



# CHRONIQUE COMMERCIALE AMÉRICAINNE

Adoption de l'ACÉUM

## Du TRAVAIL au Congrès

Volume 12, numéro 6, septembre 2019

### Résumé analytique

La prochaine campagne présidentielle s'amorcera dans un peu plus d'un an l'adoption de l'ACÉUM figure parmi les priorités de l'administration Trump. Il reste cependant quelques irritants dans l'accord qui empêchent de nombreux élus démocrates de donner leur appui à l'accord. Pour être adopté, l'ACÉUM doit obtenir l'assentiment du Congrès dont les démocrates contrôlent la Chambre des représentants. Le principal obstacle à l'appui démocrate est l'assurance de l'application effective de la réforme des lois du travail mexicaines issue des obligations que le Mexique a contracté dans le chapitre sur le travail de l'ACÉUM. Nous présentons ici le contexte et les principaux enjeux de cette réforme majeure pour les travailleurs mexicains.

### Contenu

Vers un renforcement du  
chapitre sur le travail ? ..... 2

Études économiques et articles  
connexes ce mois-ci ..... 7

## Vers un renforcement du chapitre sur le travail ?

Le processus de ratification de l'ACÉUM par le Congrès américain amorce cet automne sa dernière étape avant les élections présidentielles de 2020. Nul doute que le Président Trump souhaite que l'abrogation de l'ALÉNA, l'une des promesses phares de sa campagne électorale précédente, se trouve derrière lui au moment de se présenter devant les électeurs. Selon les échos qui nous parviennent de Washington, l'appui d'une majorité de congressistes ne serait pas si loin d'être obtenu et quelques irritants font l'objet de discussions dans le but d'en réduire la portée.

La question des normes du travail au Mexique est sans doute la principale préoccupation d'un groupe d'élus démocrates qui hésitent à appuyer l'accord avant d'obtenir l'assurance que le cadre législatif des relations de travail au Mexique favorisera davantage la liberté d'association syndicale. Les démocrates étant majoritaires à la Chambre des représentants, l'appui d'une bonne part d'entre eux est nécessaire à la ratification de l'ACÉUM.

À la suite des élections de 2018, le Mexique semble engagé sur la voie de nombreuses réformes. L'élection à la présidence d'Andrés Manuel López Obrador est historique à plusieurs égards et offre aux Mexicains l'occasion d'adopter des lois plus progressistes pour la première fois de l'histoire de la république. Après 70 ans de domination sans partage du pouvoir par le Parti révolutionnaire institutionnel (PRI), la prise du pouvoir par le Parti Action nationale (PAN) de Vincente Fox en 2000 n'a malgré tout pas lancé de grands processus de réforme, le PAN demeurant un parti garant d'une forme de statu quo. Lopez Obrador est ainsi le premier élu progressiste de l'histoire moderne du Mexique.

*« Néolibéralisme égal corruption. Ça semble fort, mais les privatisations au Mexique ont été source de corruption... Nous amorçons une transformation à la fois paisible, ordonnée, profonde et radicale qui mettra fin à la corruption et à l'impunité qui ont empêché la croissance du Mexique. »*

- Andrés Manuel López Obrador, discours inaugural, 1er décembre 2018.

López Obrador attaque de front à la fois les politiques néolibérales adoptées durant les années 1980 et la corruption qui a envahi une part importante de la société mexicaine. Les relations de travail sont une composante fondamentale des transformations qu'il souhaite imprimer au pays et les motivations de réforme ne viendront pas uniquement de sa volonté de changement, mais aussi de la volonté des États-Unis de voir des changements profonds dans l'organisation du travail des entreprises exportatrices aux États-Unis. Cette volonté s'est exprimée par l'inclusion d'un chapitre sur le travail dans l'ACÉUM.

### Le chapitre de l'ACÉUM sur le travail

L'ACÉUM révisé et renforce les dispositions relatives au travail qui se trouvaient dans un accord parallèle à l'ALÉNA. Cet accord énonçait 11 principes relatifs aux droits des travailleurs dans les domaines touchant au commerce, à l'assistance technique, aux dispositions relatives au renforcement des capacités et à un mécanisme de règlement des différends distinct, ainsi qu'à un mécanisme de coopération dans le domaine du travail. Les procédures de règlement des différends prévues dans l'accord parallèle s'appliquaient en cas de non-application des lois d'un pays concernant le travail des enfants, le salaire minimum, la sécurité et la santé au travail. Les questions relatives à la liberté d'association et au droit d'organisation se limitaient à des consultations ministérielles. La procédure avait peu de mordant et les syndicats américains se plaignent depuis plusieurs années de son inefficacité.

Entre l'ALÉNA et l'ACÉUM, les États-Unis ont suivi une politique de progression des clauses relatives au droit du travail dans l'adoption des nouveaux accords commerciaux. Le développement du modèle américain de chapitre sur le travail a été dépendant des forces politiques en présence à Washington, les républicains étant plus réfractaires à ce type d'enjeu alors que les démocrates y voient une condition nécessaire à l'adoption d'un accord commercial. Zini (2014) identifie quatre modèles au cours des 25 dernières années, le dernier s'étant développé à compter de 2007 avec l'accord commercial signé avec le Pérou. L'ACÉUM poursuit sur cette lancée.

L'ACÉUM prévoit pour sa part le même mécanisme de résolution des conflits que d'autres parties de l'accord et oblige les parties non seulement à appliquer leurs propres lois, mais également à adopter et à appliquer des lois spécifiques liées à la Déclaration de l'Organisation internationale du Travail (OIT) relative aux principes et droits fondamentaux au travail, notamment :

- a) la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective ;
- b) l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire ;
- c) l'abolition effective du travail des enfants et, pour l'application du présent accord, l'interdiction des pires formes de travail des enfants ;
- d) l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession.

L'annexe 23-a de l'ACÉUM vise spécifiquement la réforme du travail au Mexique et contient des dispositions d'applications très claires. Intitulée Représentation des travailleurs dans les négociations collectives au Mexique, elle prévoit notamment que :

- Le Mexique adopte et maintient les mesures prévues qui sont nécessaires à la reconnaissance effective du droit à la négociation collective, étant donné que le gouvernement du Mexique entrant en fonction en décembre 2018 a confirmé que chacune de ces dispositions relève du mandat tel que confié au gouvernement par la population mexicaine lors des élections.
- Le Mexique prévoit, dans son droit du travail, le droit des travailleurs de participer à des activités concertées aux fins de négociation ou de protection collective, et d'organiser ou de former le syndicat de leur choix et de s'y affilier, et interdit, dans son droit du travail, la domination ou l'ingérence des employeurs dans les activités syndicales, la discrimination ou la coercition envers les travailleurs en raison de leurs activités syndicales ou de leur adhésion à un syndicat, et le refus à la négociation collective avec un syndicat dûment reconnu ;

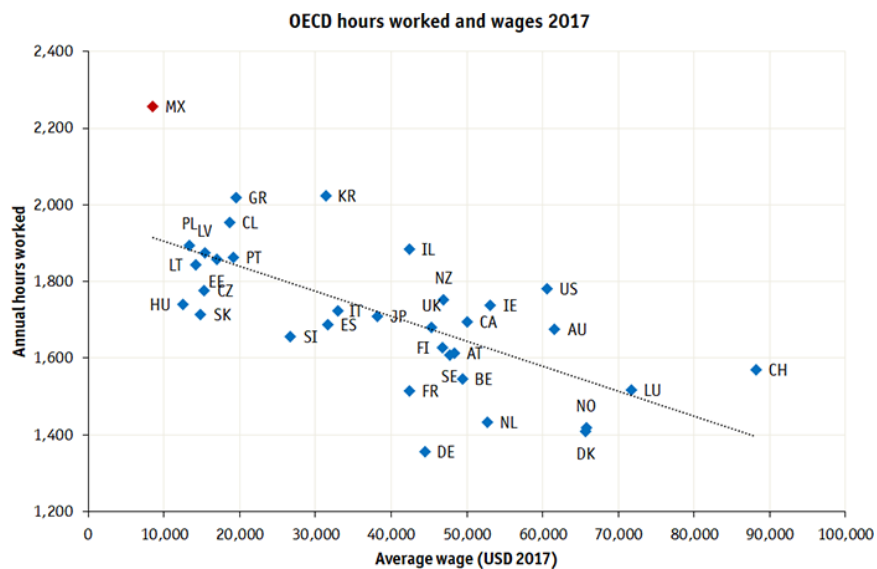
### La réforme mexicaine

Conformément aux dispositions de l'accord, le Mexique a ainsi convenu renforcer ses lois du travail afin de protéger les négociations collectives et de mettre en place un nouveau système d'administration de la justice du travail. Selon ces termes, le nouveau gouvernement mexicain avait l'obligation d'adopter une réforme des lois relatives travail satisfaisant les exigences de l'ACÉUM avant le 1<sup>er</sup> janvier 2019.

Cette réforme a finalement été adoptée le 1<sup>er</sup> mai 2019. Elle prévoit :

- Créer des tribunaux du travail indépendants au Mexique pour résoudre les conflits et enregistrer les contrats afin de garantir la représentation des travailleurs dans les syndicats.
- Protéger les droits des travailleurs de voter pour les syndicats indépendants par le biais d'un processus de vote à bulletin secret, permettant aux travailleurs de former leurs propres syndicats et de choisir leurs propres représentants.
- Imposer des obligations légales aux entreprises de reconnaître le droit de grève des travailleurs.
- Interdire toute forme de vengeance ou de harcèlement de la part du gouvernement, des dirigeants syndicaux ou des entreprises à l'encontre des travailleurs qui exercent leurs droits.
- Protéger les travailleurs de toute forme de violence ou de travail forcé.

Sur papier, il s'agit d'une réforme majeure des lois du travail au Mexique. L'économie mexicaine est la 15<sup>e</sup> au monde en termes de produit intérieur brut. Le pays dispose d'une importante main-d'œuvre qui travaille le plus grand nombre d'heures par années pour la plus faible rémunération des pays membres de l'OCDE.



Un des principaux défis du Mexique est la réduction des inégalités économiques. La Banque mondiale estime que la pauvreté modérée (US \$5,50/jour) a décliné de 4 % entre 2004 et 2014 au Mexique alors qu'elle a décliné de 16,8 % en moyenne dans les pays de l'Amérique latine et des Caraïbes. Le taux de pauvreté modérée se situait à 25,7 % de la population en 2016.<sup>1</sup>

Une des explications pour ces mauvaises performances est l'organisation institutionnelle des relations de travail qui favorise les employeurs au détriment d'une véritable organisation syndicale. Le taux d'employés syndiqués au Mexique est très bas (12,5 %). Les préoccupations américaines touchent cependant surtout cette part de la main-d'œuvre, que l'on retrouve souvent dans les entreprises liées au commerce international.

Les syndicats mexicains, dont le plus important est la Confédération des travailleurs mexicains (CTM), sont proches du pouvoir depuis leur fondation. En contrepartie de leur appui politique qui a assuré la mainmise sur le pouvoir pour le PRI, les chefs syndicaux sont souvent nommés à vie sans avoir à rendre compte à leurs membres. Ils avaient accès à des ressources financières et se voyaient attribuer des postes importants dans l'appareil gouvernemental. (Lévesque, 2003)

Les tribunaux administratifs du travail sont formés de représentants syndicaux proches des employeurs et des employeurs eux-mêmes, ce qui laisse peu de chance aux travailleurs d'y remporter une décision liée à un grief. Le gouvernement mexicain a rendu très difficile la création d'organisation syndicale indépendante. Des contrats de paix industrielle sont conclus dans des milliers d'entreprises entre des syndicats complaisants et les employeurs. Ces syndicats de complaisance sont utilisés par les employeurs pour rejeter les demandes de création d'organisations syndicales indépendantes.

L'État joue un rôle central dans l'équilibre des forces en ayant le pouvoir d'établir la légalité d'une grève. Également, il contrôle la Commission nationale du salaire minimum qui établit les paramètres de négociations salariales.

Malgré que le PRI ait perdu beaucoup de son influence et que ses relations avec les principaux syndicats s'effritent, les pratiques encadrant le travail sont bien établies et une réforme d'une telle envergure demande des efforts considérables de la part de toute la société mexicaine.

« Cependant, la mise en œuvre est compliquée par la profondeur de la réforme elle-même, la création de nouveaux organismes publics aux niveaux fédéral et des États, le grand nombre de conflits existants et de conventions collectives, le degré de coopération nécessaire entre les différentes branches et niveaux de gouvernement et les limites de la capacité des États existants, en particulier au niveau infranational. La mise en œuvre débute à un moment relativement sombre du cycle économique. On prévoit une croissance de l'économie mexicaine d'environ 1 % en 2019, parallèlement à de fortes réductions dans la plupart des dépenses publiques. Dans ce contexte, le suivi et l'aide à la transition, en particulier l'élaboration, l'utilisation et la communication de jalons et d'indicateurs de mise en œuvre spécifiques, peuvent être essentiels au succès de la réforme. » (Sadka, Joyce, 2019, p. 13)

---

<sup>1</sup> Banque mondiale. *Poverty and equity brief*. Avril 2019. En ligne: [https://data-bank.worldbank.org/data/download/poverty/33EF03BB-9722-4AE2-ABC7-AA2972D68AFE/Globa\\_POVEQ\\_MEX.pdf](https://data-bank.worldbank.org/data/download/poverty/33EF03BB-9722-4AE2-ABC7-AA2972D68AFE/Globa_POVEQ_MEX.pdf)

Il s'agit de la principale inquiétude des élus démocrates au Congrès américain. La volonté politique de réforme semble claire au Mexique, mais les résistances au changement risquent d'être nombreuses et il n'est pas clair que l'État dispose des ressources nécessaires pour sa mise en œuvre.

Le calendrier de mise en œuvre de la réforme mexicaine est, en effet, très ambitieux. À compter du 2 mai 2020, toutes les nouvelles conventions collectives et celles qui sont renégociées doivent être ratifiées par une majorité de travailleurs. Le Centre fédéral pour l'enregistrement des contrats et la conciliation (CFECC) doivent prendre le relai des Conseils fédéraux et locaux de conciliation et d'arbitrage (CCA) pour l'enregistrement des contrats de travail à partir de mai 2021. Le CFECC doit voir à la révision de toutes les conventions collectives du pays afin de déterminer si elles ont été adoptées ou non par les travailleurs concernés. Il s'agit là d'un défi énorme, le nombre de conventions collectives sous juridiction fédérale étant estimé à 50 000 et le nombre total de contrats à réviser pourrait dépasser 500 000.

Aujourd'hui, le ministère du Travail du Mexique emploie environ 1000 inspecteurs et compte en engager 500 de plus. Selon le syndicat américain AFL-CIO, les normes internationales établies par l'Organisation internationale du travail (OIT) prévoient qu'un État devrait disposer d'un inspecteur pour 10 000 travailleurs, soit à peu près 5600 au Mexique.

Devant ces défis, les élus démocrates exigent que soient incluses dans l'ACÉUM des dispositions prévoyant un processus de suivi rigoureux des avancées des réformes du travail au Mexique, un mécanisme d'application et l'assurance d'un financement adéquat. La principale difficulté réside dans la forme que pourraient prendre les enquêtes liées aux plaintes relatives au travail soulevées dans le cadre de l'accord. Des élus démocrates souhaitent qu'il soit possible pour des inspecteurs américains d'inspecter les lieux de travail mexicains pour s'assurer qu'ils respectent les dispositions du chapitre 23 de l'ACÉUM. Le gouvernement mexicain semble voir cette pratique comme une atteinte à la souveraineté nationale. L'objectif est donc de trouver un mécanisme d'application qui rassurera les élus démocrates sans pour autant que le gouvernement mexicain n'ait à sacrifier une part significative de la souveraineté nationale. Les discussions se poursuivent à cet égard et l'administration Trump se dit confiante que l'ACÉUM soit adopté par le Congrès cet automne. Il n'en demeure pas moins que la première véritable réforme des lois du travail de l'histoire du Mexique est amorcée et il est amusant de constater que la renégociation de l'ALÉNA imposée par Donald Trump sera la principale cause et le moteur d'une réforme qui donne davantage de pouvoir aux syndicats et aux travailleurs mexicains. doutons qu'il ait prévu (et souhaité) que ses politiques commerciales produisent un tel résultat !

## Références

AFL-CIO. Mexico's Labor Reform: Opportunities and Challenges for an Improved NAFTA. 25 juin 2019. En ligne : <https://aflcio.org/testimonies/mexicos-labor-reform-opportunities-and-challenges-improved-nafta>

Lévesque, Christian. *La mondialisation et le pouvoir des syndicats locaux*. Relations industrielles, 58 (1), 60-84. En ligne : <https://www.erudit.org/fr/revues/ri/2003-v58-n1-ri597/007369ar/>

Sadka, Joyce. *The Labor Reform Transition in Mexico: 2019–2023*. Testimony for the Committee on Ways and Means United States House of Representatives. June 25, 2019. En ligne : <https://docs.house.gov/meetings/WM/WM04/20190625/109703/HHRG-116-WM04-Wstate-SadkaJ-20190625.pdf>

Zini, Sylvain. 2014. *Humaniser la globalisation. Les États-Unis et les chapitres sur le travail dans les accords commerciaux*. Interventions économiques. En ligne : <https://journals.opene-dition.org/interventionseconomiques/2259>

## Études économiques et articles connexes ce mois-ci

Bloomberg. *Labor reform is coming to Mexico*. 26 avril 2019. En ligne : <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-04-26/labor-reform-is-coming-to-mexico-where-low-pay-fuels-exports>

Kohout, Michal. *Engendering Mexican Migration: Articulating Gender, Regions, Circuits*. Latin American Perspectives, Vol. 35, No. 1, (Jan., 2008), pp. 135-150. En ligne : [https://www.jstor.org/stable/27648078?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/27648078?seq=1#page_scan_tab_contents)

Malkin, Elisabeth. *Mexico's Workers Can Finally Choose Unions. Old Unions Are Pushing Back*. New York Times, 22 juin 2019. En ligne : <https://www.nytimes.com/2019/06/22/world/americas/mexico-unions-labor.html>

Rodriguez, Sabrina. *Mexico will not accept more labor enforcement in new NAFTA, top official says*. Politico, 3 mai 2019. En ligne : <https://www.politico.com/story/2019/05/03/mexico-nafta-labor-enforcement-1410806>

Wilson Center. *Mexico's new labor reform*. 18 avril 2019. En ligne : <https://www.wilsoncenter.org/article/infographic-mexicos-new-labor-reform>

## Direction

Christian Deblock, professeur titulaire au département de science politique de l'UQAM et directeur de recherche du CEIM.

## Rédaction

Guy-Philippe Wells, chercheur au CEIM.

## Abonnez-vous

[À la liste de diffusion](#) 

[Au fil RSS](#) 

## Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation

Adresse civique :

UQAM, 400, rue Sainte-Catherine Est  
Pavillon Hubert-Aquin, bureau A-1560  
Montréal (Québec) H2L 2C5 CANADA

Adresse postale :

Université du Québec à Montréal  
Case postale 8888, succ. Centre-Ville  
Montréal (Québec) H3C 3P8 CANADA

Téléphone : 514 987-3000, poste 3910

Télécopieur : 514 987-0397

Courriel : [ceim@uqam.ca](mailto:ceim@uqam.ca)

Site web : [www.ceim.uqam.ca](http://www.ceim.uqam.ca)

