît qu'il y a un bébé qui est en train de souffrir dans le ventre de sa mère, si je ne vais pas vite le sortir, il va mourir. Alors, ils me disent : mais maman court vite pour aller sauver le bébé, nous on est là. Que Dieu t'accompagne ! » (Brigitte, médecin gynécologue, 43 ans, 3 enfants).

52 L'engagement de répétiteurs scolaires pour les enfants fait également partie des stratégies mises en œuvre par les soignantes pour concilier leur vie familiale et professionnelle : *« J'ai pris deux répétiteurs pour aider mes enfants dans leurs études. Souvent, ils s'exercent eux-mêmes et les répétiteurs viennent corriger leurs fautes et les aident à mieux comprendre les cours. »* (Assana, infirmière, 43 ans, 3 enfants). La majorité des femmes soignantes interviewées (40 sur 49) a engagé des répétiteurs pour suivre le travail scolaire de leurs enfants en raison de leur absence fréquente du domicile.

53 Il est important de souligner que les soignantes ne rencontrent pas les mêmes difficultés dans cet exercice conflictuel de gestion des obligations professionnelles et familiales. Les difficultés de conciliation travail-famille ainsi que les stratégies d'adaptation mises en œuvre sont fonction de la catégorie professionnelle. En effet, tous les soignants interviewés ont affirmé lors des entretiens que : « *Plus on monte en grade, moins sont les charges horaires, et par conséquent les difficultés de conciliation travail-famille ne sont pas les mêmes* ». Lors des gardes, le médecin peut venir faire la visite des malades et repartir chez lui alors que les autres soignants (garde-malade, sage-femme, et l'infirmière) sont tenus d'être présents au service pendant toute la garde.

54 La rémunération étant fonction du poste occupé qui dépend à son tour du niveau d'étude ou du nombre d'années d'expérience dans la fonction, celles qui ont un niveau élevé, occupent souvent les postes les plus gradés et disposent d'une bonne capacité financière. Ce qui leur permet de recruter du personnel de soutien et de bénéficier de l'aide de la parenté (qui a aussi un coût) pour les tâches domestiques, et aussi d'acquérir des appareils électroménagers pour alléger ces tâches. À l'inverse, celles qui ont un niveau d'étude relativement bas ont une faible rémunération et une marge de manœuvre beaucoup plus restreinte que les premières. Toutefois, elles peuvent avoir des conjoints bien rémunérés pour employer des domestiques ou le soutien des enfants âgés ou bénéficier de l'aide de réseaux relationnels.

06. Conclusion

55 La problématique de la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale est au cœur de ce travail de recherche qui est focalisé sur la vie d'une catégorie particulière de femmes : les soignantes du secteur public médical et paramédical au Togo. Les résultats exposent les difficultés que connaissent les femmes soignantes dans la gestion de leur vie familiale et professionnelle et des principales stratégies d'adaptation développées.

56 Dans le contexte togolais, les statuts d'épouse et de mère sont très valorisés au point que toutes les femmes aspirent au mariage et à la maternité. Ces statuts imposent des devoirs à la femme indépendamment de son statut socioéconomique. Qu'elles soient d'un niveau socioéconomique aisé (médecins, assistants médicaux) ou bas (infirmières, sages-femmes, gardes malades), les femmes, plus que les hommes, sont responsables des tâches domestiques et des soins aux enfants. Ce résultat est similaire à ceux obtenus dans d'autres contextes en Afrique (Gnoumou Thiombiano, 2018 ; Badini-Kinda, 2010).

57 Les entretiens avec les soignantes montrent clairement que leur journée est chargée d'activités professionnelles et familiales. Les conjoints sont rarement cités dans leur description de tâches réalisées dans la sphère domestique. Confinés dans leur rôle traditionnel de pourvoyeur de ressources économiques (même s'ils sont aidés par leurs épouses), ils s'investissent moins dans la réalisation des tâches domestiques et parentales. Les données recueillies sur le terrain mettent en exergue que certains soins aux enfants notamment ceux relatifs à leurs activités scolaires et à leurs loisirs sont des tâches parfois réalisées par les hommes.

58 Au Togo, comme dans d'autres pays africains, socialement il est défendu aux hommes mariés résidant avec leur épouse d'effectuer des travaux domestiques. Souvent critiquées par les parents/proches, ces situations peuvent être sources de disputes au sein des familles (Kpakpo-Lodonou, 2017). Rappelons tout de même que certaines participantes affirment que leur conjoint contribue quotidiennement aux tâches domestiques.

59 En outre, il se dégage des entretiens auprès de soignantes qu'aucune d'entre elles ne réclame un changement quant à la répartition inégale des tâches domestiques et parentales. Loin de revendiquer une implication des hommes dans les tâches domestiques, elles proposent plutôt au gouvernement de mettre en place des mesures d'accompagnement, notamment l'implantation des structures d'accueil de la petite enfance aux alentours des centres de santé et l'allègement des exigences de la profession sans incidences financières. Cette résignation des femmes, quel que soit le niveau d'instruction et malgré les difficultés de conciliation travail-famille qu'elles vivent, avait déjà été relevée par des études antérieures menées dans d'autres villes ouest-africaines (Gnoumou Thiombiano, 2018 ; Adjamagbo *et al.* 2016).

60 De surcroît, les formations sanitaires retenues dans le cadre du présent travail de recherche - présentent des insuffisances notamment en ressources humaines et en infrastructures - rendent moins aisées les tâches médicales. Très épuisées, les soignantes effectuant de longues journées sortent souvent tardivement des centres hospitaliers, ce qui impacte négativement leurs rôles de mère et d'épouse.

61 Cependant, elles ne vivent pas toutes les mêmes difficultés sur le plan professionnel. Plus le poste occupé est positionné en bas de l'échelle, plus les difficultés se font sentir. Au contraire, si le poste occupé est élevé moins de difficultés se profilent. En ce sens, l'on peut affirmer que la conciliation travail-famille dépend non seulement du secteur d'emploi, mais aussi du poste hiérarchique occupé (Fusulier et Tremblay, 2013).

62 Face à ces difficultés, chaque soignante développe des stratégies pour s'adapter à sa situation et les capacités financières font grandement la différence. Disposant de meilleurs revenus grâce à leur niveau d'étude, les médecins spécialistes et les assistantes médicales recrutent plusieurs mains-d'œuvre substitutives et elles

acquièrent des appareils électroménagers pour faciliter leurs tâches domestiques. Ce qui n'est pas le cas pour leurs collègues, sages-femmes, infirmières, accoucheuses et garde-malades, faiblement rémunérées. L'éducation favoriserait alors l'indépendance économique des femmes et leur octroierait un meilleur pouvoir d'adaptation quant à la conciliation travail-famille.

63 Les résultats montrent qu'en plus de la promotion de l'accès à l'éducation des filles et des femmes, une attention particulière devrait être accordée aux questions de partage de tâches domestiques entre conjoints d'une part et à la conciliation travail-famille d'autre part dans le souci de favoriser la participation des femmes au marché de l'emploi surtout dans les secteurs à caractère social comme celui de la santé. Des pistes de réflexion s'ouvrent alors par rapport aux réponses institutionnelles des politiques sur les questions relatives à l'équité de genre dans les pays ouest-africains.

BIBLIOGRAPHIE

Adjamagbo, Agnès, Philippe Antoine, Donatien Beguy et Fatou Binetou Dial (2009). Comment les femmes concilient-elles mariage et travail à Dakar et à Lomé ? dans M. Amadou Sanni, P. Klissou, R. Marcoux, D. Tabutin (éds), *Villes du sud. Dynamiques, diversités et enjeux démographiques et sociaux*, Paris, Éditions des archives Contemporaines-Agence universitaires de la Francophonie, p. 103-124.

Adjamagbo, Agnès, Philippe Antoine, Marie Reine Toudeka et Norbert Kpadonou (2016). Union et devenir des unions à Cotonou et Lomé, dans Sophie Pennec, Chantal Girard et Jean-Paul Sanderson (éds.), *Trajectoires et âges de la vie*, Collection Publications de l'AIDELF, 23 p.

Adjamagbo, Agnès et Calvès Anne (2012). L'émancipation féminine sous contrainte, *Autrepart*, 61(2), p. 3-21. doi :10.3917/autr.061.0003

Akinocho, Hervé. (2019). *L'égalité genre au Togo : Progrès et points sombres,* Synthèse de politique, N53, Afrobaromètre, 25 p

Alabi, Féhint'owa Ami. (2010). *Femmes, travail et pratiques éducatives au Togo*, mémoire de maitrise, Montréal, Québec, 118 p.

Amouzou-Glikpa, Amévor (2014). L'organisation de l'enseignement préscolaire au Togo : profil et motivation des usagers par l'exemple de la commune de Lomé. *Etudes Togolaises, Revue Togolaise des Sciences*, 8 (2), p251-267.

Anipah Kodjo, Gora Mboup, Ouro-gnao Afi Mawuéna, Boukpessi Bassanté, Messan Pierre Adadé et Salami-Odjo Rissy (1999). *Enquête démographique et de santé 1998*, Maryland, Calverton, Ministère de la planification et du développement économique, Direction de la statistique, Macro International Inc., 287 p.

Badini Kinda, Fatoumata (2010). Femmes, foyer, activités professionnelles : les termes du débat au Burkina Faso, dans Marguerite Rollinde (dir.), *Genre et changement social en Afrique*. Paris, Éditions des Archives contemporaines/Agence universitaire francophone : p. 25-40.

Caclard, Nathalie et Delesalle Cécile (2012). *« Observer en apprenant »,* Cahiers de l'action, vol. 36, no. 2, p. 89-98.

Delphy, Christine (2000). Théories du Patriarcat, dans Hirata, Helena, Françoise Laborie, Hélène Le Doaré et Danièle Senotier (éds.), *Dictionnaire critique du féminisme*, PUF, p. 141-146.

Diop-Sall, Fatou (2017). La relation au terrain de recherche : quelles compétences pour le chercheur ? Dans Paul Beaulieu (éd.), *Le projet de thèse de DBA*. Caen, France : EMS Editions. p. 142-159.

Gnoumou Thiombiano, Bilampoa **(**2018). Le travail et la famille en milieu urbain : un défi pour les femmes à Ouagadougou, dans Anne E. Calvès, Fatou Binetou Dial et Richard Marcoux (éd.), *Nouvelles dynamiques familiales en Afrique,* Québéc, Les Presses de l'Université du Québec, p. 155-181.

Fusulier, Bernard (2013). *L'entreprise et l'articulation travail/famille : Transformations sociétales, supports institutionnels et médiatisation organisationnelle*. Presses universitaire de Louvain, 208 p.

Fusulier, Bernard et Diane-Gabrielle Tremblay (2013). « Appartenances professionnelles et vie familiale : une entrée analytique particulière », *Enfances Familles Générations* [En ligne], 18 | 2013, mis en ligne le 06 mars 2013, consulté le 02 mai 2019. URL : http://journals.openedition.org/efg/3114 ; 16 p.

Goffman, Erwing (1973). *La mise en scène de la vie quotidienne, tome 2 : Les relations en public*, Paris, Coll. LE SENS COMMUN, 368 p.

Gning, Sadio Ba (2013). Les femmes dans le secteur informel, dans Margaret Maruan (sous la direction de), *Travail et genre dans le monde : l'état des savoirs*, Edition : La découverte, p. 336-344.

Gnoumou Thiombiano, Bilampoa **(**2018). Le travail et la famille en milieu urbain : un défi pour les femmes à Ouagadougou, dans Anne E. Calvès, Fatou Binetou Dial et Richard Marcoux (éd.), *Nouvelles dynamiques familiales en Afrique,* Québéc, Les Presses de l'Université du Québec, p. 155-181.

Grenhaus, Jeffrey et Nicholas Beutell, (1985**).** Sources de conflit entre le travail et les rôles familiaux, *Academy of Management Review*, vol. 10, no 1, p. 76-88.

Greenhaus, Jeffrey et Gary Powell (2006). "When work and Family are allies : A theory of workfamily enrichment", *Academy of Management Review*, vol. 31, N°1, p. 72-92.

Hounhanou, Blandine Armande, (2007). Conciliation, activité professionnelle et vie familiale : Le cas de la ville de Cotonou, au Bénin, Chaire de recherche sur les enjeux socio-organisationnels de l'économie du savoir, 47 p, disponible sur https://depot.erudit.org/id/002401dd.

Jacquemin, Mélanie (2012). *Petites bonnes d'Abidjan : sociologie des filles en service domestique*. Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques sociales ».

Katz, Daniel et Robert Louis Kahn (1966). *The social psychology of organizations*. New York : John Wiley & Sons, 498 p.

Kpadonou, Norbert, Agnès Adjamagbo, Bénédicte Gastineau et Marie-Reine Toudeka (2014). Cycle de vie des couples et partage des tâches domestiques au sein des couples à Cotonou et à Lomé, dans Sophie Pennec, Chantal Girard et Jean-Paul Sanderson (éds.) *Trajectoires et âges de la vie*, Collection Publications de l'AIDELF, 14 p.

Kpadonou, Norbert (2019). Travail-famille : *conciliation des rôles économiques et domestiques dans trois capitales d'Afrique de l'Ouest*, Presses Universitaires, 319 p.

Kpakpo-Lodonou, Afiwa Pépévi (2017). *Vivre séparément ensemble, paradoxe de la vie de couple au Togo*, Paris, L'Harmattan, 273 p.

Ministère de la Promotion de la Femme (MPF) et Direction Générale du Genre et de la Promotion de la Femme(DGGPF) (2011) *Politique Nationale pour l'Équité et l'Egalité de Genre du Togo*, Lomé, Togo, 33 p.

Ministère de la Planification, du Développement et de l'Aménagement du Territoire (MPDAT), Ministère de la Santé (MS) et ICF International (2015). *Enquête Démographique et de Santé au Togo 2013-2014*. Rockville, Maryland, USA, 529p.

Ministère de la Santé et de la protection sociale (MSPS) (2017). *Annuaire des statistiques sanitaires du Togo*, Lomé, Togo, 314 p.

Ngozi Adichie, Chimamanda (2017). Chère I jeawele, ou un manifeste pour une éducation féministe [Dear Ijeawele, or a Feminist Manifesto in Fifteen Suggestions] Trad. de l'anglais (Nigeria) par Marguerite Capelle, Gallimard, 84 p.

Ollier-Malaterre, Ariane (2012). L'enrichissement entre vie professionnelle et vie personnelle : revue et programme de recherche, *Psychologie du Travail et des Organisations*, vol. 18, N°2, p. 160-173.

Organisation international du Travail (2018). *Emploi et questions sociales dans le monde – Tendances 2018*, Genève, 86 p.

Tremblay, Diane Gabrielle, 2012, *Articuler emploi et famille : le rôle du soutien organisationnel au cœur de trois professions*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 270 p.

Vampo, Charlotte (2018). Les cheffes d'entreprise et jeunes entrepreneures de Lomé (Togo) : des « superwomen » de la double journée de travail professionnel et domestique ?. *Enfances Familles Générations. Revue interdisciplinaire sur la famille contemporaine*, N°29, 20 p.

Zielinski, Agata (2010). « *L'éthique du care. Une nouvelle façon de prendre soin* », Études, vol. tome 413, no. 12, pp. 631-641.

RÉSUMÉS

Cet article cerne les difficultés, les défis et les stratégies mises en œuvre par les femmes soignantes à Lomé (Togo) dans la conciliation travail-famille. Les données qualitatives ont été collectées auprès de femmes soignantes dans deux formations sanitaires publiques, de leur conjoint et de leurs collègues hommes. Les résultats montrent que les normes et les pratiques culturelles ont confiné les hommes et les femmes dans leurs rôles respectifs selon la division sexuelle du travail. Ainsi, exercer des tâches domestiques est considéré comme un devoir pour les femmes, mais une transgression des normes sociales pour les hommes. Les exigences et les conditions de la profession médicale et l'insuffisance de personnels de santé rendent difficile la conciliation travail-famille pour les femmes. Pour concilier leur vie familiale et professionnelle, les femmes soignantes mettent en œuvre plusieurs stratégies d'adaptation : recours à l'aide parentale, emploi de domestiques et de répétiteurs scolaires, acquisition d'appareils électroménagers.

ABSTRACT

This paper aimed to identify the difficulties, challenges, and strategies implemented by female healthcare givers in Lomé, Togo, in achieving work and life balance. Qualitative data have been collected from female healthcare givers in two public health facilities, their spouses and their male colleagues. The results showed that cultural norms and practices have confined men and

women to their respective gender roles according to the sexual division of labor. So, performing domestic tasks is considered as a duty for women, but a transgression of social norms for men. Also, the demands and conditions of the medical profession and the shortage of personnel make it difficult for women to balance work and family life. Female healthcare givers have implemented several adaptation strategies: using parental assistance, employing domestic workers and school coach, acquiring household appliances.

INDEX

Keywords : women caregivers, work-family balance, challenges, strategies
Mots-clés : femme soignante, conciliation travail-famille, défis, stratégies

AUTEURS

GNOUMOU THIOMBIANO BILAMPOA

Démographe, Enseignante-chercheure, Institut Supérieur des Sciences de la Population, Université Joseph Ki-Zerbo, Burkina Faso, bilampoag@yahoo.fr/bgnoumou@issp.bf

TOUDEKA AYAWAVI SITSOPÉ

Sociologue, Chercheure, Unité de Recherche Démographique, Université de Lomé, Togo, marie.toudeka@gmail.com

JEAN SIMON DAVID

Doctorant en Démographie, Centre de Recherche de l'Institut de Démographie, l'Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, France, djeansimon90@yahoo.fr

Comptes Rendus

Reports

Cécile Dejoux, « *Ce sera l'IA ou et moi* », Paris, Vuibert, 2020, 208 p.

Valéry Psyché et Alain Grosrey

01. Résumé

1 Le livre de Cécile Dejoux se présente sous la forme d'un guide pour un « mariage réussi » avec l'IA, un guide à forte orientation métier, celui de manager d'équipe appelé à collaborer avec des experts IA.

2 L'auteure effectue tout d'abord un examen rigoureux des relations que les êtres humains entretiennent avec l'IA sans omettre la mention de nos inquiétudes (Partie 1. *Où en sommes-nous avec l'IA ?*). Elle développe ensuite les fondements d'une culture numérique, une culture indispensable pour ne pas se laisser dépasser par les systèmes d'intelligence artificielle (Partie 2. *Comment participer à un projet IA ?*). Un tel savoir réservé aux « non scientifiques » offre la possibilité de tirer le meilleur parti de ces technologies. Au sein d'une équipe, il contribue à cartographier les champs d'expertise, à cibler les compétences à développer de sorte à favoriser une synergie claire et constructive dans la mise en œuvre d'un projet d'IA. Enfin (Partie 3. *Quels nouveaux équilibres entre l'homme et l'IA ?*), Cécile Dejoux souligne à quel point l'interaction avec les systèmes d'intelligence artificielle nécessite de se réinventer en continu, de faire preuve de plasticité et d'adaptabilité. À l'aide d'exemples variés, elle nous fait comprendre l'importance de la formation continue et des politiques d'acculturation. La cohabitation accrue humain-machine suppose également de renforcer le propre de l'homme de sorte que managers et collaborateurs puissent se positionner clairement dans les usages de l'IA et ainsi en tirer les meilleurs bénéfices.

3 Pour mettre en évidence la réalité de la mutation en cours à l'échelle internationale, l'auteure nous renvoie à une multiplicité d'enquêtes de terrain qui nous conduisent, entre autres, de la Chine aux États-Unis. À ces vidéos d'experts diffusées sous forme d'interviews sur la chaîne YouTube, et accessibles par des « QR code », viennent s'ajouter un glossaire concis, des ateliers d'application, l'offre d'accès à un CLOM (ou *MOOC* en anglais), à un bulletin électronique et à une plateforme de microapprentissage

collaboratif pour les « moocers », ces adeptes de Cours en ligne ouverts aux masses (CLOM). La richesse de ces compléments fait de ce guide un véritable carrefour de connaissances dont la dimension pédagogique clarifie un sujet vaste et complexe.

02. Points saillants

4 L'auteure fait preuve d'un réel enthousiasme pour révéler la dimension multiculturelle de l'appropriation de l'IA. Elle éclaire une diversité de notions à l'aide d'un langage limpide et d'une architecture cohérente qui renforcent la qualité du propos. Ce propos comprend deux volets.

5 Le premier correspond à une approche descriptive de la situation : une sorte de mise à plat de « ce qu'il convient de connaître » pour être en mesure de devenir et de rester « IA compatible ». Cette approche descriptive fait une large place aux recommandations dans le contexte d'une disruption continue. Le second volet relève davantage de la lucidité et de la pensée critique nécessaires à tous ceux dont la vigilance se montre indispensable pour rester maître de ces technologies de l'exponentiel. Compte tenu des risques que font courir les biais, les capacités d'autonomie et de guidance de certains systèmes d'IA, il convient d'amplifier la réflexion et l'examen critique pour éviter, en particulier, un régime d'assistanat généralisé. La thèse sous-jacente à ces deux approches consiste à affirmer qu'il importe de ne pas laisser l'IA aux seuls experts du traitement des données massives (*big data*) pour devenir soi-même un acteur pleinement conscient des transformations en cours.

6 Dans cette perspective, Cécile Dejoux distingue deux régimes de compétences. Le premier, relève des compétences techniques qui rendent l'être humain « IA compatible », adaptable à la transformation profonde de notre manière d'être au monde, de travailler et de vivre au quotidien dans un environnement sur lequel influent les systèmes d'intelligence artificielle. Le second régime concerne ce qu'elle nomme les « compétences de recentrage », dont l'attention, la mémoire et la gestion du temps. L'expression présume que nos forces ont été éparpillées sous l'effet de la nouvelle civilisation du numérique et de l'IA. Il nous revient de nous relier au point d'assemblage de ces forces, cette zone d'équilibre qui donne le « sentiment d'être à sa place ». La tension entre ces deux pôles suppose d'envisager l'adaptation comme une sagesse pratique continuellement actualisée au gré des mutations en cours. Pour Cécile Dejoux, il ne s'agit donc pas de « réagir », mais plutôt d'épouser avec discernement le mouvement irrépressible de l'histoire en parvenant à faire cohabiter « l'extrême modernité » et les compétences qui valorisent nos spécificités humaines : l'adaptation étant la plus ancestrale.

03. Discussion

7 La valeur ajoutée de cet ouvrage repose sur un contenu qui dépasse largement son orientation initiale, car tout un chacun peut y puiser des ressources pour comprendre l'IA et acquérir de nouvelles compétences. Cécile Dejoux a su utiliser les nombreux témoignages de terrain pour révéler de manière concrète la mutation en cours du monde du travail. L'aspect théorique se mêle donc adroitement à la dimension pratique et réaliste. Le livre participe ainsi aux efforts pour développer la culture numérique et contribuer à une acculturation favorable à la complémentarité de l'être humain et des

systèmes d'intelligence artificielle. Enfin, le profil de l'enseignant-chercheur transparaît dans cette capacité à synthétiser avec clarté des données complexes de sorte à les rendre accessibles au plus grand nombre. « *Ce sera l'IA ~~ou~~ et moi* » est donc un ouvrage de référence pour tous ceux qui se préoccupent de l'interface collaborateurs-managers-étudiants et experts IA.

8 L'ouvrage souffre cependant de quelques limites. Tout d'abord, il donne l'impression que les considérations éthiques liées à la prolifération des systèmes d'intelligence artificielle passent au second plan. Qu'il s'agisse de questions environnementales, d'augmentation de nos compétences, d'assistanat, de remplacement de l'homme sur des tâches à faible valeur ajoutée, de transformation profonde de certains métiers, de sécurisation des données, de détection des biais, de guidance généralisée, de la puissance des NBIC[1] et des *technologies de l'espoir*[2], de la singularité technologique, du transhumanisme et de l'avènement des robots humanoïdes, l'auteure ne prend guère position. Bien qu'un chapitre traite des « questions qui font peur » (Partie 1, Chap. 6, p. 59-78), Cécile Dejoux se contente d'énoncer des faits ou d'écrire « le débat est ouvert… » (p. 65) ou « l'humain doit rester bien présent » (p. 73). Cette posture relativement neutre est révélatrice du contenu des formations des ingénieurs et des experts IA, toutes disciplines confondues. Un contenu qui jette un voile de silence sur la remise en cause du système technicien. Nous savons qu'il existe une propension à envisager l'IA dans sa dimension strictement utilitariste. Bien que l'auteure fasse référence aux normes fixées par l'OCDE[3], la CNIL[4] ou le CCNE[5] (p. 73-75), elle ne mentionne pas la philosophie critique sur le sujet qui prend racine, entre autres, dans les œuvres de Martin Heidegger, René Guénon, Jürgen Habermas, Jacques Ellul et, plus récemment, Éric Sadin. Face à l'emballement généralisé et à la course à la puissance, cette critique est imputable à la disjonction historique entre la responsabilité du chercheur et le caractère objectif de ses recherches, à la fascination pour les bienfaits des technosciences, à la déliquescence de tout cadre moral et à une forme de désintérêt quant à la valorisation de la vertu personnelle.

9 Ensuite, sur le plan technique, les explications sur le fonctionnement des technologies à base d'IA ne sont pas toujours convaincantes. Bien qu'elle aborde à plusieurs reprises l'apprentissage automatique et l'apprentissage profond, Cécile Dejoux ne dévoile pas comment opèrent les algorithmes d'IA. De même, on ne trouve pas d'informations sur le fonctionnement intrinsèque des innovations d'IA proposées. En revanche, elle assimile par endroit l'apprentissage profond à de simples réseaux de neurones (p. 52) ou présente l'apprentissage profond comme une forme d'IA distincte de l'apprentissage automatique. Cette approche, indéniablement réductrice, démontre une méconnaissance des techniques d'IA. À sa décharge, on rappellera que Cécile Dejoux est professeure des universités en gestion, spécialisée en management international et leadership. D'ailleurs, toutes les notions relevant du « mariage » entre la gestion, le management et l'IA sont traitées avec brio. Il est donc tout à son honneur d'avoir su mettre en avant une approche interdisciplinaire, embrassant un domaine de pointe réservé aux chercheurs en mathématiques et en informatique.

10 Un esprit enclin au scepticisme et prompt à la critique s'étonnera aussi du ton résolument optimiste et de l'usage excessif d'anglicismes. Ce penchant va à contre-courant d'efforts récents pour expliquer l'IA à l'aide d'un vocabulaire francophone. Nous pensons au CLOM Mots d'IA[6], au lexique DataFranca[7] et au lexique de l'Office québécois de la langue française[8] (OQLF). Nous connaissons tous le poids des emprunts

à la langue anglaise dans l'art d'imposer une façon de penser pour *in fine* la banaliser. L'auteure souscrit-elle à la promesse des géants du numérique, celle de rendre le monde meilleur ? On ne saurait l'affirmer. Néanmoins, l'enthousiasme dont elle fait preuve lors des interviews d'experts retentit dans sa volonté d'entraîner ses lecteurs dans ce projet d'appariement avec l'IA. Le titre de son ouvrage entérine son ambition. Le choix du « et » inclusif en lieu et place du « ou » exclusif barré de rouge met en évidence ce souhait d'intensifier l'adéquation de l'être humain et des systèmes d'intelligence artificielle.

11 Enfin, même si l'ouvrage comprend un chapitre consacré aux « questions qui font peur », on peut se demander si l'enjeu mis en avant — « se préparer et se former en réfléchissant à la fameuse complémentarité entre l'homme et la machine, que nous allons devoir mettre en place et faire évoluer » (p. 61) — est une position suffisante pour faire reculer les craintes. En effet, cet enjeu coïncide avec un projet de civilisation dont nous n'avons qu'une esquisse. Face à cet horizon en formation, Cécile Dejoux s'adresse sporadiquement à la dimension réflexive et attentive des nouvelles générations, les « natifs numériques », ceux dont les métiers de demain ne sont pas encore définis et qui joueront un rôle majeur dans la transformation de notre civilisation. La compréhension de l'IA suffira-t-elle à surmonter le devoir de bonheur qui s'impose à nous sous couvert d'amélioration de nos compétences et de notre compétitivité ?

12 Malgré ces limites qui ne sont en rien des défauts, ce livre constitue, redisons-le, un formidable outil de connaissance du monde de l'IA. À ce titre, il peut aussi servir à ceux qui s'interrogent sur la soumission des êtres humains à une forme de fatalité historique, celle de l'intégration volontaire de l'homme au système technicien.

BIBLIOGRAPHIE

Annette Leibing, Virginie Tournay (dir.), *Les technologies de l'espoir. La fabrique d'une histoire à accomplir*, Presses de l'Université Laval, coll. « Sociétés, cultures et santé », 2010.

Dominique Cardon, *La culture numérique*, Presses de Sciences Po, 2019.

Édouard Kleinpeter (sous la direction de), *L'Humain augmenté*, CNRS Éditions, Coll. « Les Essentiels d'Hermès », 2013.

Éric Sadin, *L'Intelligence artificielle ou l'enjeu du siècle : Anatomie d'un antihumanisme radical*, L'Échappée, 2018.

Jacques Ellul, *La technique ou l'enjeu du siècle*, 1954 ; 3e édition, Economica, 2008.

Jacques Ellul, *Le bluff technologique*, Hachette, 1988 ; Fayard/Pluriel, 2010.

Jacques Ellul, *Le système technicien*, Le Cherche Midi, 2012.

Pauline Escande-Gauquié, Bertrand Naivin, *Comprendre la culture numérique*, Dunod, 2019.

Virginie Tournay, *L'intelligence artificielle. Les enjeux politiques de l'amélioration des capacités humaines*, Ellipses, 2020.

Yann Le Cun, *Quand la machine apprend : La révolution des neurones artificiels et de l'apprentissage profond*, Odile Jacob, 2019.

NOTES

1. Nanotechnologies, biotechnologies, informatique et sciences cognitives.
2. Biotechnologies associées à des technologies d'IA et dont la finalité est l'amélioration de la qualité de la vie.
3. Organisation de Coopération et de Développement Économiques.
4. Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (France).
5. Comité Consultatif National d'Éthique (France).
6. https://www.teluq.ca/site/etudes/clom/initiation-vocabulaire-ia.php
7. https://datafranca.org/
8. https://bit.ly/quebec-voc-ia

AUTEURS

VALÉRY PSYCHÉ

Professeure régulière à l'Université TÉLUQ, spécialisée en technologie éducative, design pédagogique, ingénierie cognitive et systèmes tutoriels intelligents, Canada.

ALAIN GROSREY

Chercheur associé au CIRPaLL, Doctorat d'État, Université d'Angers, France.

Yolande Benarrosh (Dir.) *Le travail mondialisé au Maghreb. Approches interdisciplinaires*, Casablanca, Éditions La Croisée des Chemins, 529 p., 2019.

Youssef SADIK

1 Dans un contexte mondial marqué par le retour des grandes interrogations sur les épistémologiques des Suds (Sadik et Soussi, 2020) et dans l'impératif d'interpeller les outils des sciences sociales à l'aune des grandes transformations ayant affecté les sociétés contemporaines, Yolande BENARROSH nous dévoile l'œuvre qui trace l'itinéraire d'un long voyage vers « les terrains de la vérité » (Dakhlia, 1995).

2 L'ouvrage dont le titre est *Le travail mondialisé au Maghreb. Approches interdisciplinaires* est très révélateur quant aux transformations sociétales, économiques et culturelles profondes dans les pays du Maghreb, se compose de six parties et de 22 chapitres traduisant à la fois la diversité des sujets et l'interdisciplinarité des approches.

3 Après une introduction de Yolande Benarrosh, qui trace, avec brillance, les contours épistémologiques de ce projet ambitieux, les lecteurs auront l'occasion de découvrir, sous plusieurs formes (articles de synthèse, témoignages, présentation des travaux de terrain, etc.), les effets de la mondialisation sur les territoires, les populations, les rapports et les structures.

4 Dans la première partie qui porte sur le Maghreb dans la nouvelle division internationale du travail, on assiste à l'identification de cette entité géographique et socioculturelle qui est le Maghreb dans l'espace méditerranéen et nord-africain tout en interpellant les fondements de ce qui est entendu comme une mondialisation Sud-Sud.

5 Dans la deuxième partie, l'on assiste à une nouvelle lecture des dynamiques migratoires qui rompent avec les approches classiques et inscrivent ces flux humains dans la

diversité des perceptions et l'incertitude des choix et où le projet migratoire est de moins en moins saisissable avec les grilles de lectures d'antan.

6 Dans la troisième partie l'on assiste à une introduction en douceur au sujet central de l'ouvrage par des études qui s'inscrivent dans transformations socioculturelles des affectant des communautés dans leur relation avec la naissance ou la gestion d'une nouvelle façon de s'organiser pour produire. Dans une perspective à la D'Iribarne, et pour rendre hommage à Mohamed Madoui qui, avec Moussa Boukrif, ont réussi à décrire les éléments organisationnels régissant le fonctionnement d'une entité délocalisée de production des produits laitiers à Djurdjura en Algérie où l'introduction de nouvelles formes d'organisation ne remet pas en cause la culture locale.

7 Dans la quatrième partie que l'on peut considérer comme le noyau dur de l'ouvrage du moment qu'il traite des nouvelles configurations de la relation emploi dans ses dimensions à la fois institutionnelles et culturelles. Les quatre chapitres de cette partie nous permettent de faire des aller-retour récurrents entre les deux rives de la Méditerranée pour nous interroger sur les formes d'appropriation que les sociétés de la rive sud ont développée par rapport aux « concepts » et « solutions » importées ou « livrées » clé en main (Soussi et Sadik, 2020).

8 Le chapitre 10 reste exemplaire quant aux implications épistémologique et méthodologique d'une telle posture. Signé par Omar Belkheiri Yolande Benarrosh, ce chapitre, dont le titre est fort révélateur : « La production institutionnelle du chômage et du salariat au Maroc. Transfert d'une technologie de service public « clés en main » » dresse le bilan des politiques publiques d'emploi à partir de la déconstruction du référentiel qui sous-tend l'arsenal décisionnel marocain au moment où le chômage s'est imposé comme une nouvelle caractéristique sociologique de la jeunesse diplômée et citadine.

9 La cinquième partie est réservée aux dynamiques socioterritoriales qui ont accompagné la transformation des modes de production dans la région de Tanger-Tétouan-El Hoceima. En effet, dans cette région tout particulièrement, les transformations industrielles imposées et construites à la fois, ne cessent d'affecter l'imaginaire social et les formes de vivre en communauté. Les nouvelles dynamiques d'acculturation introduites par les flux migratoires ont façonné les personnes et les espaces et accéléré le processus de mondialisation. Dans cette partie on assiste une analyse inédite de l'ampleur des effets et des méfaits de l'implantation d'une multinationale sur les normes et les liens sociaux au nord du Maroc.

10 La sixième et dernière partie se consacrer aux effets de cette mondialisation tant voulue que subie sur les Hommes et les métamorphoses du salariat maghrébin condamné à gérer les incertitudes des inégalités socioterritoriales (Sadik, 2018).

11 La question de genre, d'égalité des chances et de justice se pose comme horizon du rêve maghrébin face aux innombrables revendications touchant tous les niveaux de la vie pratiquement.

12 Face aux émancipations apparentes, la transformation industrielle soulève des frustrations dont le nouvel ordre social ne saura répondre. Du collectivisme à l'individualisme, les jeunes travailleurs se livrent à une quête acharnée de sens et de reconnaissance dans les différents niveaux et espaces de vie : travail, famille, communauté, etc. Cette image mitigée fait objet d'une typologie d'acteurs dans le chapitre 18 du livre intitulé « Travailler dans l'industrie d'exportation de Tanger-

Tétouan. Regards croisés de travailleurs aux différents profils ». Le chapitre signé par Antonio Trinidad Requena, Rosa M. Soriano Miras et Francisco Barros Rodríguez dessine cinq profils différents ayant vu le jour au fil de ces mutations denses et rapides des espaces, des structures et des cultures. Il s'agit de « travailleuse du textile », le « fier Tangérois », le « revendicatif » le « cadre intermédiaire » et « l'élite locale ».

13 Le travail, un item central du référentiel des valeurs de la jeunesse maghrébine est analysé à partir du cas de la Tunisie dans le chapitre 21 cosigné par Ridha Ben Amor et Imed Melliti débouche sur des interrogations à la fois méthodologiques et empiriques qui rejoignant des travaux récents sur les questions paradigmatiques des terrains en pleine transformation et où la hiérarchie des valeurs sociales fait objet d'une perpétuelle négociation (Clifford Geertz (1968) (1992), Paula Durán Monfort, 2020).

14 L'ouvrage, dont la construction et l'argumentation sont innovantes reste incontournable pour comprendre les nouvelles configurations socioterritoriales et culturelles du Maroc contemporain. En effet, en se basant sur des études à l'échelle micro et méso sociologique, la construction des postulats comme des conclusions est restée fidèle à l'approche compréhensive qui s'appuie ponctuellement sur un constructivisme assumé.

15 Bien qu'il embrasse plusieurs perspectives, objets et questions, l'ouvrage qui mérite, sans prétention, le titre de traité du Maghreb contemporain, nous livre une radioscopie dynamique de l'ensemble des visages, parfois insaisissables, de cet espace après les années 2000.

16 Au surplus, des interviews corroborent cet ensemble et renforcent davantage la diversité thématique de l'ouvrage en revenant parfois sur certains points qui requièrent un échange ou un approfondissement. À l'exception de l'entretien avec Tozy, qui reste la partie la plus faible et la moins réussie de cet ouvrage, les autres interviews ont permis de consolider l'instantanéité de l'ouvrage par rapport aux grands débats scientifiques de nos jours et dont il demeure parfois malaisé de développer une démarche explicative.

17 Au final, l'ouvrage qui présente des travaux achevés ou en cours autorise quelques chapitres à présenter des matériaux et des corpus qui s'apprêtent à d'autres interprétations en vue d'inscrire ses postulats dans des horizons géographiques, théoriques et méthodologiques plus larges.

18 La conclusion qu'en fait Yolande Benarrosh est à la fois une synthèse et une feuille de route pour provoquer un débat scientifique serein et profond sur les mutations en cours et en devenir au moment où les modèles de développement socio-économiques sont devenus obsolètes devant la montée des insatisfactions des populations et dont la forme la plus orchestrée, médiatisée et révélatrice fut appelée « printemps arabe ».

19 Un nouveau modèle de développement s'impose donc pour assurer l'égalité des chances et le partage des richesses notamment dans une zone socio-géographique où les citoyens sont de plus en plus frustrés par des injustices matérielles et symboliques qui affectent leur parcours tous âges, secteurs d'activités et territoires confondus.

BIBLIOGRAPHIE

Jocelyne Dakhlia, (1995), « Le terrain de la vérité », Enquête [En ligne], n°1, URL : http://journals.openedition.org/enquete/270 ; DOI : https://doi.org/10.4000/enquete.270

Paula Durán Monfort, (2020), « La production de connaissance en sciences sociales en Tunisie. Circularité des savoirs ou réaffirmation des frontières épistémologiques ? », Revue Interventions économiques [En ligne], n°64, URL : http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/10856 ;

DOI : https://doi.org/10.4000/interventionseconomiques.10856

Clifford Geertz, (1968), Islam Observed, Yale University Press, Traduction française, J.B Grasset, (1992), Observer islam Changements religieux au Maroc et en Indonésie, Paris, La Découverte.

Youssef Sadik (2018), Les paradoxes de l'employabilité au Maroc. Paris, Les éditions de l'Harmattan, Paris, février, 2018.

Youssef Sadik et Sid Ahmed Soussi, (dir.), (2020), Les épistémologies des Suds, Revue Interventions Economiques, n°64. URL : http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/9889 ;

DOI : https://doi.org/10.4000/interventionseconomiques.9889 »

Sid Ahmed Soussi et Youssef Sadik, (2020), « Les réalités du Sud sont-elles solubles dans la pensée du Nord ? Enjeux et perspectives », Revue Interventions économiques [En ligne], n°64, URL : http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/11194 ;

DOI : https://doi.org/10.4000/interventionseconomiques.11194

AUTEUR

YOUSSEF SADIK

Professeur de sociologie et de management, Université Mohammed V, Maroc, youssefsadik@yahoo.fr