



Chronique

HUMANISER LE COMMERCE

Bulletin d'information – Vol. 1, no 2, décembre 2010
ISSN 2292-2296



Commerce international, ajustement national ?

Dans cette deuxième édition de la Chronique Humaniser le commerce, nous nous penchons en particulier sur **le lien entre libéralisation du commerce international et ajustement des économies nationales**. Vous y trouverez notamment une analyse de la position commune adoptée par de grandes organisations internationales sur la question, ainsi qu'un dossier réalisé par Christian Deblock et Sylvain Zini sur les politiques d'ajustement adoptées aux États-Unis. Cette dimension est l'un des principaux axes de recherche du projet Gouvernance globale du travail du CEIM et nous vous invitons à consulter notre site si vous désirez approfondir votre réflexion sur le sujet : www.ggt.uqam.ca

Par ailleurs, nous poursuivons notre travail de **veille**, avec les dernières informations sur l'accord commercial signé entre les États-Unis et la Corée du Sud ainsi que sur celui conclu entre le Chili et la Malaisie ou encore un point sur la poursuite collective engagée contre Wal-Mart sur le principe de non discrimination. Nous vous présentons également une sélection de publications récentes de référence sur la question du lien commerce-travail.

Nous vous rappelons que la Chronique Humaniser le commerce s'adresse à **tous les acteurs concernés** par les questions de commerce et de protection des travailleurs : universitaires, syndicalistes, fonctionnaires, employeurs, tous y trouveront des informations pour alimenter leur réflexion et leurs prises de décisions. **N'hésitez pas à la diffuser largement dans vos réseaux** et à nous faire connaître vos commentaires.

Bonne lecture !

Michèle Rioux *Directrice de recherche, CEIM*

CONTENU

Commerce international, ajustement national ?	1
Lien commerce-emploi : les organisations internationales se prononcent	2
Accord commercial États-Unis–Corée du Sud : mise à jour	3
Le Chili et la Malaisie concluent un accord de libre-échange	5
Non-discrimination : Recours collectif contre Wal-Mart aux États-Unis	5
Lien commerce-travail : sélection de textes de référence	6
Dossier spécial : L'aide à l'ajustement commercial aux États-Unis	9

Lien commerce-emploi : les organisations internationales se prononcent

Suite au G20 de Toronto, il avait été demandé aux principales organisations internationales œuvrant dans le domaine de l'économie, du commerce et du travail de se prononcer sur le lien entre emploi et commerce international, notamment dans le contexte de la récente crise économique et financière internationale. Ce fut chose faite lors du G20 de Séoul au cours duquel un rapport commun sur la question a été déposé par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'Organisation internationale du travail (OIT), la Banque mondiale et l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Le verdict posé par le rapport *Seizing the Benefits of Trade for Employment and Growth* est clair : le commerce international contribue à la croissance et à l'emploi. Il devrait rapidement être rétabli à son niveau d'avant la crise, notamment pour aider à la relance des économies touchées. Le commerce permet aux économies d'allouer leur main-d'œuvre de façon plus optimale et de maximiser leur position sur le marché mondial. À cet égard, il est essentiel que le cycle de Doha soit complété afin de doter le système international d'un cadre précis de libéralisation des échanges.

Toutefois, les organisations auteures de ce rapport insistent sur la nécessité que la libéralisation soit accompagnée de politiques sociales adaptées afin de compenser les effets néfastes du commerce sur les catégories de travailleurs concernés : « *From a political economy perspective, resistance to trade liberalization may strengthen over time in the absence of mechanisms ensuring support to workers negatively affected by trade reform.* » (p. 20) Ces politiques sont la responsabilité des gouvernements nationaux et couvrent un large éventail de domaines. Elles doivent permettre une flexibilité du marché du travail tout en protégeant les travailleurs touchés par cette flexibilisation. Le rapport insiste notamment sur le respect des

normes fondamentales du travail de l'OIT, les systèmes efficaces d'assurance chômage et de redistribution des richesses, ainsi que sur les Active Labour Market Programmes (AMLMP). Ces derniers consistent en une panoplie de mesures visant à faciliter la mobilité de la main-d'œuvre d'un secteur à l'autre et comprennent notamment l'accompagnement actif des chômeurs, les subventions à la création d'entreprises, la création d'emplois publics ou des subventions publiques à l'emploi.¹

Le rapport est plus sceptique quant à l'efficacité des programmes d'ajustement au commerce. Il les considère comme complexes à mettre en œuvre et essentiellement destinés à calmer les opposants à la libéralisation plutôt qu'à réellement équiper le marché du travail : « *the argument in favour of these programmes rests partly on the important political purpose that they can play* » (p. 24).

Ce rapport présente donc deux grandes catégories d'acteurs : les organisations internationales, dont le rôle est essentiellement d'assister les gouvernements nationaux à connaître les meilleures pratiques et à promouvoir le commerce international auprès de leur société civile ; et les États, sur lesquels repose la responsabilité de mettre en place les politiques appropriées au développement de la libéralisation.

La section du rapport sur les initiatives à prendre au niveau international ne fait mention que des mesures visant à libéraliser le plus grand nombre possible de domaines d'activité. Aucune référence n'est faite aux clauses touchant le travail ou

¹ Ces politiques d'activation de la main-d'œuvre ont toutefois été largement critiquées comme des outils de « sélection » indus des bénéficiaires d'aide sociale et des façons d'affaiblir l'État social tout en faisant reposer de lourdes responsabilités sur les assistés eux-mêmes (Boucher et Noiseux, 2010).

l'environnement dans ces négociations. La dimension sociale de la mondialisation semble totalement ramenée aux niveaux nationaux, le niveau international, via les organisations internationales, ne jouant au mieux qu'un rôle de conseiller.

Autre élément à noter : la collaboration entre des organisations internationales associées à des visions différentes de la mondialisation, telles l'OIT et l'OMC. Le rapport semble être un compromis entre ces différentes approches, les sections consacrées à la protection sociale s'appuyant largement sur des travaux récents de l'OIT. Un rapport de cette dernière, *Trade and Employment in the Global Crisis*, rédigé par Marion Jansen et Erik Von Uexkull, insiste en effet beaucoup sur le rôle du commerce international dans la propagation de la crise aux pays en développement et sur la faiblesse des filets de protection sociale de ceux-ci. L'OIT a par ailleurs publié

récemment plusieurs études importantes sur l'extension des systèmes de protection sociale. Ceci indique que dans ce travail collaboratif entre organisations internationales, l'OIT se pose comme la défenderesse d'une vision sociale de la mondialisation, là encore en insistant apparemment plus sur les régimes nationaux de protection sociale que sur les mécanismes internationaux de lien commerce-travail.

Sources : « Seizing the Benefits of Trade for Employment and Growth », OCDE, OIT, Banque mondiale, OMC, <http://www.oecd.org/dataoecd/61/57/46353240.pdf> ; « Trade and Employment in the Global Crisis: Lessons for the Future » par Marion Jensen et Erik Von Uexkull, OIT, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_141911.pdf ; « Extending Social Security to All. A Guide through Challenges and Options », BIT, Département de la sécurité sociale, <http://www.ilo.org/gimi/gess/ResFileDownload.do?resourceId=16152> ; « Effets de la libéralisation sur les conditions de travail des Québécoises » par M.P. Boucher et Y. Noisoux, *Les Cahiers de l'IREF*, Montréal, 103p.

Accord commercial États-Unis–Corée du Sud : mise à jour

Dans la chronique précédente, nous signalions que les gouvernements états-unien et sud-coréen étaient en pourparlers pour une mise à jour de l'Accord de libre-échange liant leurs deux pays (KORUS) et relevions que des divergences persistaient notamment sur la question de l'industrie automobile et le commerce de la viande de bœuf (vol.1, no.1, novembre 2010). Les commentateurs soulignaient alors que les discussions avaient été mises en veilleuse jusqu'à l'élection de mi-mandat aux États-Unis.

Le 3 décembre dernier, le Président Obama a annoncé que les points en litige avaient été résolus et que l'accord sera soumis au Congrès dans les prochains mois. Bien que le texte de l'accord n'ait pas encore été rendu public, le gouvernement américain souligne que celui-ci comprend « des hauts standards pour la protection des droits des travailleurs », incluant l'obligation de respecter les « droits fondamentaux du travail (OIT) »,

l'engagement de ne pas abaisser les lois du travail actuellement en vigueur et celui d'en assurer la mise en place effective. Plus encore, le communiqué de presse du Représentant américain au Commerce souligne que le gouvernement coréen sera tenu au même niveau de responsabilité pour les engagements relatifs au travail que pour les autres engagements inclus dans l'accord. Il semble donc que les engagements eu égard à la protection des droits des travailleurs seront soumis au même mécanisme de règlement des différends que les clauses commerciales. L'accord doit également être entériné par l'Assemblée nationale coréenne.

Aussi, le communiqué de presse confirme que l'accord reprendra les éléments énoncés lors du consensus bipartisan de mai 2007 concernant la manière de lier la protection des droits des travailleurs à la mise en œuvre du *U.S. Trade Policy*. Ce consensus prévoit, premièrement, que les accords de libre-échange doivent intégrer les normes

du travail internationalement reconnues dans la « Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail (1998) » de l'OIT. Deuxièmement, tout manquement à se conformer à ces normes est sujet à des amendes et des sanctions commerciales (Cho, 2007, notre traduction).

Contrairement au United Auto Workers qui se sont finalement ralliés à l'accord, l'AFL-CIO a récemment annoncé qu'elle s'opposerait à l'entente, parce que celle-ci faciliterait la sous-traitance, mais aussi parce que les dispositions eu égard au travail ne vont pas plus loin que celles établies sous l'administration Bush :

This deal does nothing to improve or strengthen the provisions negotiated by former President George W. Bush in these crucial areas. It is essential that both countries bring their labor laws and practice fully into compliance with international standards prior to implementation of the agreement. And for American workers to benefit from trade deals, we must strengthen U.S. labor law to harmonize social activity. (R. Trumka, AFL-CIO, cité dans Politico, 9 décembre 2010)

Rappelons que Human Rights Watch avait estimé en 2007 que le nouveau modèle

issu du consensus bipartisan pourrait conduire à des améliorations majeures en ce qui a trait à la protection des droits des travailleurs figurant dans les accords de libre-échange américains, mais craignait que des ambiguïtés dans la manière d'énoncer les clauses liées au travail puissent faire en sorte d'en réduire la portée, et ce, au détriment des droits humains des travailleurs et contrairement à l'esprit du modèle. En attendant d'avoir accès au texte de l'accord, il faudra patienter avant de juger de la validité de ces critiques.

Sources : « The U.S.-Korea Free Trade Agreement : More American Jobs, Faster Economic Recovery Through Exports », USTR, Décembre 2010, http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/fact_sheet_overview_us_korea_free_trade_agreement.pdf ; Cho, Sungioon, « The Bush Administration and Democrats Reach a Bipartisan Deal on Trade Policy », *American Society of International Law*, vol. 11, no. 15, Mai 2007, <http://www.asil.org/insights070529.cfm> ; « The 2007 US Trade Policy Template : Opportunities and Risks for Workers' Rights », *Human Right Watch*, Juin 2007, no. 2, <http://usleap.org/files/HRStatementTemplate.pdf> ; « U.S. Commits Progress on Korea FTA's Ratification »: State Dept. », Yonhap News, <http://english.yonhapnews.co.kr/national/2010/10/07/39/03/01000000AEN20101007000300315F.HTML> ; « Largest US Union fights South Korea Trade Deal », *AFP*, 9 décembre 2010; Ben Smith, « AFL, Breaking with UAW, opposes Trade Deal », *Politico*, 9 décembre 2010.

Le Chili et la Malaisie concluent un accord de libre-échange

Le 15 novembre dernier, le Chili a annoncé la signature d'un premier accord de libre-échange (ALE) sous le règne de son nouveau président, Sebastián Piñera. L'accord conclu avec la Malaisie constitue le premier ALE bilatéral signé avec un pays membre de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN). Contrairement aux ALE conclus avec le Canada (1996), les États-Unis (2003) et l'Union européenne (2002), qui contiennent des clauses liées à la protection du travail par le biais d'un accord parallèle (Canada) ou d'un chapitre sur le travail (ÉUA, chapitre 18) ou sur la « coopération sociale » (UE), il semble que l'*Accord de libre-échange Chili-Malaisie* — tout comme celui avec la Chine (2005), le Japon (2007) et celui conclu plus récemment

avec la Turquie (2009, qui inclut une simple référence à une « coopération » dans le domaine du travail) — ne contiendra pas de dispositions de ce type. Le texte de l'accord n'est toutefois pas disponible et cette information reste à confirmer.

Sources : Noticia DIRECON. « Canciller Morena Firma Tratado de Libre comercio con Malasia », 15 novembre 2010, http://www.sice.oas.org/TPD/CHL_MYS/Negotiations/signature_FTA_s.pdf ; Bloomberg Businessweek, « Malaysia Sign Free Trade Agreement to Scrap Tariffs », 13 novembre 2010, <http://www.businessweek.com/news/2010-11-13/malaysia-chile-sign-trade-agreement-to-scrap-tariffs.html> ; textes des accords de libre-échange bilatéraux signés par le Chili avec les ÉUA, le Canada, l'UE, la Chine, le Japon et la Turquie, http://www.sice.oas.org/ctvindex/CHL/CHLAgreements_e.asp (consulté le 5 décembre 2010).

Non-discrimination : recours collectif contre Wal-Mart aux États-Unis

La non-discrimination en matière d'emploi et de profession, un principe au cœur de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et repris dans les chapitres portant sur le travail dans les accords de libre-échange conclus récemment par les États-Unis, est l'enjeu principal de la plus grosse requête en recours collectif de l'Histoire. Il sera testé sous peu sur le plan national dans le cadre de la poursuite connue sous le nom de *Dukes vs. Wal-Mart*.

Le 6 décembre dernier, la Cour suprême des États-Unis a accepté d'entendre la demande en appel de Wal-Mart dans le cadre d'un recours collectif pour discrimination sexuelle intenté par six femmes en 2001. Les plaignantes soutiennent que les travailleuses de la multinationale sont sous-payées et que l'employeur privilégie les hommes lors des promotions bien que les femmes aient de meilleures évaluations. En 2007, en première instance, un juge fédéral a autorisé les six femmes à représenter en leur nom la totalité des employées de Wal-Mart — c'est-à-dire plus de 1,5 million de femmes — depuis décembre 1998. La décision a depuis été confirmée en avril 2010 par la Cour d'appel de San Francisco dans une décision très serrée à 6 voix contre 5. C'est cette décision que conteste Wal-

Mart devant la Cour suprême. Une décision à cet égard devrait être rendue au début de l'été 2011, soit plus de dix ans après le début des procédures judiciaires.

Comme le souligne Al Norman du *Huffington Post*, si la Cour suprême rejette le recours collectif, la plupart de ces femmes n'auront pas les moyens pour poursuivre individuellement leur requête. Dans la mesure où la décision est favorable aux requérantes, il y a de fortes chances que la multinationale choisisse de régler à l'amiable : « *It is very unlikely that this case will ever be tried in a courtroom on its merits. Wal-Mart and the plaintiffs have reportedly been in settlement discussions for many months, although neither side has confirmed that. Wal-Mart could wind up paying out billions if it loses the class-action lawsuit* » (*Huffington Post*, 8 décembre 2010).

Sources : La Presse Affaires. « Wal-Mart visé par un recours collectif record », 6 décembre 2010, <http://lapresseaffaires.cyberpresse.ca/economie/commerce-de-detail/201012/06/01-4349621-walmart-vise-par-un-recours-collectif-record.php> ; Al Norman. « Wal-Mart Women : Justice Delayed », *Huffington Post*, 8 décembre 2010, http://www.huffingtonpost.com/al-norman/walmart-women-justice-de_b_793623.html ; sur le cas *Dukes vs. Wal-Mart*, voir aussi Equal Rights Advocates, <http://www.equalrights.org/professional/walmart.asp> et Impact Fund http://www.impactfund.org/index.php?cat_id=100.

Lien commerce-travail : sélection de textes de référence

Lazo Grandi, Pablo. 2009. *Trade Agreements and their Relation to Labour Standards. The Current Situation*. Genève : International Centre for Trade and Sustainable Development, 64p.
http://ictsd.org/downloads/2009/11/lazoweb_final_opt.pdf

Dans ce rapport très complet sur les clauses liées au travail dans les accords commerciaux internationaux, Lazo Grandi recense et décrit les principaux mécanismes

de protection des droits des travailleurs adoptés par les négociateurs et propose un retour historique sur la question du lien commerce-travail au niveau international.

Les accords sont étudiés de façon exhaustive et comparés les uns aux autres. Quatre principaux modèles d'approche sont identifiés : celui des États-Unis, caractérisé par les sanctions commerciales ; celui du Canada, prévoyant des sanctions financières ; celui de l'Union européenne, accordant une large place à la société civile,

mais sans sanctions commerciales ; et celui adopté par le Chili et la Nouvelle-Zélande, mettant l'accent sur la coopération et ne prévoyant pas de sanctions.

Lazo Grandi conclut sur la nécessaire conciliation des intérêts contradictoires du Nord et du Sud autour de ces enjeux et sur le besoin d'évaluer les impacts réels des clauses adoptées sur la situation des travailleurs et de l'emploi.

Deblock, Christian et Michèle Rioux. 2009. « Humaniser le commerce : avancées récentes en matière de travail dans les accords de libre-échange du Canada et des États-Unis ». *Regards sur le travail*. Vol. 6, no 1 (automne), p. 2-18.
<http://www.ieim.uqam.ca/IMG/pdf/Regards-vol6-no1.pdf>

Dans cet article, Deblock et Rioux analysent les avancées les plus récentes des clauses liées au travail dans les accords commerciaux signés par les États-Unis et le Canada, notamment en comparant les approches de ces deux gouvernements dans leurs négociations avec plusieurs pays latino-américains.

Les auteurs constatent une convergence croissante entre les attitudes états-unienne et canadienne, permettant un renforcement des clauses liées au travail, notamment par le biais de sanctions effectives afin de faire respecter les principes fondamentaux de l'OIT et les normes nationales.

Deblock et Rioux concluent que malgré les dangers posés par la libéralisation commerciale pour les travailleurs, les clauses liées au travail sont des outils prometteurs vers une norme multilatérale liant travail et commerce. Reste pour cela à sérieusement évaluer les impacts de ces clauses et surtout à ce que les acteurs sociaux s'en emparent pour les améliorer.

Chabrol, Da Silva, Mestre et Morvannou. 2008. « Droits fondamentaux de l'Homme au travail dans le commerce international : Quelles voies opérationnelles ? Quel rôle peut-on confier à l'OMC ? », Cabinet Syndex, 84p.
<http://www.etuc.org/IMG/pdf/EtudeOMC-FR.pdf>

Dans ce rapport adoptant une approche pluridisciplinaire réalisé pour le compte de la Confédération européenne des syndicats (CES), les auteurs étudient les voies opérationnelles afin d'assurer le respect des droits de l'Homme au travail dans le cadre institutionnel de l'OMC. Dans une section consacrée aux approches juridiques, ils s'intéressent notamment à la hiérarchie des normes en droit international et à la place accordée à la déclaration de l'OIT (1998) sur les droits fondamentaux du travail à l'OMC et sur la possibilité d'invoquer les droits sociaux fondamentaux comme exception visant à protéger des intérêts autres que commerciaux en utilisant l'article XX du GATT. Dans la seconde section, les auteurs s'intéressent au lien entre l'essor du commerce international et le respect des droits de l'Homme au travail, au rôle de l'OMC dans l'édition de normes, à l'impact des accords-cadres internationaux et de ce qu'ils appellent les normes et les labels sociaux (dont le projet de norme ISO 26000).

Dans la dernière section, consacrée aux voies politiques et institutionnelles, les auteurs reviennent sur la place des accords régionaux et bilatéraux dans le commerce international et à leur impact éventuel comme vecteur de la promotion de normes du travail, sur l'approche intégrée et plus souple prenant en compte les droits sociaux fondamentaux au travers du concept de travail décent et sur la démarche onusienne du développement durable comme voie politique et institutionnelle de reconnaissance par l'OMC des droits de l'Homme au travail.

Le document conclut que la mondialisation, marquée par « l'entrée dans le concert des nations industrielles des deux pays les plus peuplés de la planète et de leurs suivants asiatiques et émergents » (p. 68), intègre « au marché mondial de façon croissante des biens et services produits dans des conditions irrespectueuses des droits de l'Homme » (p. 68). Pour les auteurs « [l]e danger d'une remise en cause des valeurs structurées autour de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, et plus particulièrement celles qui s'appliquent dans l'exercice d'un travail salarié, semble avéré » (p. 68). S'opposant à un reflux protectionniste, ils notent cependant qu'un « problème se pose quand la libéralisation tient lieu de seul et unique remède aux maux des pays en développement ». Ils soutiennent que « le dumping social – entendu comme l'avantage comparatif issu directement de la violation des droits de l'Homme au travail – est marginal [et qu'ainsi] le respect des droits de l'Homme au travail est compatible avec le libre-échange » (p. 69).

Les auteurs accueillent favorablement des actions de rééquilibrage dans le cadre des systèmes de préférence généralisés qui « ouvre les marchés à l'exportation dans des conditions qui respectent, voire améliorent, les droits de l'Homme au travail » (p. 69). Face au blocage à l'OMC à la suite de l'échec du cycle de Doha, ils soulignent que la mise en avant de la notion de travail décent « reste encore trop sujette à des interprétations divergentes qui nuisent à sa mise en œuvre » (p. 68). Concernant les mesures à caractère volontaire, telles que la signature d'accords-cadres internationaux et les normes et labels privés sur certains marchés mondiaux, le rapport souligne leur effet utile sur le plan local, mais note qu'ils ne pourront « suppléer totalement aux carences du droit international » (p. 69).

Ultimement, « la voie juridique est donc première » (p. 69). Eu égard à la construction de l'argumentaire juridique pour la prise en compte des droits

fondamentaux de l'Homme au travail par l'OMC, le rapport souligne, d'une part, « [qu']il convient de consolider les fondations en poursuivant simultanément deux objectifs : la reconnaissance de la place fondamentale des droits de l'Homme au travail dans la hiérarchie des normes internationales et la promotion de leur qualification comme *jus cogens*. D'autre part, « le droit de l'OMC doit réintégrer le système juridique international, et notamment faire appel à l'OIT pour les questions relevant des droits de l'Homme au travail » (p. 69). Pour les auteurs, il y a un « impératif croissant de cohérence des politiques des États (...) de la part des acteurs qui souhaiteraient s'appuyer sur le droit de l'OMC pour combattre les violations des droits de l'Homme au travail ». Ils se demandent « [p]ourquoi l'Europe [en s'appuyant notamment sur l'article XX du GATT] n'érigerait-elle pas certaines règles en matière d'emploi, de conditions de travail et de rémunération comme indépassables pour qu'une production puisse être consommée sur son territoire ? » (p.69)

Déclaration de Berne, Conseil canadien pour la coopération internationale et Misereor. 2010. Études d'impact des accords de commerce et d'investissement sur les droits humains. Rapport du séminaire d'experts, 23 - 24 juin 2010, Genève, Suisse, 34p.
[http://www.ccic.ca/what we do/Report_HRIA-seminar_2010_fra.pdf](http://www.ccic.ca/what_we_do/Report_HRIA-seminar_2010_fra.pdf)

Ce rapport est le compte-rendu d'une rencontre rassemblant organisations de la société civile, organisations onusiennes et gouvernements sur la question des études d'impact sur les droits humains (EIDH) appliquées aux accords commerciaux et d'investissement. Organisée sous l'égide du Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, cette rencontre a permis d'identifier les principaux défis se posant aux EIDH appliquées au commerce international, qui ne sont pas sans rappeler les débats sur le lien commerce-travail.

Les participants ont insisté sur l'utilité des EIDH comme outils de conciliation entre commerce et respect des droits humains, que les études soient faites avant ou après la signature des accords. Ils soulignent toutefois que les accords commerciaux prévoyant des EIDH réguliers et y accordant les fonds nécessaires restent encore trop rares. Une distinction est opérée entre études *ex ante*, réalisées avant la signature de l'accord, et études *ex post*, réalisées après la signature. Si les premières peuvent servir de levier sur les négociateurs en soulignant des risques potentiels et en avançant des pistes alternatives, les secondes doivent être intégrées à l'accord lui-même et bénéficier de moyens et de sanctions appropriés.

Un autre point de discussion important a porté sur la méthodologie de ces études. C'est notamment la question de la flexibilité de ces méthodes et de l'adaptation aux différents contextes nationaux qui ont fait débat. On rejoint ici les divergences traditionnelles opposant universalité des droits humains et impérialisme des sociétés occidentales, tentées d'utiliser ces droits non seulement pour propager leurs propres valeurs, mais aussi pour faire des gains commerciaux.

Au final, ce rapport plaide pour l'inclusion d'EIDH à tout processus de négociation et d'application d'accords commerciaux et d'investissement, mais les obstacles identifiés montrent bien que du chemin reste à faire pour convaincre les gouvernements d'y allouer l'énergie et les moyens appropriés.

Dossier spécial : L'aide à l'ajustement commercial aux États-Unis. Un programme méconnu

Par Christian Deblock et Sylvain Zini, CEIM

Résumé : *Depuis 1962, Les États-Unis ont mis en place un programme d'aide à l'ajustement commercial destiné aux travailleurs touchés par le commerce international. Celui-ci a souvent été critiqué, mais toujours reconduit. Pour certains, il permet de conserver une opinion publique favorable à une politique commerciale d'ouverture. Pour d'autres, il répond à des préoccupations d'équité concernant la répartition des gains et des coûts du commerce. Aussi, ce programme s'appuie-t-il sur les principes fondateurs de la politique commerciale américaine (réciprocité, loyauté et progrès). Enfin, si l'aide à l'ajustement commercial a été un garde-fou lorsque la politique commerciale était orientée vers l'ouverture des marchés, elle apparaît aujourd'hui comme un programme de dernier secours dans un contexte où l'intégration en profondeur des marchés ne permet plus de garantir la réciprocité ni le progrès.*

La libéralisation des échanges a toujours suscité des inquiétudes chez les travailleurs. Inquiétudes d'autant plus fondées, puisque, premièrement, il n'y a pas que des gagnants mais aussi des perdants et, deuxièmement, pour aussi profitable qu'elle soit, la libéralisation des échanges n'en demande

pas moins des ajustements, voire des sacrifices. L'idée de compenser et d'aider les travailleurs qui font les frais du commerce est une idée fort ancienne, mais qui rencontre néanmoins encore beaucoup de résistance, voire d'opposition à commencer chez les économistes, et ce, malgré l'appui d'autorité que lui apporta le prix Nobel d'économie Paul Anthony Samuelson. Sur le plan pratique également, l'idée rencontre bien des obstacles, en particulier deux : pourquoi faire un cas d'espèce pour le commerce et ne pas avoir aussi un programme pour les pertes d'emplois causées par les changements technologiques, par exemple ? Et comment identifier une perte d'emploi pour cause de commerce ou de délocalisation ?

Les États-Unis sont à l'heure actuelle l'un des rares pays à disposer d'un tel programme. Appelé Programme d'aide à l'ajustement commercial (PAAC, pour la

suite)², il fut introduit pour la première fois dans la loi de 1962 sur le commerce. Depuis lors, malgré les attaques et les critiques, il a toujours été reconduit ; intimement lié à la politique commerciale américaine, il fait l'objet d'un large consensus et, dans un contexte marqué par la globalisation et les délocalisations, ses avantages ont été étendus et élargis au cours des deux dernières décennies. D'où vient ce programme ? Comment a-t-il évolué ? Quel bilan critique peut-on en dresser ? Ce sont les trois questions auxquelles nous nous efforcerons de répondre³.

Les raisons

Deux interprétations, au demeurant complémentaires, sont avancées pour expliquer l'origine et la pérennité du programme américain d'aide à l'ajustement commercial (PAAC). Selon une première interprétation, ce serait des considérations de politique intérieure qui seraient à l'origine du programme. La politique commerciale relevant en dernière instance du Congrès, le PAAC serait le fruit d'un marchandage entre celui-ci et l'exécutif. Plus précisément, ce programme serait une façon pour l'exécutif d'acheter les voix du Congrès et de faire ainsi avancer, à moindre coût, la politique de libéralisation commerciale. Outre cette explication, on en retrouve deux autres. Pour certains, le PAAC servirait à juguler les demandes protectionnistes, et ce, en apportant une réponse administrative et pécuniaire auprès des travailleurs. Pour d'autres, en introduisant en 1962 le PAAC, le président Kennedy répondait à une préoccupation de justice sociale : compenser les perdants du commerce. C'était aussi une manière de concilier l'ouverture des marchés d'un côté avec le plein-emploi et la protection sociale de l'autre, et *in fine*, de défendre la

démocratie, l'esprit d'initiative et l'égalité des chances qui sont au cœur de l'*American Dream*.

Selon une seconde interprétation, le PAAC doit être replacé dans le cadre de la politique économique internationale des États-Unis, de leur politique commerciale plus précisément. La réciprocité est la pierre angulaire de la doctrine sur laquelle repose celle-ci. Elle implique que soit respecté le principe du donnant-donnant, un principe dont l'application a aussi pour effet d'entraîner et d'accepter des sacrifices en contrepartie des gains que l'on obtient ou que l'on escompte obtenir. En somme, les créations d'emplois doivent largement compenser les destructions, mais dans l'immédiat des travailleurs restent sur la touche et doivent être en conséquence aidés, autant pour des raisons d'équité que pour les aider à réintégrer le marché du travail le plus rapidement et le plus efficacement possible.

Depuis, de nouveaux arguments ont été introduits, notamment pour tenir compte à côté des effets des importations sur le marché intérieur, des effets des délocalisations et de l'externalisation de certains services commerciaux vers les économies à bas salaires, sur l'emploi dans le secteur manufacturier, le premier touché, mais aussi dans celui des services commerciaux. À ces tendances nouvelles, qui remettent en question le principe de réciprocité et son application, il faut ajouter les inquiétudes que laisse planer sur le marché du travail la modification du rapport de force en faveur des entreprises et le sentiment diffus que la globalisation profite à tous, les entreprises comme les pays étrangers, mais pas aux Américains. En somme, les principes d'équité et d'efficacité demeurent toujours au centre de l'aide à l'ajustement commercial, mais ils ont été adaptés aux nouvelles réalités de la globalisation, avec le résultat que la poursuite de l'agenda de libéralisation commerciale suscite de plus en plus de controverses et demande de plus en plus de

² Nous retenons la traduction que donne l'OMC. Le programme couvre en fait plusieurs programmes ; il s'adresse aux travailleurs mais aussi aux collectivités locales, aux entreprises, aux agriculteurs, etc.

³ Sont reprises ici les principales conclusions d'une étude que les auteurs ont rédigée et qui doit être publiée sous forme d'article scientifique.

mesures de soutien. Ainsi, l'aide à l'ajustement, qui était auparavant un moyen d'obtenir à moindre coût l'appui du Congrès et des milieux concernés par la libéralisation des échanges, devient avec la globalisation une sorte de bouée de sauvetage pour aider des travailleurs ou des collectivités sacrifiées sur l'autel de la compétitivité.

L'aide à l'ajustement commercial, soupape de sécurité de la politique commerciale

On peut diviser l'histoire du PAAC en deux périodes. La première période couvre les années 1960 et 1970 : dans un contexte d'interdépendance, les priorités commerciales vont à l'ouverture ordonnée des marchés. La seconde période débute dans les années 1980 pour se poursuivre jusqu'à aujourd'hui : dans un contexte d'intégration en profondeur, les priorités commerciales vont aux règles du marché. D'une période à l'autre, la philosophie du PAAC change : associé à l'État protecteur pendant la première période, il l'est à l'État compétitif pendant la seconde.

Première période : un commerce ouvert, équilibré et équitable

La loi de 1962 sur l'expansion du commerce. Les premiers programmes d'aide à l'ajustement commercial (*Trade Adjustment Assistance*) sont introduits en 1962, dans le cadre de la Loi sur l'expansion du commerce (*Trade Expansion Act of 1962*). Trois grandes idées ressortent du texte de loi. Premièrement, dans la mesure où les changements dans la politique gouvernementale sont responsables des pertes d'emploi, il est donc tout à fait normal que les travailleurs soient compensés dans le cadre d'un programme fédéral. Deuxièmement, tout comme l'industrie, les travailleurs doivent pouvoir être protégés contre les effets déstabilisateurs d'une concurrence étrangère excessive. Troisièmement, l'assistance devait aussi faciliter la

réintégration des travailleurs sur le marché grâce à des programmes de formation, notamment. À ses débuts, le programme eut peu de succès. Les mesures de soutien étaient modestes, les procédures lourdes et compliquées et le nombre de demandes rejetées très élevé.

La Loi de 1974 sur le commerce. Dans un contexte de concurrence économique internationale accrue, le PAAC, qui était vu jusque-là comme une mesure d'exception, a été repensé comme un outil de lutte contre la concurrence déloyale, à l'image des procédures anti-dumping et compensatoires. Par ailleurs, le PAAC va connaître trois changements sur le plan de son fonctionnement. Tout d'abord, c'est le département du Travail qui procède désormais aux enquêtes et à l'examen des demandes pour les travailleurs. Ensuite, s'il est prouvé que le commerce est bel et bien la source des pertes d'emplois, la démonstration de la preuve est considérablement assouplie. Enfin, les avantages financiers que peut recevoir un travailleur sont améliorés. À la fois assoupli et amélioré, le PAAC allait connaître beaucoup de succès, au point que pendant la récession de 1980-81, il allait compter plus de 500 000 participants en 1980 et plus de 250 000 l'année suivante. Le programme était cependant très coûteux. Il allait surtout à l'encontre de la philosophie et l'idéologie du marché prônées par le président Ronald Reagan.

Le PAAC à la dérive. Si l'objectif était de supprimer le PAAC, confrontée à la grogne du Congrès, l'administration Reagan dut battre en retraite. À défaut d'atteindre cet objectif, elle parvint néanmoins à en durcir suffisamment les conditions d'admissibilité pour faire chuter radicalement le nombre de bénéficiaires et le coût du programme (voir graphique 1 et 2). En 1980, le nombre d'ayants droit était estimé à 600 000 ; en 1990, il n'était plus que 75 000. Durant la même période, le montant des allocations versées est passé de 1,6 milliard à 93 millions de dollars, tout cela allant dans le

sens du désengagement de l'État dans l'économie. Le président George H. Bush chercha lui aussi à supprimer le programme, et, tout comme Reagan, il dut se contenter de l'amoinrir.

Deuxième période : la globalisation, l'appel du large et les délocalisations

La politique commerciale américaine, mais également le système commercial multilatéral, entrent dans une nouvelle ère à partir des années 1980. Les priorités ne vont plus seulement à l'ouverture des marchés, mais aussi à ses règles ; la réciprocité reste le fondement juridique du système, mais l'égalité de traitement est désormais associée aux entreprises et à la défense de leurs droits. Autre changement majeur : les pays en développement et bientôt les pays dits en transition rejoignent les uns après les autres le GATT et, après 1995, l'OMC. Enfin, avec la liberté retrouvée des capitaux, la réorganisation des réseaux de production et le décollage rapide d'une nouvelle cohorte de pays, la dynamique même de l'économie mondiale change. L'intégration des marchés ne se fait plus seulement en surface; elle se fait aussi en profondeur, par la réorganisation des réseaux de production. Dans ce contexte, le compromis d'Après-Guerre autour de l'État protecteur dans un monde en interdépendance ne tient plus la route. Les marchés ont recouvré leur autonomie, avec le résultat que la croissance ne passe plus par le marché intérieur, mais par leur intégration compétitive dans l'économie mondiale.

Les États-Unis sont eux-mêmes confrontés à cette nouvelle forme d'intégration. Non seulement le commerce international ne cesse de croître, mais en plus il se traduit par un creusement du déficit commercial. Par ailleurs, l'investissement direct à l'étranger des firmes transnationales américaines ne cesse d'augmenter. *Quid* dans ce nouveau contexte du PAAC ? Une fois le choc des années Reagan passé, celui-ci va traverser quatre phases successives : d'abord, d'élargissement pour couvrir

désormais les pertes d'emplois dues aux délocalisations, puis de normalisation, d'extension de la couverture sociale, et enfin, de questionnement sur son utilité.

Le traumatisme de l'ALENA. Certes, les années 1990 resteront dans l'histoire économique des États-Unis comme celles de la prospérité retrouvée. Mais elles resteront aussi celles de la fin du consensus bipartisan sur le commerce, avec en arrière-scène une polarisation extrême de l'opinion publique vis-à-vis de l'ALENA. Dans ce contexte, les modifications substantielles apportées au PAAC marquent un virage dans l'histoire de ce programme. Un programme particulier en faveur des travailleurs affectés par l'ALENA, appelé *NAFTA-Transitional Adjustment Assistance Program*, fut en effet introduit dans le projet de loi qui devait ratifier l'ALENA. Ce programme introduit deux innovations importantes. Tout d'abord, il couvre non seulement les travailleurs qui sont affectés par le commerce, mais aussi ceux qui le sont par les délocalisations de la production vers le Mexique et le Canada. Par ailleurs, le département du Travail commence à accepter de compenser aussi les « travailleurs secondaires », c'est-à-dire ceux qui œuvrent dans des entreprises qui approvisionnent en matériel et fournitures celles qui sont affectées par le commerce ou les délocalisations.

La normalisation du PAAC. Renouant avec la révolution conservatrice de Reagan, la politique commerciale de George W. Bush n'augurait rien de bon pour les travailleurs. Curieusement pourtant, c'est sous son mandat que le débat sur les normes du travail fut relancé et que le PAAC fut substantiellement amélioré. Un nouveau PAAC est entré en vigueur le 6 août 2002. Il devait se terminer avec la fin de l'année financière 2007, mais il fut plusieurs fois prolongé. Essentiellement, le nouveau PAAC abandonnait le programme ALENA mais intégrait l'idée originale de couvrir et d'indemniser les travailleurs touchés par les délocalisations pour les étendre à tous les

travailleurs, en plus d'augmenter la durée de l'indemnisation.

Enfin, la crise financière de 2007-2009, accompagnée de la poursuite des délocalisations et de l'augmentation abrupte du taux de chômage ont été vécues comme un véritable traumatisme par la société américaine. Avec l'arrivée du président Obama au pouvoir et avec l'appui d'un Congrès très majoritairement démocrate, l'assistance aux travailleurs était l'une des priorités politiques. Le plan de relance américain de 2009 permet de concrétiser le mouvement, avec une extension budgétaire et un élargissement des conditions d'accès, et ce, dès le 19 mai 2009. Le PAAC est alors prolongé jusqu'au 31 décembre 2010. Premièrement, les programmes attribués aux travailleurs, aux entreprises et aux agriculteurs sont maintenus et bonifiés. Deuxièmement, un nouveau programme s'adresse aux « communautés touchées par le commerce ». Enfin, le nouveau PAAC s'adresse à tous les travailleurs touchés par le commerce et la provenance des marchandises en compétition n'a plus d'importance⁴. Cela fait dire à Max Baucus, le président du Comité des finances au Sénat, que la nouvelle loi « représente l'expansion du PAAC la plus significative depuis 1974 ».

Un bilan critique : inefficacité ou politique commerciale sous tension ?

Si l'aide à l'ajustement commercial continue d'être attaquée par les partisans du libre-marché, un consensus en sa faveur s'est dégagé avec le temps. Ce qui n'empêche pas que le PAAC soit critiqué, souvent très virulemment. Parmi les critiques qui reviennent le plus fréquemment, mentionnons en quatre. Premièrement, il ne profiterait qu'à un très petit nombre de travailleurs, moins de 5 % de tous les

⁴ Jusque-là, pour bénéficier du PAAC, il fallait que les marchandises en concurrence proviennent d'un pays qui avait un accord commercial avec les États-Unis.

travailleurs mis à pied et à peine le quart de ceux qui sont éligibles⁵. Deuxièmement, les budgets sont largement sous-utilisés, et ce, malgré les réformes. L'arbitraire dans la sélection des bénéficiaires et le manque d'information en sont partiellement responsables. Troisièmement, les bénéficiaires du programme se concentrent dans certains secteurs, dont deux en particulier : l'automobile et le textile/vêtement. Enfin, le PAAC serait en quelque sorte une prime à l'inefficacité : les transferts d'argent vers les perdants se feraient au détriment des secteurs les plus productifs de la société et dissuaderaient les travailleurs concernés de s'adapter aux changements en cours.

Tous ces arguments mettent en avant deux idées, soit celle de ne pas intervenir et de laisser faire, les gains du commerce à long terme étant toujours plus importants que les coûts d'ajustement à court terme (« on ne fait pas d'omelette sans casser des œufs »), et celle d'une bureaucratie lourde et inefficace gérant une catégorie « privilégiée » de travailleurs, ceux qui sont touchés par le commerce. Un malaise demeure effectivement. Malgré la philosophie progressiste qui le sous-tend, malgré aussi une utilité largement reconnue par toutes les enquêtes de terrain, le PAAC laisse un peu tout le monde insatisfait, moins parce qu'il n'est pas vraiment adapté aux besoins

⁵ Ainsi, entre le 1^{er} janvier 2009 et le 31 décembre 2009, le département du Travail a reçu 4935 demandes pour 286 479 travailleurs. Là-dessus, 493 demandes ont été rejetées, ce qui correspond à un peu plus de 43 117 travailleurs. Cela veut quand même dire que 240 000 travailleurs environ ont bénéficié du PAAC en 2009, contre seulement 125 000 en 2008. Toujours pour l'année 2009, parmi ces travailleurs, au nombre de ceux ayant suivi une formation est passé à 58 190, contre 38 189 en 2008. Aussi, 42 % des travailleurs concernés ont obtenu l'aide suite à une délocalisation. Enfin, 16 500 travailleurs ont bénéficié du crédit d'impôt sur les dépenses de santé. En 2008, le coût du programme en termes d'allocations était estimé, pour la même période, à 939,7 millions de dollars pour le gouvernement fédéral et à 915 millions pour les États.

des travailleurs, que parce que l'ampleur des pertes d'emplois liées à la globalisation jette un doute profond sur les avantages réels que les Américains en tirent. On touche là au cœur du problème : on ne peut s'en passer mais, pour autant, permet-il de créer de nouveaux emplois ?

Aux dires des partisans du libre-échange, le commerce est à la fois un agitateur de destruction créatrice et un facteur de progrès économique. Cela dit, malgré les effets positifs du commerce, plus de six Américains sur dix considèrent que celui-ci et la globalisation ne leur profitent pas. Par ailleurs, l'activité des groupes multinationaux américains tend à se déplacer vers l'étranger sans que cela soit compensé par des investissements directs étrangers équivalents aux États-Unis. En somme, le modèle internationaliste fondé sur la réciprocité n'est plus adapté à un contexte où il ne s'agit plus de gérer les interdépendances, mais bien l'intégration des marchés. D'où des pressions contradictoires pour réformer la politique commerciale. D'un côté, les milieux d'affaires et les *think tanks* libre-échangistes, qui veulent la sortir du carcan constitutionnel et l'autonomiser, et de l'autre, ceux qui défendent l'idée d'un commerce responsable et prônent l'adjonction de normes sociales aux accords commerciaux. Dans ce contexte, le PAAC fait figure de remède insuffisant face aux défis de l'intégration.

Conclusion

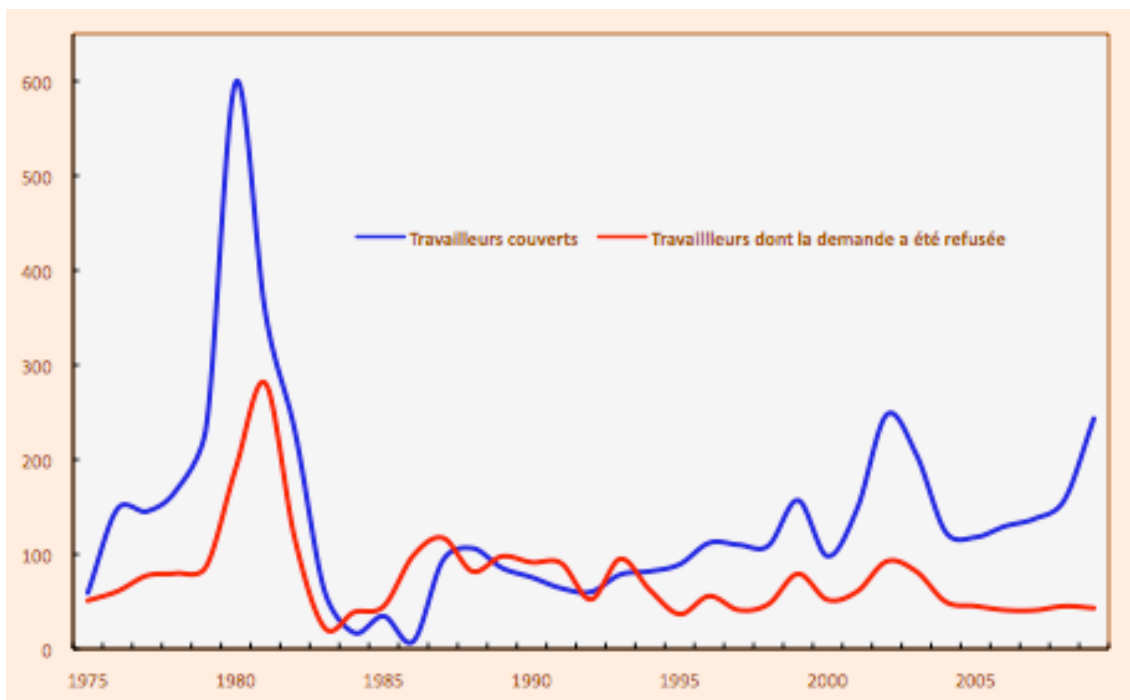
Si la politique commerciale américaine repose, depuis sa refondation en 1934, sur la réciprocité et la libéralisation, c'est une arme à double tranchant. D'un côté, il y a ceux qui poussent à la libéralisation des échanges et qui en tirent avantage. Et de l'autre, il y a ceux qui en font les frais. Pendant une première phase qui s'acheva en 1980, la réciprocité était orientée vers l'ouverture ordonnée des marchés, et le PAAC était associé depuis 1962 à la fois à

l'État protecteur et la libéralisation des échanges. C'est un dispositif particulier qui vient d'un côté concilier commerce et plein-emploi et, de l'autre, expansion des exportations et contrôle des dommages collatéraux dus aux importations.

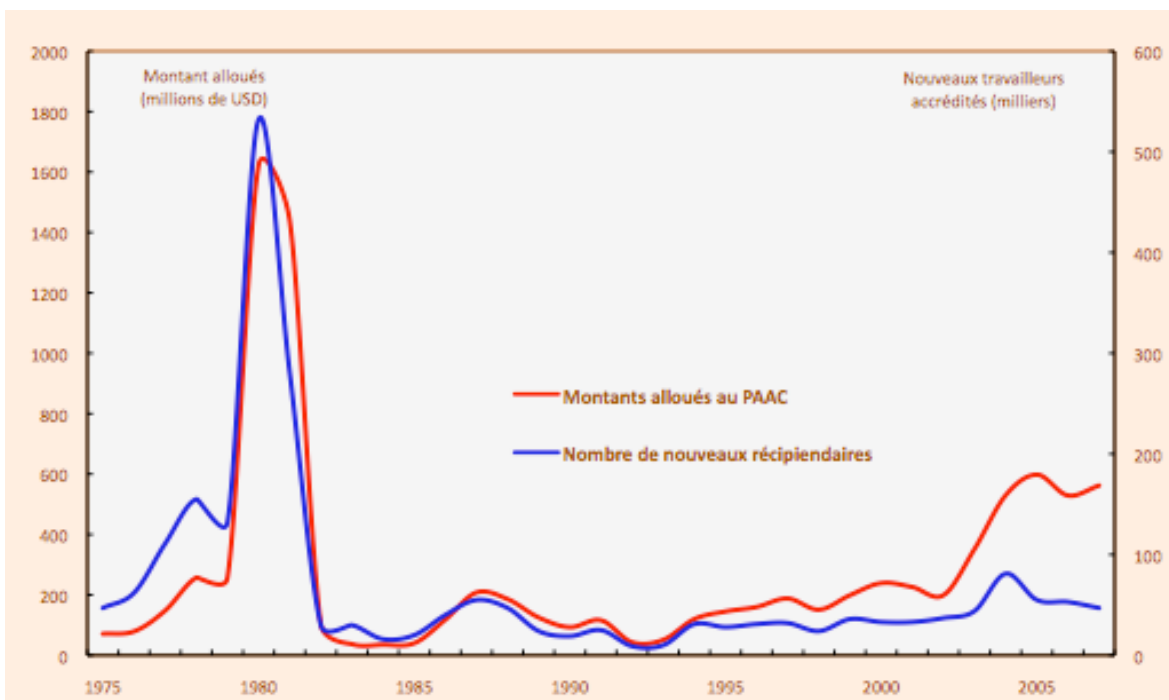
Durant une deuxième phase, depuis 1981, c'est davantage de reconnaissance des droits économiques des entreprises dont il est question que de réciprocité commerciale. Ainsi, de l'ouverture ordonnée des marchés, la politique commerciale glisse dans la définition de règles de marché. Et de l'adaptation à la concurrence internationale, c'est vers la restructuration des espaces économiques nationaux que se tournent désormais les regards. Pendant cette seconde période, Le PAAC fait partie de l'arsenal des programmes de soutien destinés à favoriser l'intégration compétitive de l'économie américaine dans l'économie mondiale. Mais cette aide ne suffit plus : le PAAC remplit de moins en moins bien son rôle de soupape de sécurité du système.

Le modèle internationaliste est plus que jamais sous tension, les systèmes de régulation commerciale perdent toujours davantage en efficacité et l'aide à l'ajustement commercial apparaît comme d'un bien piètre secours. La réciprocité ouvre la porte à deux options : soit les États-Unis persévèrent dans une logique favorable au droit des entreprises, soit, sous le couvert d'assurer une concurrence loyale et équitable, ils décident de protéger les droits des travailleurs et ainsi de remplir la promesse internationaliste d'un commerce qui profite à tous. Si la globalisation a été le moyen pour les États-Unis de promouvoir une harmonisation du droit des entreprises via la réciprocité, les citoyens comme les élus américains s'attendent à ce qu'il en soit de même concernant les droits sociaux. À ce titre, l'avenir du PAAC, c'est aussi celui de la pérennité de la réciprocité au sein du pacte social américain, et ce, dans une économie mondiale ouverte et compétitive.

Graphique 1 : Nombre de travailleurs accrédités ou non et bénéficiant d'un PAAC



Graphique 2 : PAAC : montants alloués et nombre de nouveaux bénéficiaires



Source: Employment training administration. 2010: *Data on Benefits and Services* (Washington DC, US Department of Labor), disponible à l'adresse <http://www.doleta.gov/tradeact/taa_reports/performance_reports.cfm> [consulté le 8 novembre 2010]. et: Committee on Ways and Means, 2008: *Green Book* (Washington DC, U.S. House of Representatives), Section 6. Trade Adjustment Assistance, p. 6-9.

Ce bulletin d'information est réalisé par le **Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation** (CEIM), projet Gouvernance globale du travail (GGT).

Direction scientifique : Michèle Rioux

Recherche, rédaction et coordination : Thomas Collombat et Yanick Noiseux

Pour nous joindre : +1 (514) 987-3000 #3910 www.ceim.uqam.ca
yanicknoiseux@gmail.com et/ou tcollomb@connect.carleton.ca.

