

Le régionalisme social du programme « Better Work Haiti »

Adelle Blackett*

Cette traduction met à jour un article déjà publié en anglais en 2015 et soutient que le cadre émergent du régionalisme social offre une base normative permettant d'évaluer si les cadres réglementaires transnationaux expérimentaux sur la gouvernance commerce-travail (« trade-labour governance ») favorisent les approches contre-hégémoniques au développement. Premièrement, cet article propose une brève théorisation du régionalisme social. Deuxièmement, il s'attarde aux caractéristiques particulières des accords commerciaux « Better Factories Cambodia » et « Better Work Haiti ».

Il accorde une attention particulière au contexte haïtien ainsi qu'au contenu des rapports de synthèse biannuels du programme Better Work Haiti. Cet article soutient principalement que l'initiative Better Work constitue un exemple prometteur, quoique préliminaire et incomplet, d'un régionalisme social émergent. Je suggère également qu'un espace dialogique à l'échelle internationale pourrait offrir des outils pour relever les défis en apparence insurmontables liés au champ spécifique de l'action collective transnationale, à l'intersection du droit du commerce et du travail.

* Professeure de droit, titulaire de la Chaire de recherche du Canada en droit transnational du travail et développement, Université McGill. De 2011 à 2014, la professeure Blackett était l'experte du Bureau international du Travail (BIT) dans le cadre d'un processus participatif de réforme du Code du travail haïtien. Une version en anglais de ce texte a été publiée : Adelle Blackett, « Social Regionalism in Better Work Haiti » (2015) 31:2 Intl J Comp Lab L & Ind Rel 163. Les modifications ont été apportées à l'article lors de sa traduction pour le mettre à jour et pour rejoindre une communauté qui s'intéresse au développement durable. La traduction du texte vers le français, et sa publication dans une revue de droit qui priorise le développement durable, visent à favoriser les échanges avec les communautés préoccupées par l'affirmation que le droit du travail a comme vocation, le développement, et devrait être conçu dans un sens large et émancipateur. Je remercie les collègues du BIT et les nombreux collègues en Haïti, y compris les acteurs gouvernementaux et partenaires sociaux, pour leur volonté d'agir autour des objectifs d'auto-détermination par le dialogue social et le développement durable, incarnés par le processus participatif. Je tiens aussi à remercier Aurélie Lanctôt, B.C.L./LL.B. McGill, 2017, pour la traduction du texte vers le français. Les avertissements d'usage s'appliquent : les positions exprimées dans cet article n'engagent que l'auteure et ne représentent pas la posture de quelque organisation internationale.

This updated translation of an article previously published in English in 2015 affirms that emerging frameworks on social regionalism provide a normative basis through which to assess whether experimentalist transnational regulatory frameworks on trade-labour governance enhance counter-hegemonic approaches to development. First, this article briefly presents a theorization of social regionalism. Second, it turns to the specifics of the “Better Factories Cambodia” and “Better Work Haiti” preferential trading arrangements,

with attention to the context and biannual reports emerging from Better Work Haiti. Its core contention is that the initiative constitutes a tentative, limited but promising example of an emergent social regionalism. It considers that a dialogic space at the international level may offer an important means through which to overcome seemingly intractable, sector-specific, transnational collective action challenges at the interface of trade and labour law.

1. INTRODUCTION	193
2. THÉORISER LE RÉGIONALISME SOCIAL	194
2.1. AU-DELÀ DE LA FAÇADE : L'ENTRELAÇEMENT DU COMMERCE ET DU TRAVAIL COMME APPROCHE DE JUSTICE DISTRIBUTIVE TRANSFRONTALIÈRE	197
2.2. AU-DELÀ DE L'ÉTABLISSEMENT DES NORMES : LES ÉCHANGES PRÉFÉRENTIELS COMME POSSIBLE MANIFESTATION CONCRÈTE DU PRINCIPE DE SOLIDARITÉ INTERNATIONALE DANS LA PROMOTION DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL ET ÉCONOMIQUE	198
3. DE « BETTER FACTORIES » À « BETTER WORK » : L'APPORT DES PROGRAMMES D'INFRASTRUCTURE	199
3.1. UNE APPROCHE INÉDITE À L'ARTICULATION DU COMMERCE ET DU TRAVAIL	199
3.2. UN SOUTIEN PARALLÈLE AUX MINISTÈRES DU TRAVAIL	200
4. UNE ÉTUDE DE CAS : « BETTER WORK HAITI »	201
4.1. CONTEXTE HISTORIQUE, ÉCONOMIQUE ET LÉGISLATIF	201
4.2. LE SECTEUR DU PRÊT-À-PORTER HAÏTIEN : D'HIER À AUJOURD'HUI	205
5. LES DÉFIS RÉGLEMENTAIRES ACTUELS	208
5.1. RÉFORMER LE DROIT DU TRAVAIL	208
5.2. PROMOUVOIR LE DIALOGUE SOCIAL	211
5.3. SUR LE SALAIRE MINIMUM	212
6. CONCLUSION : LE RÉGIONALISME SOCIAL ET L'OIT — RÉCONCILIER L'ÉTAT ET LA NATION	215

1. INTRODUCTION

Les nombreuses affirmations concernant l'intersection entre le droit du commerce et le droit du travail révèlent la complexité des défis soulevés par la gouvernance globale contemporaine¹. Elles incitent à amorcer une analyse créative et profondément enracinée dans le droit et le développement². Premièrement, cet article propose une brève théorisation du régionalisme social. Deuxièmement, il s'attarde aux détails des arrangements commerciaux préférentiels liés au programme « Better Work », particulièrement à Haïti. Il se conclut en invitant l'Organisation internationale du travail (OIT) à assumer son rôle de leader, dans une approche constructiviste, en créant un espace dialogique grâce auquel il serait possible de surmonter les défis spécifiques, en apparence insurmontables, de l'action collective transnationale à l'intersection du droit du commerce et du travail.

¹ Voir notamment David M Trubek, « Review Essay: The Emergence of Transnational Labour Law » (2006) 100 Am J Intl L 725 ; Michael J Trebilcock, « Trade Policy and Labour Standards: Objectives, Instruments and Institutions » dans John J Kirton et Michael J Trebilcock, dir, *Hard Choices, Soft Law: Voluntary Standards in Global Trade, Environment and Social Governance*, Aldershot, Ashgate, 2004 ; Antonio Ojeda-Avilés, *Transnational Labour Law*, Alphen aan den Rijn (Pays-Bas), Kluwer Law International, 2014.

² Voir notamment Kerry Rittich, « The Future of Law and Development: Second Generation Reforms and the Incorporation of the Social » dans David M Trubek et Alvaro Santos, dir, *The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal*, Cambridge (R-U), Cambridge University Press, 2006.

2. THÉORISER LE RÉGIONALISME SOCIAL

Le régionalisme social postule d'abord l'entrelacement du social et de l'économie. On déduit de ce postulat que l'économie ne peut être réglementée de façon à promouvoir un développement stable et durable si l'on néglige de poser un regard attentif sur les rapports sociaux. En comparaison aux instances nationales et « globales », l'échelle régionale offre un espace de gouvernance intermédiaire souple, qui permet d'adopter des approches adaptées à des contextes plus spécifiques³. L'investissement des paliers régionaux est lourdement influencé par les critiques du libéralisme intégré⁴ dans le contexte contemporain⁵, où les politiques de libéralisation à l'étranger à la Adam Smith, combinées à des politiques domestiques de redistribution fondées sur les dépenses à la John Mayard Keynes, ne sont plus considérées comme une approche viable⁶. Ce constat soulève la question suivante : quelles fonctions sociales devraient servir un système commercial contemporain aux dimensions multiples ?

La notion du développement durable intègre cette vision de l'entrelacement du social et de l'économique. Les dix-sept objectifs de développement durable reconnus par les Nations Unies et à réaliser à l'horizon de 2030⁷ incluent la nécessité de « promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous » (objectif 8). Selon les Nations Unies,

[l]e manque continu de possibilités d'emploi décent, l'insuffisance des investissements et la sous-consommation ont conduit à une érosion du contrat social de base qui sous-tend les sociétés démocratiques, à savoir que tout le monde doit partager les progrès enregistrés. [...]

Pour réaliser une croissance économique durable, il faut que les sociétés créent les conditions garantissant aux gens des emplois de qualité qui stimulent l'économie sans avoir des effets nocifs sur l'environnement. Des opportunités d'emploi et des

³ Adelle Blackett et Christian Lévesque, « Introduction: Social Regionalism in the Global Economy » dans Adelle Blackett et Christian Lévesque, dir, *Social Regionalism in the Global Economy*, New York, Routledge, 2011 ; Adelle Blackett, « Toward Social Regionalism in the Americas » (2002) 23:4 Comp Lab L & Pol'y J 901 [Blackett, « Toward Social Regionalism »].

⁴ Karl Polanyi, *The Great Transformation*, Boston (Mass), Beacon Press, 1944 ; John Gerard Ruggie, « International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order » (1982) 36:2 International Organization 379.

⁵ Andrew Lang, *World Trade Law after Neoliberalism: Reimagining the Global Legal Order*, Oxford (R-U), Oxford University Press, 2011.

⁶ Stefano Giubboni, *Social Rights and Market Freedoms in the European Constitution: A Labour Law Perspective*, Cambridge (R-U), Cambridge University Press, 2009.

⁷ Ces principes, très souvent cités dans des contextes internationaux, y compris récemment par l'OMC, demeurent néanmoins des concepts de *soft law*. Voir par ex Organisation mondiale du commerce, « Mainstreaming Trade to Attain the Sustainable Development Goals » (2018), en ligne (pdf) : OMC <www.wto.org/english/res_e/booksp_e/sdg_e.pdf>. Pour une analyse importante, voir Maria Panezi, « SDGs, International Law and the WTO: Building Blocks or Stumbling Blocks » Joint North American Conference on International Economic Law incorporating the 2018 American Society of International Law International Economic Law Interest Group Biennial, Managing International Economic (Dis)Integration: Challenges and Opportunities, présenté à la Faculté de droit de McGill, 22 septembre 2018.

conditions de travail décentes sont également nécessaires pour l'ensemble de la population en âge de travailler⁸.

Il est à se demander si cette explication institutionnelle rime avec l'affirmation de Sir Bob Hepple, comme quoi « la notion d'égalité sous-tend celle du "travail décent" »⁹. Cette affirmation prends de l'ampleur devant les œuvres récentes sur l'inégalité économique entre et parmi les États¹⁰. Le « double impératif éthique de la solidarité avec les générations actuelles et futures »¹¹ du développement durable est une façon de rappeler à quel point les inégalités et asymétries actuelles vont à l'encontre d'un développement « inclusif » par le travail décent. Prendre au sérieux l'appel au travail décent implique de prendre au sérieux les besoins d'inclusion dans les processus réglementaires en se fiant à l'expérience des acteurs concernés et en renforçant leur pouvoir d'action¹².

Les objectifs de développement durable incluent notamment un engagement de construire des « partenariats pour la réalisation [de c]es objectifs » (objectif 17)¹³, à la fois entre les gouvernements, la société civile et le secteur privé. Mais qu'en est-il des organisations internationales elles-mêmes et des différents paliers d'intervention potentielle — notamment l'espace régional?

Le régionalisme social adhère à la gouvernance à plusieurs paliers ou niveaux. Alors qu'elle reconnaît l'importance prépondérante de la gouvernance nationale, cette approche vise aussi à tenir compte d'un large éventail d'espaces transnationaux, incluant le palier international, supranational dans certaines juridictions ainsi que — ceux et celles qui s'intéressent au droit du travail ne devraient jamais l'omettre — le palier de la « loi du terrain » (*law of the shop floor*)¹⁴. Jusqu'ici, le régionalisme social pose que l'espace régional est un palier de gouvernance particulièrement efficace pour élaborer des solutions réglementaires qui médient les rapports qu'entretiennent le social et l'économie.

⁸ Nations Unies, « Objectif 8 : Promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous » (dernière consultation le 17 mai 2019), en ligne : [Nations Unies <www.un.org/sustainabledevelopment/fr/economic-growth/>](http://NationsUnies.com/fr/sustainabledevelopment/fr/economic-growth/).

⁹ Bob Hepple, « Égalité et renforcement du pouvoir d'action pour un travail décent » (2001) 140:1 R intl travail 7 à la p 7.

¹⁰ Branko Milanovic, *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*, Cambridge (Mass), Harvard University Press, 2016 ; Thomas Piketty, *Capital in the Twenty-First Century*, Cambridge (Mass), Harvard University Press, 2014 ; Peter Temin, *The Vanishing Middle Class: Prejudice and Power in a Dual Economy*, Cambridge (Mass), MIT Press, 2017 ; Göran Therborn, « Dynamics of Inequality » (2017) 103 (janvier-février) *New Left Rev* 67.

¹¹ Ignacy Sachs, « Développement inclusif et travail décent pour tous » (2004) 143:1–2 *Rev intl travail* 177 (qui raisonne qu'« à proprement parler, seules les solutions triplement gagnantes — promouvoir la croissance économique qui aura un impact social et environnemental positif — méritent le nom de développement » à la p 183).

¹² Hepple, *supra* note 9 aux pp 20–21 ; Amartya Sen, « Travail et droits » (2000) 139:2 *Rev intl travail* 129 aux pp 135–36.

¹³ Panezi, *supra* note 7, insiste sur l'importance transversale de la SDG no. 17.

¹⁴ Paul Marginson et Keith Sissons, *European Integration and Industrial Relations: Multilevel Governance in the Making*, New York, Palgrave Macmillan, 2004.

L'investissement des paliers régionaux est fortement influencé par les critiques du libéralisme intégré. Le régionalisme est un terrain de gouvernance expérimental, comme le suggère sa dépendance de trajectoire (*path dependency*) avec les structures de libre-échange, mais son potentiel de diversification est prometteur, tel que le suggère l'OIT dans ses récents rapports¹⁵. Le régionalisme social examine les formulations diverses — promotionnelles, pré-ratification, conditionnelles ou amélioration continue post-ratification — tout en accordant une attention particulière aux asymétries de pouvoir. Il résiste également à la tentation déterministe dans l'évaluation de chacune des options disponibles et de leur potentiel propre.

Le régionalisme social nous rappelle que les contours des rapports commerciaux sont construits, institués, donc intégrés à une quête de stabilisation des relations entre le commerce et les politiques sur le travail. Celles-ci peuvent être rehaussées si l'on accepte d'incorporer une certaine diversité au sein des institutions¹⁶. En ce sens, le régionalisme social est résolument contre-hégémonique, puisqu'il défie les présomptions à l'effet que le régime commercial est exclusivement un site de création de richesse, alors que la distribution de la richesse s'opère exclusivement ailleurs. Plus largement, le régionalisme conçoit le commerce et la gouvernance économique comme la politique de l'espace à travers lequel des valeurs et des objectifs collectifs doivent être poursuivis¹⁷. Le régionalisme social cherche également à élever les discussions au-delà de l'analyse textuelle des accords régionaux, laquelle peut mener à des évaluations utiles, mais somme toute limitées, à l'intérieur du champ d'action régional. Certaines études qui ont fait porter la réflexion au-delà de l'approche des dimensions sociales mettent en évidence le contraste entre l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail (ANACT) et le chapitre 11 sur l'investissement de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA)¹⁸. Ces études examinent également comment les corporations multinationales façonnent les relations d'emploi pour élaborer des modèles régionaux de normes et pratiques adaptés aux flux commerciaux¹⁹. Elles se penchent entre autres sur les conséquences non anticipées de cette intégration. Elles analysent par exemple l'émigration résultant des délocalisations d'entreprises du Mexique aux États-Unis induites par l'intégration régionale accrue²⁰, puis questionnent le bien fondé d'implanter des plans d'ajustement structurels dans les pays européens industrialisés, ces politiques étant par ailleurs jugées « profondément controversé[s] dans les régions en voie de développement, dont l'usage a rapidement été discrédité dans ce contexte »²¹. De plus, ces

¹⁵ Organisation internationale du travail, *Social Dimensions of Free Trade Agreements*, Genève, ILO, 2013, en ligne (pdf) : <www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_228965.pdf>.

¹⁶ Peter A Hall et David Soskice, *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford (R-U), Oxford University Press, 2001.

¹⁷ Lang, *supra* note 5 à la p 6.

¹⁸ Voir notamment Mark Barenberg et Peter Evans, « The Impact of the Free Trade Area of the Americas on Democratic Governance » dans Dani Rodrik et al, dir, *The FTAA and Beyond: Prospects for Integration in the Americas*, Cambridge (Mass), Harvard University Press, 2003.

¹⁹ Voir notamment Gregor Murray, « Can Multiple Weak Ties Reverse the Social Regulation Deficit? Multinational Companies and Labor Regulation » (2012) 33:4 Comp Lab L & Pol'y J 715.

²⁰ Voir notamment Chantal Thomas, « Trade, Labor, Migration: The 'NAFTA Corn' Example » dans Blackett et Lévesque, *supra* note 3 à la p 273.

²¹ Zoe Adams et Simon Deakin, « Structural Adjustment, Economic Governance and Social Policy in a Regional Context: The Case of the Eurozone Crisis » dans Adelle Blackett et Anne Trebilcock, dir,

études s'attardent à l'impact des modèle régionaux de dépendance de trajectoire institutionnelle (*institutional path dependency*) dans les réformes juridiques des institutions du travail dans la Communauté de développement de l'Afrique australe²².

Or, les dimensions relatives au travail des accords de commerce régionaux devraient dépasser l'analyse et la réflexion de façade. Elles devraient même viser plus que l'établissement de certaines normes en s'intéressant à la question plus vaste de la construction d'une gouvernance durable à plusieurs niveaux. À ce chapitre, deux considérations théoriques sont particulièrement pertinentes pour l'analyse en régionalisme social.

2.1. AU-DELÀ DE LA FAÇADE : L'ENTRELAÇEMENT DU COMMERCE ET DU TRAVAIL COMME APPROCHE DE JUSTICE DISTRIBUTIVE TRANSFRONTALIÈRE

La première considération est l'application d'un principe de justice distributive à travers les frontières. L'architecture juridique des accords de libre-échange régionaux les fait paraître comme des accords symétriques. Alors que les accords contemporains ont parfois évolué au-delà de toute invocation expresse de traitements spéciaux ou différentiels²³, les différences empiriques dans le déploiement des accords entre les divers partenaires témoignent d'une prolifération des « clauses sur le travail » (*labour provisions*). Dans le cas de l'ANACT — tout comme dans celui du chapitre 11 de l'ALÉNA — le cadre réglementaire du Mexique, le pays en voie de développement parmi les partenaires, a motivé l'adoption d'arrangements particuliers dans les chapitres complémentaires. Néanmoins, ces mécanismes n'ont pas forcément connu la trajectoire et les développements attendus. Les acteurs corporatifs et issus de la société civile s'en sont remis aux mécanismes du chapitre 11 de l'ALÉNA ainsi qu'à ceux de l'ANACT, et ce, autant en territoire mexicain que canadien ou américain²⁴. Tout comme l'analyse des dimensions sociales du commerce, le régionalisme social s'intéresse aux conditions de travail dans lesquelles les biens sont fabriqués et les services dispensés²⁵. Tenant compte du fait que la frontière mouvante entre la production de biens et de services n'est pas neutre²⁶, ce cadre théorique étend l'examen aux politiques publiques ainsi qu'à leurs impacts. Comme l'écrit Lang :

Research Handbook on Transnational Labour Law, Cheltenham (R-U), Edward Elgar, 2015.

- ²² Pamhidai H Bamu and Rutendo Mudarikwa, « Social Regionalism in the Southern Africa Development Community: The International, Regional and National Interplay of Labour Alternative Dispute Resolution Mechanisms » dans Blackett et Trebilcock, *supra* note 21.
- ²³ Voir toutefois Yong-Shik Lee, « Reconciling RTAs with the WTO Multilateral Trading System: Case for a New Sunset Requirement on RTAs and Development Facilitation » (2011) 45:3 J World Trade 629.
- ²⁴ Voir notamment Jennifer A Heindl, « Toward a History of NAFTA's Chapter Eleven » (2006) 24:2 BJIL 672. Voir aussi Paula Church Albertson et Lance Compa, « Labour Rights and Trade Agreements in the Americas » dans Blackett et Trebilcock, *supra* note 21.
- ²⁵ Blackett, « Toward Social Regionalism », *supra* note 3 ; Adelle Blackett, « Development, the Movement of Persons, and Labour Law: Reasonable Labour Market Access and its Decent Work Complement » dans Tonia Novitz et David Mangan, dir, *The Role of Labour Standards in Development: From Theory to Sustainable Practice?*, Oxford (R-U), Oxford University Press/British Academy, 2012.
- ²⁶ Tonia Novitz, « Trading in Services – Commodities and Beneficiaries » dans Blackett et Trebilcock, *supra* note 21 (cet extrait illustre la façon dont différentes formes de production ont été réarrangées sous la forme de « services », à la lumière de l'environnement réglementaire).

En termes très concrets, l'autonomie réglementaire d'un pays donné se pose comme la contrainte réglementaire externe d'un autre. De plus, les états légifèrent en réponse aux pressions économiques et politiques qui sont elles-mêmes profondément influencées par les structures de l'économie globale, et par le droit international économique [notre traduction]²⁷.

Le régionalisme social s'attarde aux choix de politiques publiques et aux solutions réglementaires qui peuvent être mises en œuvre à l'intérieur de l'espace régional. Il s'agit en somme de la mouture contemporaine d'un vieux débat. Il suffit d'évoquer, par exemple, les demandes de politiques de redistribution intracommunautaire qui ont été formulées dès l'intégration de l'Espagne et du Portugal à l'espace européen, en 1986. À ce moment, l'intégration approfondie des États européens semblait accroître plutôt qu'atténuer le besoin de porter une attention particulière à la distribution. Toutefois, le point essentiel de cette discussion demeure le fait que l'intégration approfondie, à travers les différents paliers de développement, peut devenir une occasion d'offrir un soutien au déploiement de politiques sociales, à travers les modalités régissant les échanges régionaux²⁸. Cet article s'érige sur cet élément, en se focalisant sur la justice distributive indissociable de l'asymétrie du rapport commercial entre les économies petites et ouvertes des pays moins développés du Sud global, et l'éventail des économies de marché post-industrielles du Nord global.

2.2. AU-DELÀ DE L'ÉTABLISSEMENT DES NORMES : LES ÉCHANGES PRÉFÉRENTIELS COMME POSSIBLE MANIFESTATION CONCRÈTE DU PRINCIPE DE SOLIDARITÉ INTERNATIONALE DANS LA PROMOTION DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL ET ÉCONOMIQUE

La seconde préoccupation est de favoriser la solidarité internationale — notion utile, mais controversée — qui loge au fondement des théorisations entourant le droit au développement, dans le contexte des Nations Unies²⁹. Le cadre des Nations Unies, issu de la troisième génération de théorisations en droit international du développement, a été l'objet de nombreuses critiques³⁰. Or, si l'on voulait faire une réflexion exhaustive sur le potentiel et les limites des réflexions contemporaines sur la notion de « solidarité internationale », il faudrait déborder du champ considéré dans cet article³¹. Pour les fins de la présente analyse, il suffit de souligner que la relation entre le commerce et les droits humains s'arrime à la réflexion sur la solidarité internationale, et que l'accent est mis sur la nécessité d'acquérir une réelle compréhension de la

²⁷ Lang, *supra* note 5 à la p 344. Traduction libre : « [i]n a very real sense, one country's regulatory 'autonomy' is another country's external regulatory constraint. Moreover, states regulate in response to political and economic pressures which are themselves deeply shaped by the structure and operation of the global economy, and indeed of international economic law. »

²⁸ Adelle Blackett, « Trade Labour Law and Development: A Contextualization » dans Tzehainesh Teklè, dir, *Labour Law and Worker Protection in Developing Countries*, Portland (Or), Hart Publishing, 2010 à la p 93.

²⁹ *Droits de l'homme et solidarité internationale*, Rés HCDH 23/12, Doc off HCDH NU, 23^e sess, Doc NU A/HRC/RES/23/12 (2013) (cette polarisation est visible dans la division du vote entre les pays en voie de développement et les pays industrialisés).

³⁰ Balakrishnan Rajagopal, *International Law from Below: Development, Social Movements and Third World Resistance*, Cambridge (R-U), Cambridge University Press, 2003.

³¹ Voir *Proposed Draft Declaration on the Right of Peoples and Individuals to International Solidarity*, Doc off HCDH, 26^e sess, annexe, point 3, Doc NU A/HRC/26/34 (2014) 17, en ligne (pdf) : <www.ohchr.org/Documents/Issues/Solidarity/ProposedDraftDeclarationSolidarity.pdf>.

coopération internationale, à l'intérieur d'un cadre qui accorde une importance significative à la solidarité internationale. Cela offre à l'OIT une opportunité d'exercer une influence sur ces deux éléments. Le mandat de l'OIT en matière de justice sociale, ainsi que sa structure tripartite, constituent un socle classique sur lequel ériger un nouvel appel à la solidarité internationale. D'abord, l'OIT est en bonne posture pour offrir une réflexion posée, qui, en s'appuyant sur des contributions théoriques qui justifient l'optimisation des prestations sociales, approfondit la compréhension des dimensions sociales de la libéralisation du commerce, au moment où les politiques de distribution motivées par des objectifs de justice sociale ne posent plus un défi uniquement à l'échelle domestique³². Ensuite, la structure tripartite de l'OIT s'étend au-delà des factures de développement. Bien qu'elle ait, à certains moments, été réellement paralysante, elle a permis, à d'autres moments, une meilleure compréhension de l'engagement réel en faveur de la construction et la médiation de la solidarité internationale³³. Réfléchissant à la solidarité internationale, je suggère qu'une attention plus importante doit être accordée à ce qu'on désigne par la « fonction dialogique » de l'OIT³⁴. Ainsi, bien que je réaffirme l'importance du rôle de l'OIT dans l'établissement des normes, ainsi que sa posture centrale pour donner un sens et un contenu aux normes internationales sur le travail, je soutiens qu'un effort plus important pourrait être entrepris. Je démontrerai cette proposition à travers l'examen du programme Better Work.

3. DE « BETTER FACTORIES » À « BETTER WORK » : L'APPORT DES PROGRAMMES D'INFRASTRUCTURE

3.1. UNE APPROCHE INÉDITE À L'ARTICULATION DU COMMERCE ET DU TRAVAIL

Francis Maupain décrit l'*Accord bilatéral sur le textile entre les États-Unis et le Cambodge*³⁵ comme un « 'projet-vitrine' atypique, mais très significatif pour l'OIT »³⁶. Le programme « Better Factories » est né au Cambodge, peu après la fin, en 1991, d'une guerre terriblement destructrice ayant ravagé le pays durant trente ans. En 1994, le Cambodge venait également de rejoindre l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Les groupes travaillistes des États-

³² Marion Jansen et Eddy Lee, *Trade and Employment: Challenges for Policy Research*, Genève, World Trade Organization and International Labour Office, 2007.

³³ Par exemple, la résolution très peu débattue qui fut adoptée en complément de la *Decent Work for Domestic Workers Convention, 2011 (No. 189)* et de la *Recommendation, 2011 (No. 201)* contient les germes d'une solidarité internationale qui a été implantée pour surmonter un défi global jusqu'ici insurmontable, en regard duquel l'adoption de normes constitue une réponse certes cruciale, mais partielle. Voir Adelle Blackett, « The Space Between Us: Migrant Domestic Workers as a Nexus between International Labour Standards and Trade Policy » dans Daniel Drache et Lesley A Jacobs, dir, *Linking Global Trade and Human Rights: New Policy Space in Hard Economic Times*, Cambridge (R-U), Cambridge University Press, 2014 à la p 259.

³⁴ Voir Laurence Boisson de Chazournes, « A 'Dialogic' Approach in Perspective » dans Blackett et Trebilcock, *supra* note 21 ; Francis Maupain, *The Future of the International Labour Organization in the Global Economy*, Oxford (R-U), Hart Publishing, 2013.

³⁵ *Agreement Relating to Trade in Cotton, Wool, Man-made Fibre, Non-Cotton Vegetable Fibre and Silk Blend Textiles and Textile Products Between the Government of the United States of America and the Royal Government of Cambodia*, 20 janvier 1999, en ligne (pdf) : <photos.state.gov/libraries/cambodia/231771/PDFs/uskh_textile.pdf>.

³⁶ Maupain, *supra* note 34 à la p 197.

Unis exprimaient toutefois des inquiétudes quant aux conditions dans lesquelles les produits textiles importés du Cambodge étaient fabriqués³⁷.

Dès 1999, lorsque les privilèges octroyés par l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et l'Arrangement multifibres furent progressivement retirés en vertu de l'Accord de l'OMC sur les textiles et les vêtements du Cycle d'Uruguay de 1995, les États-Unis ont étendu leur accès préférentiel aux vêtements prêt-à-porter cambodgiens aux marchés américains, à condition que soit implanté un programme d'achat à l'échelle du pays pour propulser l'amélioration des conditions de travail dans le secteur de la confection de vêtements³⁸. Une obéissance substantielle aux lois du travail cambodgiennes ainsi qu'aux normes fondamentales du travail reconnues internationalement — sous la surveillance d'un personnel de l'OIT spécialement déployé pour l'implantation du programme Better Factories — a permis au Cambodge d'améliorer significativement ses conditions de travail. Cela s'est traduit par des augmentations prospectives de 14%, puis de 18% du quota d'exportation leur étant alloué³⁹.

3.2. UN SOUTIEN PARALLÈLE AUX MINISTÈRES DU TRAVAIL

Initialement, l'OIT était — du moins en apparence — une instance de supervision récalcitrante qui n'acceptait que le financement américain pour le programme parallèle de formation et de soutien technique pour le Ministère cambodgien du travail. La supervision à l'échelle des manufactures, combinée à des rapports de synthèse biannuels, s'est imposée comme façon de surveiller les progrès réalisés au fil du temps⁴⁰. Bien qu'il y ait eu, à l'origine, une forte inquiétude à savoir si la réputation acquise par le Cambodge à travers sa participation au programme survivrait au retrait des traitements préférentiels, le modèle mis en place a été étendu à l'Indonésie, à la Jordanie, au Lesotho, au Nicaragua, au Vietnam et à Haïti (le sujet de cet article), avec le soutien de la Société financière internationale.

Le programme Better Work a été présenté comme une situation « gagnant-gagnant ». Toutefois, plusieurs critiques ont été émises. On a notamment allégué, dans les rapports d'investigation, que les programmes relevaient du *whitewashing*, qu'ils exploitaient les travailleurs en les sous-payant et en offrant des conditions de travail minables, et ce, avec l'assentiment de l'OIT. Sans aller aussi loin, et tenant compte des résultats d'une étude importante et complète effectuée en 2016 sur l'impact du programme Better Work, une critique soulevée à l'égard de la version cambodgienne de ces programmes est valide pour l'examen de la

³⁷ Kimberly Ann Elliott et Richard B Freeman, *Can Labor Standards Improve Under Globalization?*, Washington (DC), Peterson Institute for International Economics, 2003 ; Sandra Polaski, « Harnessing Global Forces to Create Decent Work in Cambodia », ILS Research Series 119 (2009), en ligne (pdf) : [ILO <www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_193763.pdf>](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_193763.pdf).

³⁸ *Agreement on Textiles and Clothing*, in Annex 1A of the *Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization*, 15 April 1994, 1869 UNTS 401 (*Agreement on Textiles and Clothing* terminated by 1 Jan 2005 as per Art 9). Voir Tony Heron, *The Global Political Economy of Trade Protectionism and Liberalization: Trade Reform and Economic Adjustment in Textiles and Clothing*, New York, Routledge, 2012.

³⁹ Sandra Polaski, « Combining Global and Local Forces: The Case of Labor Rights in Cambodia » (2006), en ligne (pdf) : [Carnegie Endowment for International Peace <https://carnegieendowment.org/files/WDCambodia1.pdf>](https://carnegieendowment.org/files/WDCambodia1.pdf).

⁴⁰ Voir Blackett, *supra* note 28 aux pp 122–24.

situation haïtienne : les programmes courent le risque « d’instaurer des formes de participation politique *atomisantes* et étroitement contrôlées, au détriment des formes spontanées, émanant de la majorité » [notre traduction, nos italiques]⁴¹, qui mettent l’accent sur la stabilité au lieu de promouvoir la représentation et la prise en charge par elles-mêmes des collectivités pauvres. Les critiques de Hugues au sujet du programme Better Factories Cambodia tiennent au fait que le programme n’est pas particulièrement efficace pour promouvoir des objectifs de redistribution. En observant l’initiative Better Work Haiti à travers le prisme du régionalisme social, cet article soulève la question à savoir si le programme a su mettre en marche une procédure d’autonomisation (*empowerment*) des acteurs, afin qu’ils surmontent l’approche étriquée de la légitimité étatique dans le processus de *nation-building*, tout en promouvant la solidarité internationale.

Pour ce faire, cet article entre en dialogue avec la littérature savante produite par Michel-Rolph Trouillot sur les origines et l’héritage duvaliériste. Trouillot explore la relation ambiguë entre l’État et la construction culturelle de la nation, la « communauté politique imaginaire », pour reprendre l’expression de Benedict Anderson⁴². La fracture profonde entre l’État et la nation, le peuple (qui, pour Trouillot, correspond essentiellement à la paysannerie, bien qu’il fasse par ailleurs l’exposé d’une culture et d’une histoire présentant une société civile hautement stratifiée) caractérise la gouvernance à Haïti. Une initiative comme Better Work Haiti opère à l’intérieur ainsi qu’en surplomb de cet espace ambivalent. Je soutiens que l’OIT devrait chercher à restreindre la fracture plutôt que de contribuer à l’exacerber.

4. UNE ÉTUDE DE CAS : « BETTER WORK HAITI »

4.1. CONTEXTE HISTORIQUE, ÉCONOMIQUE ET LÉGISLATIF

En tant que nation ayant affirmé sa reconnaissance radicale de l’agentivité humaine en abolissant l’esclavage et en s’émancipant du colonialisme simultanément en 1804, Haïti a une histoire très chargée symboliquement⁴³. L’histoire d’Haïti est également un mélange complexe,

⁴¹ Caroline Hughes, « Transnational Networks, International Organizations and Political Participation in Cambodia: Human Rights, Labour Rights and Common Rights » (2007) 14:5 *Democratization* 834 à la p 836. Un rapport préparé par des chercheurs à l’Université Tufts offre un bilan global de l’impact du programme Better Work. Leur évaluation de la mise en conformité considère qu’en ce qui concerne le travail des enfants, il n’y a pas d’indices de non-conformité. En ce qui concerne la liberté d’association et la négociation collective, on observe un niveau élevé de non-conformité même si quelques améliorations s’observent dans différents pays. De taux élevés de non-conformité s’observent aussi en ce qui concerne les heures de travail. Pour ce qui est de la santé et la sécurité au travail, la non-conformité demeure. Dans certains pays comme la Jordanie, la non-conformité la plus importante s’observe en travail migrant. Les conclusions du rapport spécifique à Haïti seront discutés plus loin dans cet article. Voir Drusilla Brown et al, « The Impact of Better Work: A Joint Program of the International Labour Organization and the International Financial Corporation » (2016), en ligne (pdf) : [UNHCR <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/51939>](https://data2.unhcr.org/en/documents/download/51939).

⁴² Michel-Rolph Trouillot, *Haiti: State Against Nation – The Origins & Legacy of Duvalierism*, New York, Monthly Review Press, 1990 à la p 26 (une version modifiée et traduite de son livre en français, *Les origines historiques de l’état duvaliériste*, Port-au-Prince, Deschamps, 1986) ; Benedict Anderson, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, ed révisée, Londres (R-U), Verso, 1991.

⁴³ C.L.R. James, *The Black Jacobins: Toussaint L’Ouverture and the San Domingo Revolution*, New York, Vintage Books, 1989 ; Suzy Castor, *Les origines de la structure agraire en Haïti*, Port-au-Prince (Haïti),

conflictuel et douloureux de politiques économiques mal avisées qui ont miné son affirmation nationale. Il faut également tenir compte des événements significatifs de son histoire politique. Parmi ceux-ci, l'ordonnance de Charles X qui, en 1825, force le pays à repayer 150 millions de francs (l'équivalent contemporain de 21 milliards de dollars américain) en compensation pour les pertes économiques causées par l'abolition de l'esclavage⁴⁴. S'ajoute à cela, au tournant du XX^e siècle, l'occupation par Haïti de la République dominicaine, puis l'occupation d'Haïti par les États-Unis⁴⁵ et, plus tard, le massacre de la frontière dominicaine (1937), qui incite le peuple dominicain voisin à se distancier de ses racines africaines⁴⁶, et finalement une dictature de trente ans, installée par un président « noiriste »⁴⁷. Pour Trouillot, l'état haïtien « combine une histoire d'une profondeur inusitée et une fragilité propre aux entités politiques beaucoup plus jeunes » [notre traduction]⁴⁸.

L'Haïti contemporaine, qui lutte toujours pour contrôler l'instabilité politique et les dégâts causés par des catastrophes naturelles⁴⁹, est territorialement petite mais, avec ses 10 millions d'habitants, elle est parmi les plus densément peuplés des *Least Developed Countries* (LDC), et reconnue comme étant le pays occidental le plus pauvre. À la différence des autres LDC dits non alignés, qui s'en remettaient à des politiques de substitution aux importations et n'ont pu joindre le GATT et l'OMC qu'à condition d'effectuer un ajustement structurel, Haïti a rapidement appliqué des politiques de libéralisation économique et a rejoint le GATT (puis l'OMC) dès 1950. Selon les plus récentes révisions des politiques de l'OMC, Haïti a éliminé la plupart de ses quotas, taxes et frais d'exportation⁵⁰. Bien que son économie soit majoritairement agricole⁵¹, ses principales exportations proviennent de l'industrie textile et représentent plus de 10% du PIB⁵². En 2012, la première destination des exportations d'Haïti

Centre de recherche et de formation économique et sociale pour le développement, 1987 ; Carolyn E Fick, *The Making of Haiti: The Saint Domingue Revolution from Below*, Knoxville (Tenn), University of Tennessee Press, 1990 aux pp 166–68 (rappelant que la transition s'est effectuée « de l'esclavage à un système fondé à moitié sur le salariat et à moitié sur le métayage » à la p 168).

⁴⁴ Voir notamment François Blancpain, *Un siècle de relations financières entre Haïti et la France (1825–1922)*, Paris, L'Harmattan, 2001.

⁴⁵ Voir notamment Suzy Castor, *L'occupation américaine d'Haïti*, Port-au-Prince (Haïti), Henri Deschamps, 1988 (témoigner de la résistance haïtienne de l'intérieur) ; Patrick Bellegarde-Smith, *Haiti: The Breached Citadel*, ed révisée, Toronto, Canadian Scholars' Press, 2004 aux pp 95–105.

⁴⁶ Voir Lauren Derby, « Haitians, Magic and Money: Raza and Society in the Haitian-Dominican Borderlands, 1900–1937 » (1994) 36:3 *Comparative Studies in Society & History* 488 (tracer la frontière et s'autodéterminer dans le contexte du massacre).

⁴⁷ Voir Matthew J Smith, *Red & Black in Haiti: Radicalism, Conflict, and Political Change, 1934–1957*, Chapel Hill (NC), University of North Carolina Press, 2009 (analysant les conditions ayant pavé la voie au Duvaliérisme).

⁴⁸ Trouillot, *supra* note 42 à la p 30.

⁴⁹ Voir notamment *Report of the Independent Expert on the Situation of Human Rights in Haiti*, Michel Forst, Doc off HCDH NU, 22^e sess, Doc NU A/HRC/22/65 (2013) (analysant l'épidémie de choléra).

⁵⁰ OMC, *WTO Trade Policy Review Body, Haiti – Report by the Secretariat (Revision)* (7 octobre 2003), OMC Doc WT/TPR/S/99/Rev.1 [OMC, *WTO Trade Policy Review*].

⁵¹ En 2014, Haïti se classait 168^e sur 187 au palmarès de l'Indice de développement humain du Programme de développement des Nations Unies, en ligne : <hdr.undp.org/en/data>.

⁵² Better Work Haiti, *Better Work Haiti: Garment Industry 9th Biannual Synthesis Report Under the HOPE II Legislation* (16 octobre 2014), en ligne (pdf) : <betterwork.org/global/wp-content/uploads/2015/03/

était les États-Unis, dans une proportion de 83,6%⁵³. Quant aux importations d'Haïti, elles proviennent surtout des États-Unis, mais aussi de la République dominicaine, et ce, malgré les disputes commerciales constantes et les décisions récentes de la cour constitutionnelle dominicaine ayant « dénationalisé », selon des estimations conservatrices, près de 200 000 travailleurs migrants de descendance haïtienne nés en République dominicaine⁵⁴.

L'accord bilatéral sur le commerce entre les États-Unis et Haïti est encadré par la loi américaine. En 2006, le Congrès américain adopte l'*Haitian Hemispheric Opportunity through Partnership Encouragement Act (Hope Act)*⁵⁵, afin de permettre aux articles textiles manufacturés à Haïti d'entrer aux États-Unis sans être taxés. Les produits textiles constituent le principal pôle d'exportation d'Haïti, représentant 80% de toutes leurs exportations aux États-Unis, pour une valeur estimée à 550 millions de dollars américains en 2010. Cette industrie emploie présentement plus de 30 000 personnes, dont 66% sont des femmes qui pourvoient aux besoins de leur famille⁵⁶. Les estimations optimistes quant au potentiel de croissance dans ce secteur entrevoient une capacité d'emploi future de 150 000 travailleurs. En 2008, deux ans après le *Hope Act*, le Congrès américain a adopté la loi *HOPE II*⁵⁷ afin d'élargir l'exemption de taxes frontalières et d'établir un nouveau programme de surveillance et d'amélioration des conditions de travail dans l'industrie du textile et du vêtement, et ce, à travers le programme Technical Assistance Improvement and Compliance Needs Assessment and Remediation (TAICNAR) de l'OIT. L'*Haiti Economic Lift Program Act de 2010 (HELP Act)*⁵⁸ a, pour sa part, élargi le *Caribbean Basin Economic Recovery Act* ainsi que la portée de *HOPE II*, afin de stimuler la croissance et le développement économique d'Haïti, dans la foulée du tremblement de terre de janvier 2010. Le *HELP Act* étend le programme de commerce préférentiel HOPE, incluant l'accès hors-taxe au marché américain pour les produits textiles jusqu'en 2020. Il étend aussi les tarifs préférentiels du textile aux tricots et aux lainages.

La loi *HOPE II* lève les taxes d'entrée aux États-Unis pour un nombre limité de produits textiles importés d'Haïti, et ce, si 50% de la valeur des biens et/ou du coût de production ont été engagés à Haïti, aux États-Unis ou dans un autre pays ayant un accord de libre-échange avec les États-Unis. Dès la quatrième année suivant l'entrée en vigueur de *HOPE II*, ce pourcentage

BHW_9th_-Compliance_Synthesis_Report_HOPE-II_Oct_2014.pdf> (consulté le 2 mars 2015) à la p 7 [Rapport de synthèse Better Work, octobre 2014] ; Better Work Haiti, *Better Work Haiti: Garment Industry 8th Biannual Synthesis Report Under the HOPE II Legislation* (16 avril 2014) à la p 7, en ligne (pdf) : <betterwork.org/global/wp-content/uploads/BWH_HOPE-II_EN_13-April-2014-1.pdf> (consulté le 2 mars 2015) [Rapport de synthèse Better Work, avril 2014].

⁵³ Economist Intelligence Unit, Haiti, 2012.

⁵⁴ República Dominicana, Tribunal constitucional, *SENTENCIA TC/0168/13* (23 septembre 2013) (République dominicaine), en ligne : <www.refworld.org/cases,DR_CC,526900c14.html>.

⁵⁵ US, Bill HR 6111, *Tax Relief and Health Care Act of 2006*, 109th Cong, 2006, Title V (promulgué), modifiant le *Caribbean Basin Economic Recovery Act (CBERA) of 1983*, 19 USC § 2701 (1983).

⁵⁶ Rapport de synthèse Better Work, octobre 2014, *supra* note 52 à la p 7.

⁵⁷ US, Bill HR 6124, *Food, Conservation, and Energy Act of 2008*, 110th Cong, 2008, Title XV (promulgué, aussi appelé le *Farm Bill*).

⁵⁸ US, Bill HR 5160 (promulgué). Le *HELP Act* inclut une réponse rapide, ainsi qu'un soutien à moyen et à court terme pour la technologie et les infrastructures pour le service à la clientèle haïtien.

s'élève à 55%, et à 60% à la cinquième année⁵⁹. En complément des mesures commerciales, le Caracol Industrial Park, qui longe la frontière entre Haïti et la République dominicaine, a ouvert ses portes en juillet 2012⁶⁰. La décentralisation des activités industrielles en-dehors de Port-au-Prince marque une distinction importante avec le schème en place à l'époque Duvalier. Il s'agissait également d'une recommandation des organisations internationales, incluant la Banque mondiale dans les années 1980, afin de réduire la consommation de ressources énergétiques comme l'électricité et éviter d'accentuer, de manière générale, « la polarisation économique et spatiale sans en faire bénéficier à la nation » [notre traduction]⁶¹. La construction de l'Inter-American Development Bank-financed Caracol près d'un village frontalier qui fut le site du massacre de Ouanaminthe en 1937, ainsi que sur des terres reconnues pour avoir été le théâtre de luttes paysannes, a suscité désarroi et mécontentement. L'organisme s'est établi sur des terres particulièrement fertiles, au sein d'un écosystème fragile, et aucune étude d'impact environnemental substantielle n'a été menée au préalable⁶².

Malgré tout, l'espoir d'attirer des investissements étrangers significatifs plus éloignés se concrétise avec l'arrivée de « Sae-A Trading Co. Ltd », une entreprise coréenne de pointe dans la confection de vêtements⁶³. L'industrie débute au stade le plus bas de la chaîne de valorisation, en assemblant des chandails blancs ou pré-teints déjà taillés, à partir de tissus et de patrons importés, assemblés avec des machines à coudre importées. L'ascension dans la chaîne de valorisation, pour un pays pourtant reconnu pour sa stupéfiante créativité artisanale et les talents artistique de son peuple, semble toutefois demeurer hors de portée, et peut même évoquer la déqualification industrielle⁶⁴. *HOPE II* a ajouté des conditions aux traitements préférentiels⁶⁵. Afin de se prévaloir des privilèges commerciaux conférés par *HOPE III/HELP*, Haïti était tenue, par la loi américaine, d'habiliter un ombudsman du travail, indépendant et nommé directement

⁵⁹ Voir notamment JF Hornbeck, « The Haitian Economy and the HOPE Act », Congressional Research Service Report for Congress (24 juin 2010), en ligne (pdf) : *Homeland Security Digital Library* <www.hsdl.org/?view&did=737872>.

⁶⁰ Voir USAID, « Caracol Industrial Park » (consulté le 2 mars 2015), en ligne : *USAID* <www.usaid.gov/haiti/caracol-industrial-park>.

⁶¹ Voir Trouillot, *supra* note 42 (soutenant que « la redistribution des manufactures aux quatre coins du pays n'élimina pas les problèmes fondamentaux causés par l'industrie de l'assemblage elle-même » à la p 210).

⁶² Deborah Sontag, « Earthquake Relief Where Haiti Wasn't Broken », *The New York Times* (5 juillet 2012), en ligne : *NY Times* <www.nytimes.com/2012/07/06/world/americas/earthquake-relief-where-haiti-wasnt-broken.html>.

⁶³ *Ibid.* Sontag rappelle les rapports de travail troubles des manufacturiers du Guatemala.

⁶⁴ Même un compte-rendu relativement optimiste de la chaîne de valeur dans le textile et le vêtement doit reconnaître les défis qui barrent la route au « nivellement vers le haut » en matière sociale dans cette industrie, vu la pression croissante qui s'exerce en défaveur de la prise en compte du coût du travail dans la fixation des prix, vu l'intensification de la compétition. Voir WTO, IDE-JETRO et OECD, « Aid for Trade and Value Chains in Textiles and Apparel » (2013), en ligne (pdf) : *OECD* <www.oecd.org/dac/aft/AidforTrade_SectorStudy_Textiles.pdf>.

⁶⁵ R Bhala, *Dictionary of International Trade Law*, 2e ed, Lexis Nexis, 2012 à la p 485. D'autres, incluant l'économiste Camille Chalmers, suggèrent que les contingences socioéconomiques sont encore plus vastes et incluent l'acceptation d'une vaste gamme de privatisations et de conditions sur les importations. Voir C Chalmers, « Zones franches, stratégie de développement et luttes syndicales ... le cas d'Haïti » Colloque du Centre international de solidarité ouvrière (CISO), Agir collectivement pour le travail décent dans les zones franches : le cas d'Haïti, présenté à Montréal, 10 novembre 2011.

par le Président d'Haïti, de connivence avec le secteur privé et les organisations syndicales. L'ombudsman a commencé son mandat en 2012. Son équipe a récemment été élargie pour inclure un adjoint et un assistant. Le bureau de l'ombudsman est situé en plein cœur du parc industriel SONAP, à Port-au-Prince. Haïti a également été tenue de travailler en partenariat avec l'OIT afin de développer un programme pour évaluer et promouvoir l'obéissance aux normes fondamentales sur le travail, ainsi qu'aux lois domestiques sur le travail au sein des manufactures éligibles aux tarifs préférentiels octroyés par *HOPE II*. Ces exigences étaient incorporées dans la législation sous la bannière du programme TAICNAR. Ultimement, Haïti devait développer un mécanisme pour garantir que les producteurs bénéficiant des privilèges commerciaux de *HOPE II* participent bel et bien au programme TAICNAR.

Le programme TAICNAR se décline en deux volets. Le premier est désigné par l'OIT comme « l'assistance technique » afin de renforcer les structures légales et administratives, et pour améliorer la conformité au sein de l'industrie. Le périmètre d'application de ce volet est vaste et inclut un processus continu de réforme et de soutien légaux visant à renforcer le caractère quelque peu fragile et limité de l'administration et des institutions judiciaires sur le travail sur tout le territoire haïtien. Par exemple, après le tremblement de terre de 2010, les juges du tribunal spécial sur le travail tenaient les audiences dans une tente à Port-au-Prince...

Le second volet du programme TAICNAR s'attarde à l'examen de la conformité des normes du travail, ainsi qu'aux lois domestiques sur le travail, en soutenant des efforts de réhabilitation, tout en rapportant publiquement le progrès de chaque manufacture inscrite au registre de l'ombudsman. Ce volet comprend également la Commission présidentielle tripartite de mise en œuvre de la loi HOPE. Le programme sectoriel opère à l'échelle du pays — les compagnies textiles haïtiennes centrées sur l'exportation étant obligées d'y participer — et les manufactures sont tenues de s'enregistrer et d'accepter d'être sous observation dès le début de la production⁶⁶. Better Work Haiti a rendu publiques neuf synthèses biannuelles en anglais, incluant le rapport d'octobre 2014, qui couvrait la période de février à août 2014⁶⁷. À ce moment-là, 25 manufactures étaient mises à l'examen et faisaient l'objet du rapport. Tout comme avec Better Factories Cambodge, le modèle d'amélioration continue de *HOPE II* adopté dans Better Work Haiti incorpore un programme de soutien aux producteurs non conformes afin que ceux-ci atteignent les objectifs fondamentaux prescrits en matière de conditions de travail et qu'ils respectent les éléments clés de la législation haïtienne sur le travail. Dans tout cela, les avantages commerciaux octroyés constituent la carotte, mais la menace du bâton demeure : si les efforts échouent malgré le soutien offert, les États-Unis sont tenus par la loi de « confisquer, suspendre ou limiter le traitement préférentiel offert »⁶⁸.

4.2. LE SECTEUR DU PRÊT-À-PORTER HAÏTIEN : D'HIER À AUJOURD'HUI

Il est difficile de ne pas être ambivalent devant les modèles de développement fondés sur les processus d'assemblage légers tels que ceux mis de l'avant dans le programme Better Work Haiti. Le développement de Better Work Haiti reflète un modèle particulier parmi les modèles d'industrialisation. Ce n'est pas un modèle inédit dans le contexte haïtien. En fait, il

⁶⁶ Rapport de synthèse Better Work, avril 2014, *supra* note 52 à la p. 9.

⁶⁷ Rapport de synthèse Better Work, octobre 2014, *supra* note 52.

⁶⁸ 19 USC § 2703a(e)(4)(B)(ii).

faisait partie de la stratégie du régime Duvalier. Le président François « Papa Doc » Duvalier avait en effet vanté la stabilité politique haïtienne auprès du vice-président américain Nelson Rockefeller, lors de sa visite à Haïti en 1969. Duvalier soutenait alors que « Haïti pourrait être un vaste réservoir de travail manuel pour les Américains en quête de ré-exportation des industries, parce qu'elle est plus proche, plus fiable et plus accessible qu'Hong Kong » [notre traduction]⁶⁹.

Cette stratégie est associée à la seconde phase du Duvaliérisme, ou *Jean-Claudisme*, marquée par l'accession de « Bébé Doc » Duvalier à la présidence, lors du décès de François Duvalier en 1971. Un an plus tard, 150 entreprises américaines s'étaient installées à Haïti, autour du parc industriel de Delmas. Entre 1971 et 1977, ce nombre a doublé, avant de subir un déclin à la fin de la décennie⁷⁰. Bien sûr, lors de cette période, on faisait partout la promotion d'une Haïti à bas prix, dénuée de tout mouvement de grève, et ce, bien que certains observateurs aient argumenté qu'en valeur réelle, le niveau des salaires était plus élevé durant cette période qu'ils ne l'ont été jusqu'aux augmentations de salaire de 2009⁷¹. Trouillot offre une analyse communément admise de l'impact économique de ces augmentations de salaire :

La sous-traitance d'usines d'assemblage a offert des emplois à plusieurs personnes dans la région de Port-au-Prince, entre 40 000 et 60 000 selon les estimations. Toutefois, ce n'était pas suffisant pour induire un changement substantiel dans le portrait d'emploi national. Les manufactures se sont succédées les unes aux autres, rendant le marché du travail instable, même si le nombre net d'emplois est demeuré relativement stable. De plus, vu les conditions de travail, l'absence de syndicats ainsi que les demandes excessives des employeurs (changements d'horaire imprévus, harcèlement sexuel), peu d'Haïtiens ont gardé leur emploi suffisamment longtemps, même dans les entreprises les plus stables, pour retirer des bénéfices significatifs. Finalement, malgré le très faible coût de la main-d'œuvre, beaucoup d'investisseurs potentiels appréhendaient avec méfiance les infrastructures d'Haïti, ainsi que la capacité du pays à offrir un environnement politiquement stable. Ainsi, au lieu d'accroître de manière constante comme on l'attendait, la production industrielle a vacillé au cours des années 1970 et 1980 [notre traduction]⁷².

Sous la coupe de Better Work, Haïti est toujours promue comme une des régions où la production peut se faire à un coût parmi les plus bas. Paul Collier, dans son rapport précité, compare la combativité d'Haïti dans le domaine du textile à celle du Bangladesh (avant la tragédie du Rana Plaza)⁷³. Toutefois, dans une lettre ouverte au *Washington Post*, Laurent

⁶⁹ Cité dans Trouillot, *supra* note 42 à la p 200. Trouillot ajoute que la sous-traitance de l'assemblage léger a émergé dans les années 1950, de façon marquée sous le régime Magloire (*ibid* aux pp 200–01).

⁷⁰ Trouillot, *supra* note 42 à la p 201.

⁷¹ Voir notamment Chalmers, *supra* note 65. Voir aussi AFL-CIO Solidarity Centre, « The High Cost of Low Wages in Haiti: Living Wage Estimate for Apparel Industry Workers, Port-au-Prince, Haiti » (mai 2014), en ligne (pdf) : <www.solidaritycenter.org/wp-content/uploads/2014/11/Haiti.Living-Wage-Study-FINAL-updated.3-11-15.pdf> ; Fritz Deshommes, *Salaires minimum et sous-traitance en Haïti*, Port-au-Prince (Haïti), Éditions de l'Université d'État d'Haïti, 2010 (déployant une analyse de la viabilité économique de la hausse du salaire minimum dans les pays où l'industrie se concentre autour de l'assemblage textile dédié à l'exportation, comme Haïti).

⁷² Trouillot, *supra* note 42 à la p 209.

⁷³ Paul Collier, « Haiti: From Natural Catastrophe to Economic Security: A Report for the Secretary-General of the United Nations » (janvier 2009), en ligne (pdf) : <www.focal.ca/pdf/haiticollier.pdf>. Sur

Lamothe, alors premier ministre d'Haïti, note que « cette difficulté explique en partie pourquoi les nouveaux fabricants de vêtements comme Sae-A ont reçu 50 candidatures pour chaque poste lorsqu'ils ouvraient leur usine » [notre traduction]⁷⁴. L'économiste haïtienne Camille Chalmers, tout comme d'autres ayant observé la situation de près pendant un moment, soutiennent qu'il s'agit précisément du facteur causal dans le développement d'environnements des plus violents et plus précaires, tel Cité Soleil⁷⁵. En effet, l'OMC a même remarqué un déclin du rôle joué par l'agriculture, en partie dû à la croissance dans les autres secteurs comme le service, mais aussi à cause de « l'exode rural »⁷⁶. Certains ont questionné la relation entre la position des femmes comme épine dorsale de l'économie agraire ainsi que l'émergence d'une main d'œuvre majoritairement féminine dans l'industrie du textile⁷⁷. Plusieurs autres politiques — y compris l'embargo international de 1991 — ont affecté la production de produits de l'agriculture dédiés à l'exportation, mais aussi et surtout l'enchaînement⁷⁸ de catastrophes écologiques et leurs conséquences aggravées par des infrastructures vulnérables⁷⁹. Trouillot évoque aussi un défi plus profond, à savoir la résistance paysanne. Il suggère que les exportations des principaux produits de l'agriculture haïtienne, comme les huiles essentielles, le cacao et le café, étaient erratiques et que cela n'était pas dû seulement à la fluctuation des prix sur le marché international, mais bien aux paysans haïtiens eux-mêmes, « qui devenaient des *marrons* économiques évitant toute production dédiée à la classe moyenne urbaine » [notre traduction]⁸⁰. Cela renvoie à la critique plus préoccupante du modèle de développement fondé sur l'industrie de l'assemblage à Haïti, qui, certes, dépasse largement le champ couvert par cet article, mais qui mérite d'être mentionnée : il existe à Haïti une inadéquation profonde et enracinée historiquement entre ce modèle de développement et le « pays en dehors »⁸¹.

De plus, cette fracture renvoie à la difficile coexistence de la classe politique et des élites économiques avec la société agraire entretenant une relation trouble aux classes urbaines haïtiennes. Comme le soutient Trouillot, « ce qu'il faut pour corriger la croyance omniprésente

les défis de gouvernance du R. Plaza, voir Janelle M Diller, « Pluralism and Privatization in Transnational Labour Regulation: Experience of the International Labour Organization » dans Blackett et Trebilcock, *supra* note 21.

⁷⁴ Laurent Lamothe, « Guest Post: The Case for Made in Haiti », *Financial Times* (15 octobre 2013), en ligne : <www.ft.com/content/878820c4-db6e-3a6c-bda8-5d769e60cb1e>. Voir également Workers' Rights Consortium, « Stealing from the Poor: Wage Theft in the Haitian Apparel Industry » (15 octobre 2013), en ligne (pdf) : <workersrights.org/freports/WRC%20Haiti%20Minimum%20Wage%20Report%2010%2015%2013.pdf> ; Better Work Haiti, « Better Work Haiti: Garment Industry 6th Biannual Synthesis Report Under the HOPE II Legislation » (16 avril 2013), en ligne (pdf) : <betterwork.org/global/wp-content/uploads/HOPE-II-Report_April-2013_Final.pdf>.

⁷⁵ Chalmers, *supra* note 65.

⁷⁶ OMC, *WTO Trade Policy Review*, *supra* note 50 au para 18.

⁷⁷ Voir Trouillot, *supra* note 42 (notant que « [n]o one has yet established any systematic correlation ... [b]ut ... the very idea of wages that were more than ten times the income of the average peasant certainly increased the rural exodus » à la p 215).

⁷⁸ « Dye mon, gyen mon » ou « Par-delà les montagnes, plus de montagnes » est un proverbe haïtien qui atteste la persistance du défi posé par la résolution des problèmes qui s'enchaînent. Cela rappelle à la fois la topographie haïtienne et le caractère perpétuel des luttes.

⁷⁹ OMC, *WTO Trade Policy Review*, *supra* note 50 au para 18.

⁸⁰ Trouillot, *supra* note 42 à la p 212.

⁸¹ Gérard Barthélémy, *L'Univers rural haïtien : Le pays en dehors*, Paris, L'Harmattan, 1990.

qu'Haïti est un pays de gens passifs [...] est une analyse des rapports productifs qui démontrent ce qu'il advient des surplus générés » [notre traduction]⁸².

Plutôt que de proposer une solution simpliste pour clore un débat complexe, cet article doit être lu comme suggérant que le droit du travail et le développement à Haïti doivent porter au-delà du développement fondé sur les exportations. Le soutien de l'OIT au travail décent à Haïti devrait être clairement compris comme une aide à plusieurs facettes et profondément enracinée, qui s'étend nécessairement au-delà des enjeux médiatisés du moment, pour s'intéresser aussi aux problèmes de fond soulevés par l'économie fondée sur les exportations. Pour faire preuve de cohérence, il faudrait un regard exhaustif sur l'économie informelle, qu'on ne peut oblitérer dans ce contexte, puisqu'elle est prépondérante. Il faudrait également promouvoir des modes alternatifs de développement rural-urbain, dans le « pays en dehors ».

De manière peut-être étonnante, et même en tenant compte des nombreuses critiques du type de croissance que véhiculent les modèles de développement centrés sur le secteur manufacturier, on peut encore soutenir que le programme Better Work à Haïti a représenté une expérience contre-hégémonique, en créant un « irritant réglementaire » procurant des outils précieux pour soutenir le processus de *nation-building* à Haïti, même dans le « pays en dehors ».

Dans la dernière section de cet article, je m'intéresse brièvement aux trois sites réglementaires actuels qui ont été à la fois été des lieux de défis et d'expériences, en bonne partie grâce à l'initiative Better Work.

5. LES DÉFIS RÉGLEMENTAIRES ACTUELS

5.1. RÉFORMER LE DROIT DU TRAVAIL

Dans les années 1940, un expert mandaté d'aller proposer à Haïti une législation « moderne » sur le travail, comme pour de nombreux projets initiés à travers l'Afrique pas tout à fait post-coloniale, formule ses recommandations en prenant pour archétype « l'homme industriel moderne ». David Blelloch, chef de la division sur les conditions de travail, qui fut aussi, de manière anecdotique, basé à Montréal (McGill) durant l'entre-guerre, a écrit une histoire attentive à la législation haïtienne sur le travail, en commençant par le *Code noir*. Il conclut que vu la présence de vastes plantations employant de nombreux travailleurs, l'existence de chemins de fer ainsi que d'un nombre croissant d'ateliers artisanaux en tous genres, de plus en plus dotés d'outils technologiques, le « moment historique pour s'atteler à la protection des travailleurs haïtiens » était venu. Il recommande alors le développement d'une législation sur le travail pour encadrer l'économie formelle en plein essor⁸³.

Le *Code du travail* présentement en vigueur en Haïti est le dernier adopté par Dr François Duvalier, qui fut Ministre du travail avant de s'emparer de la présidence et d'imposer une

⁸² Trouillot, *supra* note 42 à la p 77.

⁸³ David Habershon Blelloch, *Recommandations concernant l'élaboration d'une législation du travail, Conseil d'administration de la Caisse d'assurance sociale d'Haïti et de la Secrétaire d'Etat du travail*, Port-au-Prince (Haïti), Imprimerie Henri Deschamps, 1953.

dictature particulièrement brutale⁸⁴. « Papa Doc » Duvalier a en fait adopté un code du travail « protecteur » qui, à bien des égards, ressemblait aux codes du travail des colonies françaises outre-mer. Il se calquait sur le droit du travail français et fut adopté au moment où les anciennes colonies françaises étaient décolonisées, en 1961. Toutefois, ce code fut également vu par certains comme un véhicule de répression, facilitant le contrôle totalitaire exercé par Duvalier. La législation fut ensuite amendée par son fils, « Bébé Doc » Duvalier, en 1984.

Better Work applique le code actuel. À plusieurs égards, le travail de supervision effectué par Better Work a mis en lumière de nombreux problèmes du *Code du travail*, déjà perçu comme étant vétuste. Le rapport produit à travers Better Work incluait des détails techniques comme le nombre de salles de bain requises par le *Code* sur les lieux de travail, ce que plusieurs considèrent beaucoup trop prescriptif et en rupture avec les meilleures pratiques contemporaines en matière de législation. On a ainsi allégué que cela biaisait les résultats des examens de Better Work, parce que les rapports de synthèses qualifiaient de « non conformes » plusieurs usines qui ne répondaient pas à ces prescriptions trop techniques⁸⁵. Malheureusement, ces considérations sont surtout utilisées pour minimiser ou discréditer la démarche menée par Better Work.

Des enjeux plus significatifs qui posent un défi plus considérable émanent de la configuration des droits de syndicats dans le *Code*, qui a été la base d'observations ciblées formulées par le Comité d'experts sur l'application des conventions et des recommandations. Ces défis étaient particulièrement visibles dans la gestion habile du congédiement des syndicalistes d'une des industries textiles clés. Better Work, de concert avec l'OIT, a été en mesure d'identifier précisément le problème émanant du *Code*, lequel n'offrait pas aux travailleurs le droit d'être réinsérés dans leur emploi suite à un congédiement fondé sur une discrimination antisyndicale⁸⁶. Moins mise de l'avant, mais tout aussi importante, est la crise de confiance entourant la capacité du Département du travail à corriger la situation de manière rapide et efficace. Better Work a été en mesure d'activer les leviers associés à la surveillance internationale et à la reconnaissance nationale afin de promouvoir une résolution qui prenait en considération la possibilité de réinsertion tout en promouvant le dialogue social⁸⁷. Il est important d'insister sur le fait que la réforme du *Code du travail* a été présentée avec cohérence comme une réforme pour une large promotion du développement social et économique d'Haïti⁸⁸. Il n'est pas nécessaire de s'étendre sur l'application actuellement préoccupante du

⁸⁴ *Décret du 24 février 1984 actualisant le Code du travail du 12 septembre 1961*, en ligne (pdf) : <www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/135/98545/F1595767852/HTI-135.pdf> [Code du travail (Haïti)].

⁸⁵ Rapport de synthèse Better Work, avril 2014, *supra* note 52 à la p 10.

⁸⁶ Better Work Haiti, « Report on Dismissals of SOTA Union Executive Committee Members » (24 novembre 2011) ; voir aussi Better Work Haiti, « Better Work Haiti: Garment Industry 4th Biannual Synthesis Report under the HOPE II Legislation » (16 avril 2012) aux pp 17–18, en ligne (pdf) : <www.usfashionindustry.com/pdf_files/Better%20Work%20Haiti%204th%20Biannual%20Report%20Under%20the%20HOPE%20II%20Legislation.pdf>.

⁸⁷ « Social Dialogue Reinforced in the Textile Sector », *Le Nouvelliste* (3 avril 2014), en ligne : <lenouvelliste.com/public/index.php/article/129381/social-dialogue-reinforced-in-the-textile-sector>.

⁸⁸ Voir Organisation internationale du travail, « Supporting the Reform of Haiti's Labour Administration and the Revision of its National Labour Code » (consulté le 2 mars 2015), en ligne : <www.ilo.org/ifpdial/technical-cooperation-projects/WCMS_167278/lang--en/index.htm> ; United States Trade Representative, « 2014 USTR Annual Report on the Implementation of the Technical Assistance

Code du travail haïtien à Port-au-Prince ; il est plutôt intéressant de s'attarder aux conclusions du rapport du Tufts University Labor Lab. Leur lecture des rapports de conformité produits par Better Work cherche à déterminer à la fois si le programme Better Work permet de « déranger » des processus qui mènent à des conditions défavorables de travail, et si Better Work engendre des processus qui promeuvent des conditions de travail décent. Et dans ce sens, en Haïti, le Tufts University Labor Lab observe un certain changement pour ce qui est de la compensation, de la gestion des contrats et des ressources humaines, et des heures de travail. Mais le rapport souligne que les améliorations sont souvent suivies par des détériorations⁸⁹. Qui plus est, ce *Code* ne fait en effet guère plus qu'effleurer la surface de la structure du travail agricole à travers le pays, ainsi que celle des formes pluralistes d'organisation du travail en agriculture qui se sont développées au fil du temps — certaines étant intrinsèquement inégalitaires, d'autres prenant appui sur les pratiques collectives pour corriger des déséquilibres⁹⁰. Il ne s'étend pas non plus au-delà du contexte prototypique de l'installation industrielle, afin de joindre les milieux de travail de la majorité des Haïtiens (soit les services personnels, surtout là où les économies urbaines et rurales informelles sont profondément entrelacées)⁹¹. Évidemment, les travailleurs migrants haïtiens sont encore nombreux⁹². On ne peut toutefois présumer que les institutions administrant la justice, organisées sur un modèle qui pourrait fonctionner dans le Nord, fonctionnent de la même manière à Haïti, même pour la fine strate formelle de l'économie à laquelle elles pourraient être appliquées. Dans les « périphéries » du droit du travail, l'État fonctionne rarement comme on l'aurait espéré⁹³.

Le modèle du droit du travail à Haïti suggère qu'une réforme du droit du travail pourrait émaner d'un modèle étroit et centriste de développement, qui se focalise sur l'économie dite moderne et qui court le risque répété de freiner l'imagination relativement à ce dont une « autre nation », au-delà de l'industrie textile, pourrait avoir besoin pour advenir enfin. Cela pourrait

Improvement and Compliance Needs Assessment and Remediation (TAICNAR) Program and Assessment of Producer Eligibility » (2014), en ligne : <ustr.gov/sites/default/files/06182014%20USTR%20Report%20Haïti%20HOPE%20II%202014.pdf>.

⁸⁹ Voir Brown et al, *supra* note 41 aux pp xvii, 53. Leur analyse granulaire permet de voir des améliorations soutenues, notamment en ce qui concerne les pauses statutaires dans la journée du travail. Les chercheurs observent que même si 95% des usines ne respectaient pas cette exigence lors des premiers rapports, par le 6^e, aucune usine était en « non-conformité » et que ces résultats semblaient tenir. Les résultats sont semblables pour la conformité en matière de déductions non-autorisés de la paie des travailleurs, et des règles internes du travail. Brown et al, *supra* note 41 aux pp 53–54. Sur l'application du code, voir aussi Deshommes, *supra* note 71 aux pp 27–30. L'édition académique du code est celle de Me François Latortue, *Le droit du travail en Haïti*, 2^e éd, Port-au-Prince (Haïti), Édition des Antilles, 1992.

⁹⁰ Voir Gélén I Collot, « La diversité des coutumes en Haïti : Interprétation des données et résultats de l'enquête réalisée en Haïti au cours de l'année 2001 » dans Gilles Paisant, dir, *De la place de la coutume dans l'ordre juridique haïtien : Bilan et perspectives à la lumière du droit comparé*, Grenoble (France), Presses Universitaires de Grenoble, 2003 à la p 41.

⁹¹ Voir Dingan Bazabas, *Du marché de rue en Haïti : Le système urbain de Port-au-Prince face à ses entreprises « d'espace-rue »*, Paris, L'Harmattan, 1997.

⁹² De façon intéressante, le code actuel contient des dispositions qui témoignent à tout le moins d'une attention législative accordée au potentiel d'application extraterritoriale du droit du travail, afin de protéger les travailleurs domestiques émigrant d'Haïti avec leurs employeurs. Voir Art. 265, Code du travail (Haïti), *supra* note 84.

⁹³ Voir Trouillot, *supra* note 42 à la p 22.

être saisi par les parties comme une opportunité de mettre de l'avant le potentiel de la vaste majorité des travailleurs à travers le pays. Cela pourrait même devenir un moyen par lequel les fonctionnaires ministériels eux-mêmes pourraient exprimer leur frustration quant au fait d'être relativement mal équipés — lorsque comparés aux fonctionnaires de Better Work — pour résoudre des différends. Ils pourraient exprimer leur empressement d'avoir accès aux outils et aux ressources nécessaires pour mener des évaluations comparatives sophistiquées, que des firmes ou des inspecteurs n'ayant accès ni à des automobiles ni à l'électricité ne sont pas en posture d'effectuer. Des préoccupations de cette nature peuvent conduire non seulement à des réformes textuelles (toujours insuffisantes), mais aussi à un support technique plus large pour le département du travail et l'inspection du travail, particulièrement dans un programme lancé en mars 2014⁹⁴, toujours à l'œuvre, qui se superpose et constitue un élément essentiel pour soutenir toute réforme du droit du travail. En d'autres mots, ces initiatives pourraient devenir résolument redistributives⁹⁵.

5.2. PROMOUVOIR LE DIALOGUE SOCIAL

Better Work Haiti engendre l'établissement d'une Commission présidentielle tripartite de mise en œuvre de la loi HOPE. Néanmoins, au moment de la mise en place de ces institutions, la tradition de dialogue social entre les acteurs manquait à l'appel. Trouillot soutient que la force de la « dictature particulière » duvaliériste se pose en fait comme une confirmation de la fragilité de la société civile haïtienne⁹⁶, ainsi que de la faiblesse des organisations syndicales que le régime a tenté d'écraser. Suivant la médiation faite par Better Work avec le soutien de l'OIT (offrant initialement des formations sur les normes internationales du travail et ensuite plus largement sur la gouvernance) suite aux congédiements de Sota, une initiative de dialogue social parallèle a été mise en place, en juillet 2012. D'une certaine manière, cela a aménagé un espace où des pratiques peu répandues pouvaient être explorées dans le contexte du travail. C'était vu comme un atout pour dissiper des générations de méfiance et d'animosité, durant lesquelles on recourrait aux grèves sauvages et aux *lockouts* plus qu'à quelque forme de dialogue qui aurait pu mener à des ententes collectives sectorielles ou par usine, tout en suscitant une discussion sur des enjeux socioéconomiques clés. Un Protocole d'entente (PE) a été approuvé à la fin de 2013. Les discussions furent momentanément suspendues durant la crise de décembre 2013 entourant le salaire minimum. Toutefois, les dossiers ont rapidement suivi leur cours et le PE a été signé lors d'une cérémonie officielle à la fin du mois de mars 2014. Des discussions étaient également bien amorcées au sujet de l'approfondissement du dialogue social afin de s'atteler à des enjeux collectifs. L'extension du domaine du dialogue social s'est faite à la fois de manière horizontale (étendu à d'autres secteurs de l'économie) et verticale (étendu au pallier de gouvernance nationale)⁹⁷.

⁹⁴ Rapport de synthèse Better Work Haiti, octobre 2014, *supra* note 52 à la p 9.

⁹⁵ Trouillot, *supra* note 42 aux pp 164–65 (soutenant qu'au sein d'un état qui fut autoritaire depuis Dessalines jusqu'au deux Duvalier, « l'État a franchi les limites culturelles spécifiques de l'autoritarisme »).

⁹⁶ *Ibid* à la p 163. Trouillot ajoute que « l'histoire des institutions duvaliéristes révèlent des moments d'expérimentation, de retraite et d'ambivalence ».

⁹⁷ Rapport de synthèse Better Work Haiti, octobre 2014, *supra* note 52 aux pp 9–10. Il est à noter que le Tufts University Labor Lab considère l'impact du dialogue social sur la santé et la sécurité au travail (Brown et al, *supra* note 41 à la p 334).

Dans une certaine mesure, alors que la formule « table ronde » pour la promotion du dialogue social est un forum émergent intéressant à travers lequel concrétiser ce dialogue, il vise à aborder plus que la somme des difficultés rencontrées par les communautés pauvres. Il cherche plutôt à créer un espace où, à travers les négociations sur le *Code du travail*, se développe une conscience des intérêts collectivement partagés ainsi que de l'importance du dialogue social. En ce sens, plutôt qu'un dispositif atomisé qui promet l'unité et la stabilité, il s'agit d'un site à travers lequel les acteurs sont appelés à forger le chemin à emprunter pour induire des progrès dans l'industrie textile et dans la société en général.

5.3. SUR LE SALAIRE MINIMUM

Les enjeux entourant le salaire minimum ont aussi surgi au moment où le Conseil supérieur des salaires était remis sur les rails, et où l'on nommait un bureau tripartite présidé par le Directeur du travail, nommé à l'été 2013⁹⁸. Les tensions étaient déjà fortes relativement à l'interprétation à donner au texte ambigu sur le salaire minimum rédigé en 2009. L'interprétation de l'OIT et de Better Work était contestée par les propriétaires d'usines textiles et, au final, par le gouvernement lui-même. Bien que le salaire soit généralisé et qu'il affecte la société entière, la discorde s'est cristallisée autour du programme Better Work et les soucis d'avantages comparatifs entourant l'industrie du textile. Après un gel du salaire minimum de plusieurs décennies, le gouvernement Préval a signé en 2009 une augmentation du salaire général de base à 200 HTG (ou 5 dollars américains) pour une journée de travail de huit heures, dans les établissements commerciaux et industriels. En plus d'une série de mesures amenant progressivement le salaire de référence vers les 200 HTG, on introduit un « salaire de production » que les travailleurs pourraient atteindre, fixé à 300 HTG. Ces mesures sont entrées en vigueur en octobre 2012.

Le gouvernement haïtien fit toutefois une déclaration musclée pour remettre en question cette interprétation et le premier ministre Laurent Lamothe envoya une lettre détaillée au *Financial Times*⁹⁹, faisant suite à un rapport du Workers' Rights Consortium (WRC)¹⁰⁰ publié avant le rapport de synthèse Better Work du 16 octobre 2013. Le WRC affirmait qu'il y avait « vol de salaire », une affirmation fondée sur un doute interprétatif à savoir si le salaire minimum dans le secteur textile était la pièce clé, s'il s'agissait en fait du « taux de production » de 300 HTG (7,50 dollars américains) par jour, ou alors du salaire minimum généralement applicable de 200 HTG (5 dollars américains) par jour. Quand, en plus, la Haute commission sur les salaires proposa une augmentation du salaire minimum pour ce secteur à 225 HTG (5,75 dollars américains) par jour¹⁰¹, des protestations se firent entendre et certains travailleurs quittèrent littéralement leur emploi, recherchant plutôt un salaire de 500 HTG (un peu moins de 13 dollars américains) par jour, pour le secteur du vêtement dédié à l'exportation. L'OIT et Better Work, à travers des interventions de haut niveau auprès d'intervenants clés, ont négocié un compromis important pour résoudre la crise, étayé dans la note d'introduction du rapport de synthèse Better Work d'avril 2014, où les données sur le « taux de production » de 300

⁹⁸ Rapport de synthèse Better Work Haiti, octobre 2014, *supra* note 52 à la p 9.

⁹⁹ Lamothe, *supra* note 74.

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ L'augmentation a été adoptée par décret présidentiel le 1^{er} mai 2014. Voir le Rapport de synthèse Better Work, octobre 2014, *supra* note 52 à la p 9.

HTG par jour sont mentionnées, mais non identifiées comme une prescription. Le rapport du Tufts University Labor Lab souligne l'impact préoccupant que peuvent avoir les conflits liés au salaire minimum et l'interprétation du *Code du travail* sur la compétitivité d'Haïti, et recommande l'étude de l'impact du système de paiement à la pièce sur la santé et la sécurité au travail¹⁰².

Le problème du salaire minimum est, bien sûr, récurrent dans plusieurs pays où les programmes Better Work sont à l'œuvre. Le schème préférentiel de l'industrie du vêtement, par nature, orienté vers l'exportation et centré sur le commerce, ne peut contourner cet enjeu¹⁰³. La compétitivité à l'échelle globale est cruciale pour Haïti, qui a eu du mal à contenir le coût des autres facteurs de production comme l'électricité et les frais divers engendrés par l'instabilité politique. On peut difficilement ignorer les quelques éléments de base, incluant la somme que les consommateurs sont prêts à déboursier pour un *t-shirt* blanc ordinaire, et combien les femmes qui travaillent des journées complètes dans le secteur de la confection de vêtements pour subvenir aux besoins de leur famille devraient être payées pour les fabriquer. Le fait que la politique d'une nation sur les salaires dans un secteur donné puisse constituer un salaire de misère — même si l'alternative prévalente est le travail non salarié dans l'économie de subsistance — et, ce faisant, puisse constituer une forme d'avantage comparatif pour cette nation est très peu pris en compte, mais pourtant impossible à ignorer, dans le domaine du textile à l'échelle mondiale.

Au fil de l'évolution des débats sur le travail et le commerce des dernières décennies, un effort considérable a été déployé pour éloigner les discussions de la notion périlleuse de « dumping social », sur la base d'une analyse étriquée du coût du travail. On s'est plutôt affairé à mettre l'accent sur le respect des normes fondamentales sur le travail. De plus, il est admis que Better Work a aussi tenté de rompre avec la « course vers le bas », pour ériger un système fondé sur la promotion des normes du travail et du droit du travail local, afin d'induire une amélioration continue des conditions de travail. Ces schèmes d'entrelacement, qui cherchent à promouvoir l'inclusion des pays marginalisés à l'intérieur de réseaux plus larges d'investissement et de commerce libéral, demeurent fondés sur la présomption que le niveau du salaire de subsistance sera automatiquement ajusté à la hausse, que les travailleurs n'auront qu'à travailler suffisamment pour s'élever le long de la chaîne de production de la valeur. On s'attend à ce

¹⁰² Il est à noter que le rapport offre une étude approfondie de la santé et la sécurité au travail, et révèle un souhait de la part des gestionnaires d'avoir un plus grand accompagnement par Better Work Haïti pour réduire les incidences de maladie et d'accidents au travail. Le rapport recommande entre autres la facilitation de la communication entre le gouvernement haïtien et les usines, une meilleure collecte de données environnementales, la facilitation du développement d'un système de reportage sur les accidents et maladies ainsi que l'absentéisme au travail, la facilitation de l'accès à l'équipement de santé et de sécurité au travail, et une formation sur la protection de la maternité. Ces commentaires font partie d'une plus large mise en question par ce rapport de l'adéquation d'un développement basé sur l'industrie du textile. Voir Brown et al, *supra* note 41 aux pp 316, 321–23, 334–36.

¹⁰³ Au Cambodge, le salaire minimum était de 61 dollars américains par mois et a été augmenté à 80 dollars américains, avec une hausse projetée à 100 dollars américains par mois après que quelques facteurs, incluant un facteur inusité, soit le fait que des femmes issues de l'immigration rurale jusque dans les usines urbaines ont commencé à s'évanouir en masses, ce qui fut perçu comme un manifestation d'esprits ancestraux (le *neak ta*), ainsi que comme un rejet des conditions de travail. Voir Julia Wallace, « Workers of the World, Faint! », *The New York Times* (17 janvier 2014), en ligne : <www.nytimes.com/2014/01/18/opinion/workers-of-the-world-faint.html>.

que cela se produise même en l'absence d'un « équilibre normatif » préalablement établi¹⁰⁴. L'importance d'une ligne d'équilibre peut être observée à partir de l'avènement historique de la libre circulation des personnes, dans le Traité de Rome ayant jeté les bases de la Communauté économique européenne. Le rapport Ohlin, commandité par l'OIT, portait sur les enjeux relatifs au salaire, dans une perspective différenciée selon le sexe. Au moment de la publication de ce rapport, la France avait déjà adopté une loi mettant en œuvre le principe « à travail égal, salaire égal », mais pas l'Italie et, incidemment, on observait sur le marché du travail italien une division genrée du travail par secteur et des salaires moindres dans les secteurs à majorité féminine. Le rapport Ohlin a démontré clairement la nécessité d'appliquer le principe « à travail égal, salaire égal » partout sur le territoire régional. On recommandait l'harmonisation du coût du travail, c'est-à-dire un nivellement du niveau des salaires dans les secteurs où l'on observait une discrimination fondée sur le sexe. On peut ainsi dire qu'on reconnaissait une « ligne d'équilibre », fondée sur la Convention sur l'équité salariale de l'OIT (1951, No. 100)¹⁰⁵. Sur l'enjeu des salaires, l'OIT s'est concentrée sur les principes d'établissement tripartite du salaire minimum, au niveau national¹⁰⁶. On peut toutefois arguer qu'un défi important et spécifique se pose lorsque tous les LDC recherchent un accès au marché du développement sous des conditions préférentielles, octroyées conditionnellement à l'arrimage des conditions de travail aux normes internationales sur le travail, et lorsque tous se demandent si leurs travailleurs sont en mesure de gagner un salaire suffisant pour assurer leur subsistance et celle de leur famille de manière digne. Au minimum, il est impératif de se demander si ce défi a été suffisamment considéré. Les experts du commerce anticipent avec enthousiasme ce besoin d'aborder cette frontière cruciale. Toutefois, cela ne libère pas les avocats du travail transnational de l'obligation d'offrir quelque chose de plus que la garantie que l'OIT permettra aux partenaires et aux États — individuellement et nationalement — de définir leurs propres salaires minimums, par secteur ou à l'échelle nationale.

Une avenue pourrait être d'offrir un guide quant aux facteurs comparatifs appropriés à partir desquels il serait possible d'établir une base normative pour le salaire de subsistance dans

¹⁰⁴ Le langage de l'« equilibrium line » est issu des *États-Unis – Prohibition à l'importation de Certaines Crevettes et de Certains Produits à Base de Crevettes (Plainte d'Inde)* (1998), OMC Doc WT/DS58/AB/R (Rapport de l'Organe d'appel). Ici, il est employé pour exprimer le besoin d'établir un équilibre fondé sur des points d'ancrage intellectuels et normatifs établis de l'extérieur en matière de commerce. Voir Adelle Blackett, « Mapping the Equilibrium Line: Fundamental Principles and Rights at Work and the Interpretive Universe of the World Trade Organization » (2002) 65 *Sask L Rev* 369.

¹⁰⁵ Ohlin et al, *Social Aspects of European Economic Co-operation: Report by a Group of Experts*, Studies and Reports, New Series, no. 46, Genève, ILO, 1956, dans 74 *International Labour Rev* 99. J'analyse de façon exhaustive ce rapport et ses implications pour l'« equilibrium line » dans « Development », *supra* note 28 aux pp 146–49.

¹⁰⁶ Voir notamment Organisation internationale du travail, Conférence générale, 54^e sess, *Minimum Wage Fixing Convention, 1970 (No. 131)* (entrée en vigueur : 29 avril 1972). Pour une discussion sur la portée des enjeux liés aux salaires et l'approche de l'OIT, voir Organisation internationale du travail, « Wages and Working Hours in the Textiles, Clothing, Leather and Footwear Industries », Issues Paper for discussion at the Global Dialogue Forum on Wages and Working Hours in the Textiles, Clothing, Leather and Footwear Industries, Genève, 23–25 septembre 2014, (2014) aux paras 30–46, en ligne (pdf) : <www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/publication/wcms_300463.pdf>.

les contextes sectoriels spécifiques, à travers différents espaces nationaux¹⁰⁷. De manière plus importante, l'OIT peut tailler un espace à part entière¹⁰⁸. En d'autres mots, dans cet exercice de gouvernance sectorielle à plusieurs niveaux, la coopération transnationale prend la forme d'une redistribution fondée sur le commerce et devient un exercice de solidarité internationale.

6. CONCLUSION : LE RÉGIONALISME SOCIAL ET L'OIT — RÉCONCILIER L'ÉTAT ET LA NATION

Cet article a tenté de transmettre l'idée qu'une approche de régionalisme social en appelle à une contextualisation historique, sociale et économique des initiatives entreprises, ainsi que des approches de gouvernance à plusieurs niveaux avec une fonction sociale ou collective¹⁰⁹. Malgré la tendance à la dépendance de trajectoire, il n'y a pas d'approche uniforme qui permette de construire un lien fort entre le social et l'économique dans le développement fondé sur le commerce. Le modèle Better Work Haiti de commerce préférentiel unilatéral a offert un cas d'espèce significatif où l'on peut constater l'importance de la contextualisation. Cela a aussi permis d'illustrer ce qui est possible lorsque l'accès au marché est posé comme « non réciproque », et résolument imbriqué dans le processus de développement¹¹⁰.

Le régionalisme social ne se focalise pas sur l'action étatique, bien qu'il l'engage activement. Les politiques sur le travail ne sont qu'un fragment de la solution ; la promotion du *nation-building* est effectuée par l'engagement de la société civile et des acteurs privés dans le processus de contestation sociale. Le dialogue social, maîtrisé par l'OIT à un moment où il aurait facilement pu être écarté — à l'ère des « droits humains comme droits du travail » — est un élément crucial d'une approche aux différentes dimensions du travail véhiculant un potentiel de transformation. Des percées d'une importance critique ont été faites à l'intérieur du cadre étroit établi par l'Organisation de coopération et de développement économiques pour mener le débat entourant la productivité du travail et sa compatibilité avec les normes fondamentales sur le travail¹¹¹.

Toutefois, l'intuition qu'a eu l'OIT en insistant sur un mécanisme de fixation tripartite du salaire minimum semble à la fois pertinente et insuffisante. L'accent mis sur le dialogue social

¹⁰⁷ Voir notamment Daniel Vaughan-Whitehead, « How 'Fair' Are Wage Practices along the Supply Chain? A Global Assessment » dans Arianna Rossi et al, dir, *Towards Better Work: Understanding Labour in Apparel Global Value Chains*, New York, Palgrave Macmillan, 2014 à la p 68 (l'auteur offre une ébauche normative importante d'une approche multidimensionnelle pour la définition d'un « salaire équitable » afin d'inclure la notion du salaire de subsistance tout au long de la chaîne d'approvisionnement, incluent différentes dimensions du processus d'établissement des salaires : niveaux des salaires ajustés à la loi nationale, ajustement des salaires et système de paies dans la gestion des ressources humaines, négociation des salaires et communication au sujet des salaires).

¹⁰⁸ Voir notamment Organisation internationale du travail, *Global Dialogue Forum on Wages and Working Hours in the Textiles, Clothing, Leather and Footwear Industries, Points of Consensus*, GDFTCLI/2014/6, Genève, OIT, 23–25 septembre 2014, (insistant sur l'importance du dialogue social ainsi que sur le rôle de l'OIT, mais toutefois, ironiquement, ne soulignant pas assez l'importance d'un espace transnational tel que celui requis par le dialogue global).

¹⁰⁹ Lang, *supra* note 5 à la p 348.

¹¹⁰ Maupain, *supra* note 34 à la p 197.

¹¹¹ Voir OCDE, *Trade, Employment and Labour Standards: A Study of Core Workers' Rights and International Trade*, Paris, OCDE, 1996.

semble certes bien avisé. Par contre, des ajustements quant au niveau auquel ce dialogue est entrepris doivent être faits, étant donné qu'il s'agit d'un enjeu de plus en plus transnational, qui deviendra d'une importance cruciale pour l'OIT et les autres acteurs internationaux. Cela ne signifie pas que toute dimension nationale doit être oblitérée. Toutefois, cela signifie qu'il est nécessaire d'identifier des espaces de gouvernance à plusieurs niveaux, à travers lesquels des discussions sur les salaires dans l'industrie de l'assemblage textile orienté vers l'exportation peuvent avoir lieu, à commencer par le programme commercial préférentiel Better Work pour les LDC. L'OIT pourrait faciliter une discussion difficile, mais constructive sur les critères transnationaux d'établissement des salaires de subsistances, dans le processus continu de d'établissement d'une direction — indéterminée et de plus en plus contestée — à prendre pour que le commerce global contemporain s'achemine vers la justice sociale.

