



L'aide à l'ajustement commercial

Une particularité américaine

Christian Deblock



Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation
Institut d'études internationales de Montréal
Université du Québec à Montréal
C.P. 8888, succ. Centre-ville,
Montréal, H3C 3P8
Tel : (514) 987 3000 # 3910
<http://www.ceim.uqam.ca>

 Institut d'études
internationales de Montréal

Décembre 2008

Résumé : L'aide à l'ajustement commercial demeure une question controversée chez les économistes. Les Etats-Unis l'ont pourtant intégrée à leur politique commerciale et à leur système de protection sociale, et ce, depuis 1962. Le programme a souvent été critiqué, il a été réformé à de nombreuses reprises, voire sérieusement malmené, notamment pendant les années Reagan, mais non seulement a-t-il toujours été reconduit et, aujourd'hui, élargi pour couvrir un nombre toujours plus grand de travailleurs, mais un large consensus s'est finalement établi à son sujet. Pour les uns, il fait corps avec la politique commerciale et, à ce titre, sa fonction est avant tout utilitaire : conserver la confiance du public et le dynamisme de l'économie américaine. Pour les autres, au contraire, il répond à des préoccupations d'équité et, à ce titre, sa fonction est avant régulatrice : assurer une juste répartition des gains et des coûts du commerce et soutenir les efforts des travailleurs pour s'adapter au changement. Reflet de deux conceptions opposées du commerce, ces deux arguments se croisent et s'entrechoquent tout au long de l'histoire du programme que l'auteur retrace dans ces pages. Pour celui-ci, toutefois, il convient de prendre également en considération les principes sur lesquels repose le modèle institutionnel commercial américain, notamment celui de réciprocité et celui de progrès, de même que les évolutions qu'a connues ce modèle, particulièrement à partir des années 1980. D'où l'argument qui est développé : autant l'aide à l'ajustement commercial a pu servir de garde-fou du système lorsque la politique commerciale était orientée vers l'ouverture des marchés, autant celle-ci apparaît-elle comme un programme de dernier secours dans un contexte où l'intégration des marchés ne permet plus comme autrefois de garantir la réciprocité et le progrès.

Note : le texte qui suit est une version entièrement refondue du texte préliminaire qui avait été mis en ligne en mars 2008. Elle remplace l'ancienne.

L'aide à l'ajustement commercial

Une particularité américaine

Christian Deblock

La littérature économique accorde peu d'attention aux interactions du commerce et du travail, et moins encore aux coûts d'adaptation qu'entraîne l'ouverture des marchés. Elle ne fait guère non plus de distinction entre ces coûts et ceux qui provenant des changements technologiques. L'adaptation est perçue comme un phénomène permanent, une contrainte de la vie face à des situations nouvelles. Les coûts d'ajustement liés au commerce peuvent pourtant être importants, voire annihiler les gains attendus de la libéralisation des échanges. Ils sont surtout très concentrés, que ce soit sur certains segments de production, certains secteurs, certaines catégories de travailleurs ou encore certaines régions. Plus récemment, le phénomène a pris davantage d'ampleur et de nouvelles préoccupations ont surgi : (1) avec a globalisation, la concurrence s'est intensifiée et affecte un nombre beaucoup plus grand d'industries, et donc d'emplois, qu'il y a une dizaine d'années, (2) l'intégration rapide des économies à bas salaires dans l'économie mondiale a désormais un impact profond sur l'organisation des activités des entreprises, et (3) « la concurrence des pays à bas salaires a commencé à prendre de nouvelles formes qualitatives qui vont se révéler plus dangereuses pour les pays développés que cela n'a été le cas jusqu'ici »¹.

Une étude récente publiée conjointement par l'OIT et l'OMC revient sur ces problèmes, mais elle n'apporte pas d'éclairage nouveau, ses auteurs préférant insister sur les gains de la libéralisation des échanges, sur ses effets dynamiques et sur les avantages que peuvent en tirer les entreprises les plus compétitives ou les travailleurs les mieux formés. Quant à la question de savoir s'il est opportun ou non d'avoir des programmes sociaux particuliers pour le commerce, il n'y a pas pour ses auteurs de réponse unique, d'autant que pour eux, ces programmes sont un privilège que les pays en développement n'ont pas nécessairement les moyens de se payer. L'étude reconnaît néanmoins que « les politiques commerciales, les politiques de l'emploi et les politiques sociales interagissent et qu'une plus grande cohérence des politiques dans les deux domaines peut avoir un effet très positif sur l'incidence des réformes commerciales en termes de croissance et donc, finalement, la possibilité qu'elles offrent d'améliorer la

¹ OCDE, *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Chapitre 1. « Les coûts d'ajustement liés aux échanges sur les marchés du travail des pays de l'OCDE : quelle est leur ampleur véritable ? », Paris, OCDE, 2005, p. 37.

qualité des emplois partout dans le monde »². Tout comme elle reconnaît qu'une « libéralisation graduelle associée à des programmes d'ajustement bien ciblés abaisse les coûts d'ajustement et accroît les avantages »³, et que des politiques ciblées peuvent contribuer à faciliter la transition et aider à préserver le soutien que le public apporte aux politiques d'ouverture commerciale.

Même si elle gagne en popularité, l'aide à l'ajustement commercial reste une idée américaine. Le programme⁴, le PAAC comme nous l'appellerons dans la suite du texte, fut introduit pour la première fois dans la loi de 1962 sur le commerce. Depuis lors, malgré les attaques et les critiques, ce programme a toujours été reconduit. De même, malgré toutes les tentatives pour l'en dissocier, ce programme a toujours été intimement lié à la politique commerciale américaine. Il fait partie de la boîte à outils des mesures de soutien qui doivent accompagner l'ouverture commerciale, protéger l'industrie et les emplois contre les aléas de la concurrence internationale et aider les travailleurs comme les industriels à s'adapter aux évolutions des marchés. Aujourd'hui, ce programme, ou plus précisément ces programmes puisque ceux-ci ne s'adressent pas uniquement aux travailleurs⁵, fait l'objet d'un large consensus ; il couvre les travailleurs qui sont touchés par les importations mais aussi que ceux qui le sont par les délocalisations, voire les agriculteurs et les pêcheurs, et ses avantages sont de plus en plus étendus. Pourtant, il ne suffit plus à convaincre les Américains des avantages du commerce. Les appuis au commerce restent puissants, à commencer dans les milieux d'affaires, et le cadre institutionnel est organisé de manière à répondre adéquatement à leurs préoccupations et à leurs demandes, mais le doute et un profond sentiment d'insécurité économique ont gagné les esprits et touchent toutes les couches de la population.

Dans les pages qui suivent, nous nous proposons de retracer l'histoire de ce programme mais surtout d'en expliquer les raisons et les finalités. Plusieurs explications ont été avancées, notamment deux qui mériteront notre attention : la première voit en celui-ci un moyen de conserver le consensus politique autour du commerce, et la seconde une obligation morale associée à l'idée de commerce responsable. Elles sont néanmoins incomplètes. Du moins si nous ne replaçons pas les débats dans le cadre du modèle institutionnel dans lequel évolue la politique commerciale américaine. Ce cadre n'est pas moins mercantiliste qu'il ne l'était avant la grande réforme de 1934, mais trois choses ont changé. D'abord, la finalité : au lieu d'être orienté vers la protection du marché intérieur, il l'est vers la libéralisation

² OIT/OMC, *Commerce et emploi. Un défi pour la recherche en matière de politiques*, Genève, 2007, p. 108.

³ *Ibidem*, p. 107

⁴ Nous retenons la traduction que donne l'OMC.

⁵ Le programme s'adresse également aux entreprises et aux collectivités. Voir à ce sujet J. F. Hornbeck, « Trade Adjustment Assistance for Firms : Economic, Program, and Policy Issue », *CRS. Issue Brief for Congress*, Washington, 1^{er} février 2000.

ordonnée des marchés⁶. Ensuite, la libéralisation des échanges est profondément enracinée dans les institutions, et aucun autre pays au monde n'a en matière de commerce un cadre institutionnel aussi structuré ni aussi complexe ; les différents intérêts y sont représentés, voire surreprésentés dans le cas des milieux d'affaires. Enfin, le discours : l'internationalisme libéral, avec sa promesse d'un monde de paix et de prospérité, apporte un supplément d'âme à ce qui ne serait autrement que pur commercialisme. Mais tout ceci ne serait rien sans la réciprocité, la pierre angulaire de la politique commerciale américaine. C'est la règle du donnant-donnant, mais c'est une règle qui implique aussi d'accepter l'adaptation des espaces économiques nationaux aux conditions d'une interdépendance et d'une intégration économiques toujours plus étroites. D'où l'idée qui nous servira de fil conducteur, à savoir : l'aide à l'ajustement commercial est aussi l'une des soupapes de sécurité du modèle internationaliste américain.

Le texte est divisé en trois parties. La première est consacrée aux débats entourant le PAAC, la seconde aux évolutions historiques du programme et la troisième à son bilan critique. La conclusion sera l'occasion de revenir sur le modèle commercial américain et de nous demander si ce programme peut encore servir de soupape de sécurité.

⁶ La centralisation des pouvoirs et le renforcement de l'autorité du Président et du Département d'État furent un autre changement majeur. Ce fut d'ailleurs les seuls sujets qui suscitèrent des débats.

LES DEBATS AUTOUR DE L'AJUSTEMENT COMMERCIAL

Longtemps contestés, souvent critiqués, les programmes d'aide à l'ajustement commercial existent depuis fort longtemps aux États-Unis ; ils font corps avec la politique commerciale, tout comme la promotion de normes de travail équitables. Aujourd'hui, un consensus bipartisan existe à leur sujet. Cette particularité américaine n'a pourtant guère attiré l'attention en dehors des États-Unis, du moins jusqu'à tout récemment. On retrouve trois grandes explications dans la littérature. La première, la plus simple sans doute, est celle que propose l'OCDE : « ce programme s'inscrit dans un contexte national où les programmes généraux en faveur des travailleurs victimes de suppressions d'emplois sont limités par comparaison avec ceux qui existent dans la plupart des autres pays de l'OCDE »⁷. On ne peut le nier. Les programmes sociaux sont peu étendus, toujours contestés, et le PAAC est généralement perçu par les syndicats comme un cadeau empoisonné. Cette explication reste cependant superficielle, aussi nous n'y insisterons pas. Une explication plus convaincante est avancée par les spécialistes de la politique commerciale américaine : dans un contexte institutionnel marqué par la division des pouvoirs, le PAAC fait partie de la négociation entre le Congrès et la Présidence et, dans ce sens, leur principale utilité est de préserver le consensus social autour du commerce. Cette explication a toutefois tendance à ne privilégier que le marchandage politique et à laisser de côté les débats de société, notamment ceux qui opposent les défenseurs de l'action collective et de la régulation sociale aux partisans du laisser-faire. Elle ne nous éclaire pas non plus sur l'une des particularités du commercialisme américain : la réciprocité. Le débat sur l'aide à l'ajustement commercial n'est pas seulement un débat de politique intérieure ; c'est aussi un débat sur la politique commerciale, plus précisément sur ce qui en est la pierre angulaire : la réciprocité.

L'aide à l'ajustement commercial, un débat de politique intérieure

Une première façon d'expliquer l'aide à l'ajustement commercial consiste à voir en celle-ci un moyen de préserver les consensus autour du commerce. À un premier niveau, le PAAC fait partie de la boîte à outils de la stabilisation commerciale. Tout comme les autres mesures de correction commerciale, il servirait à juguler les demandes protectionnistes, à réduire les tensions dues au commerce en y apportant

⁷ OCDE, *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, op. cit.

une réponse administrative et pécuniaire, et, en mettant l'accent sur l'ajustement plutôt que sur l'assistance, à conserver la confiance des travailleurs dans la capacité de l'économie américaine à affronter la concurrence générale. À un second niveau, les programmes serviraient également d'instrument de marchandage entre le Congrès et la Présidence, tout particulièrement lorsque vient le moment de renouveler le mandat de négocier. Un pas en arrière, pour deux pas en avant, dit-on, la concession faite aux travailleurs est finalement peu coûteuse eu égard aux enjeux commerciaux : à peine 0,2 % des gains du commerce ou 12,5 % des recettes sur les droits de douane selon Greg Mastel⁸. Enfin, à un troisième niveau, même si le programme est mal connu et que peu de travailleurs en profitent au bout du compte, sa seule existence et les très vifs débats politiques qu'il suscite contribuent à laisser dans l'opinion publique l'impression que la classe politique, pour être à l'écoute des milieux d'affaires, est aussi sensible aux inquiétudes des travailleurs et à leurs préoccupations quotidiennes, particulièrement en temps de crise⁹. C'est une façon de voir les choses, et c'est de la sorte que les inconditionnels du commerce et les milieux d'affaires, lesquels ont aussi leur mot à dire dans le débat ne l'oublions pas, conçoivent l'utilité de ces programmes. Il y en a cependant une seconde. Elle fait appel au méliorisme¹⁰.

Historiquement, rappelons-le, le Parti démocrate a été et demeure encore aujourd'hui le parti de l'internationalisme libéral, et, depuis Roosevelt et le *New Deal*, c'est aussi le parti des réformes sociales et de l'action collective. En introduisant en 1962 un programme particulier pour venir en aide aux travailleurs touchés par les importations, le président Kennedy ne cherchait pas seulement à obtenir du Congrès et des syndicats leur appui pour lancer un nouveau cycle de négociations commerciales au GATT ; il répondait aussi à une préoccupation de justice sociale : compenser les

⁸ Greg Mastel, « Why We Should Expand Trade Adjustment Assistance », *Challenge*, vol. 49, n° 4, juillet/août 2006, pp. 42-57.

⁹ Pour reprendre les mots de I. M. Destler, « For many, TAA is viewed as a backwater government program that gets attention only when an administration needs votes for trade legislation ». (I. M. Destler, *American Trade Politics*, Washington, Institute for International Economics, 4^{ème} édition, juin 2005, p. 328).

¹⁰ Le méliorisme est parfois associé au mouvement conservateur, voire à la politique étrangère américaine (Walter A. McDougall, *Crusader State. The American Encounter with the World since 1976*, Boston, Houghton Mifflin Company, 1997). Il s'agit d'une lecture abusive, sinon révisionniste. Le méliorisme est une doctrine libérale qui place l'action collective, l'éducation et le développement des capacités de chacun au centre du débat politique sur le progrès. Il ne s'agit pas d'aller contre la liberté et la propriété privée, encore moins de se tourner vers le socialisme, mais « de recréer la liberté économique » autour de l'égalité des chances et, par la réglementation économique et les réformes sociales, de rendre le capitalisme « raisonnable », selon la formule de John R. Commons. Sur le plan philosophique, le méliorisme est associé au pragmatisme de John Dewey et de William James, et sur le plan politique, au progressivisme de Theodore Roosevelt la fin du dix-neuvième siècle, lequel va inspirer Herbert Croly dont l'ouvrage *The Promise of American Life* (1909) exerça une très grande influence dans l'entre-deux-guerres. Le méliorisme prendra un tour nouveau avec le *New Deal* de Franklyn D. Roosevelt, pour s'institutionnaliser et se fondre, après la Guerre, dans le *Fair Deal* de Harry Truman. Il atteindra son point culminant sous les Administrations Kennedy (*New Frontier*) et Johnson (*Great Society*), pour décliner par la suite. On le retrouve sous une forme renouvelée dans la croisade du président Bill Clinton pour une *globalisation à visage humain*, et plus près de nous, dans le programme de réformes économiques et sociales du président Barack Obama.

perdants du commerce. On ne parlait pas à l'époque de « commerce responsable », mais l'esprit était là. Les États-Unis négociaient pour augmenter leurs exportations ; en contrepartie, ils acceptaient d'ouvrir davantage leur propre marché et, ce faisant, de modifier les conditions de la concurrence chez eux. Compenser ceux qui faisaient les frais de ce changement était dans ce cas autant une obligation morale qu'une manière de redistribuer une partie des gains du commerce. C'était aussi une manière de mettre en accord 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, avec la défense des droits individuels, au cœur de l'*American Dream*¹¹.

Pour creuser davantage cette idée, la liberté économique, ce n'est pas seulement permettre à chacun de s'enrichir ; c'est également, grâce à l'action collective, offrir à chacun l'égalité des chances, la garantie d'une juste part de la richesse collective et une protection contre l'insécurité économique. Dans cette perspective, on attend du commerce qu'il profite à tous, du moins que les gains en efficacité qu'il apporte s'accompagnent de meilleures conditions de vie et de travail, que les coûts d'ajustement soient collectivement supportés et que les travailleurs affectés par les changements obtiennent l'aide dont ils ont besoin pour retrouver rapidement leur place dans la machine économique et contribuer ainsi à la création de richesses¹². En clair, tout comme les droits des travailleurs, l'aide à l'ajustement commercial s'enracine dans cette conception typiquement américaine de ce que doit être une société de marché juste, une société qui soit dynamique et concurrentielle mais où chacun doit aussi pouvoir avoir ses chances, recevoir le juste prix de son travail et être protégé contre l'insécurité économique. L'idée de commerce responsable participe de la poursuite de cet idéal.

Bien entendu, tout le monde ne voit pas les choses de cette façon. Comme le fait très justement remarquer Daniel W. Drezner¹³, il y a effectivement deux conceptions du commerce qui s'opposent : d'un côté, il y a ceux pour qui le commerce doit être libre (*free*) et de l'autre, ceux pour qui le commerce doit être loyal et équitable (*fair*). La

¹¹ C'est l'essence du message livré par président Bill Clinton en signant l'ALENA le 14 septembre 2003 : « So I say this to you : Are we going to compete and win, or are we going to withdraw ? Are we going to face the future with confidence that we can create tomorrow's jobs, or are we going to try against all the evidence of the last 20 years to hold on to yesterday's ? Are we going to take the plain evidence of the good faith of Mexico in opening their own markets and buying more of our products and creating more of our jobs, or are we going to give in to the fears of the worst-case scenario ? Are we going to pretend that we don't have the first trade agreement in history dealing seriously with labor standards, environmental standards and cleverly and clearly taking account of unforeseen some ? »

¹² Si certains perçoivent les programmes d'aide à l'ajustement commercial comme un simple programme d'assistance sociale, d'autres, au contraire, le perçoivent à la fois comme un programme laboratoire pour améliorer les programmes sociaux existants et comme un complément aux clauses sociales et aux programmes plus généraux de promotion des normes fondamentales du travail et du travail décent de l'OIT.

¹³ Daniel W. Drezner, *U.S. Trade Strategy. Free versus Fair*, Washington, Council on Foreign Relations, juin 2006.

fracture est idéologique mais, contrairement à ce que laisse entendre Drezner, l'idée de *commerce responsable* est non seulement indissociable de celle de *capitalisme raisonnable*, mais son opérationnalisation demande aussi que la libéralisation des échanges soit ordonnée et les marchés internationaux encadrés par des normes sociales. Mais comment faire la jonction entre la liberté et l'équité, ou si l'on préfère, entre le commercialisme et la protection sociale ? Avec cette question, nous ouvrons le second volet de notre argument : l'aide à l'ajustement commercial est le compagnon de la réciprocité.

L'aide à l'ajustement commercial, un débat de politique extérieure

Évitons tout malentendu : ce n'est ni la raison ni les intérêts organisés qui ont été à l'origine de ce changement, mais la crise économique des années trente qui a fait perdre toute légitimité à l'ancien modèle et créé un espace d'opportunité pour les internationalistes et les partisans de l'ouverture commerciale. Il fallut néanmoins toute l'habileté politique d'un Cordell Hull, le secrétaire d'État du président Roosevelt, pour convaincre le Président et le Congrès mais aussi les Alliés du bien-fondé de ses idées, notamment (1) que pour obtenir quelque chose, il fallait donner quelque chose, (2) qu'il ne pouvait y avoir de paix durable sans liberté des échanges et (3) que le commerce pouvait contribuer à la prospérité générale. Mais, pour reprendre les mots très justes de Judith Goldstein¹⁴, les idées sont comme des feuilles de route ; elles lient les politiques à une constellation d'intérêts, mais une fois ces idées cristallisées dans un modèle et dans des institutions, elles guident l'action et donnent un sens à la politique. C'est ce « sens » que va introduire la réforme de 1934 en orientant la politique commerciale dans une nouvelle direction : l'internationalisme libéral, cette doctrine qui porte la double promesse d'un monde uni dans la paix par la prospérité partagée d'une part et d'un engagement collectif dans la poursuite du progrès par le commerce d'autre part. Mais, comme nous l'avons montré ailleurs¹⁵, les Américains n'ont pas seulement repris à leur compte l'internationalisme libéral ; ils l'ont façonné à leur image, dans le sens de leurs intérêts et dans des conditions qui vont les placer au centre de l'architecture institutionnelle du nouvel ordre mondial. La pierre angulaire de ce modèle, c'est la réciprocité.

¹⁴ Judith Goldstein, *Ideas, Interests, and American Trade Policy*, Ithaca, Cornell University Press, 1993. Voir également Stephen Haggard, « The Institutional Foundations of Hegemony : Explaining the Reciprocal Trade Agreements Act of 1934 », *International Organization*, vol. 42, n° 1, hiver 1988, pp. 91-119 ; et Judith Goldstein « Creating the GATT Rules : Politics, Institutions, and American Policy », dans John Gerard Ruggie (dir.), *Multilatéralism Matters. The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York, Columbia University Press, 1993, pp. 201-232.

¹⁵ Christian Deblock, « Le bilatéralisme commercial américain », dans Bernard Remiche (dir.), *Le commerce international entre bi- et multilatéralisme*, à paraître ; en ligne : <http://www.ieim.uqam.ca/IMG/pdf/deblock.bilateralism.pdf>

La réciprocité

La réciprocité est un principe à deux faces. D'un côté, il oblige les parties à s'accorder mutuellement les mêmes avantages ; de l'autre, il interdit toute forme de discrimination dans les relations qu'elles entretiennent. L'égalité de traitement suggère la symétrie, la parité et l'équivalence dans les avantages et concessions. La non-discrimination suggère, quant à elle, la loyauté, la bonne foi et l'équité. Autrement dit, les parties doivent être traitées sur un pied d'égalité et les relations doivent être transparentes et courtoises.

Ces principes sont généraux. Dans le domaine du commerce, la réciprocité a une autre finalité : elle vise également à transformer en règle de droit le principe de la libre concurrence sur le marché. La concurrence repose sur les mêmes principes, soit l'égalité des acteurs et l'absence de discrimination. Ces deux conditions impliquent qu'aucun d'eux ne puisse tourner une situation en sa faveur, se placer en position dominante ou encore tirer de l'échange un avantage indu. Le principe de réciprocité ne s'applique donc pas aux seules relations entre États (Nation la plus favorisée) : il s'applique également aux relations entre ceux-ci et les acteurs privés (Traitement national). Avec toutefois une dimension supplémentaire : en vertu du principe de concurrence sur les marchés, l'action des gouvernements doit être neutre.

La réciprocité peut également être spécifique (restrictive, agressive, fermée etc) ou diffuse (ouverte, passive, multilatérale, etc)¹⁶, selon que les règles s'appliquent aux seules parties contractantes ou qu'elles sont automatiquement étendues aux autres parties. La distinction est généralement associée à la clause de la nation la plus favorisée (NPF) et à la forme que celle-ci peut prendre¹⁷. On parlera de clause NPF conditionnelle, ou encore de « clause américaine », lorsque les concessions et obligations n'engagent que les parties contractantes, et de clause NPF inconditionnelle lorsque les termes du contrat ou du traité engagent en plus les parties dans leurs contrats et traités à venir¹⁸. Il devient beaucoup plus difficile dans ce cas d'appliquer le principe d'équivalence, les avantages du commerce étant alors diffus. Par contre, le respect du principe de contingence, autrement dit de non-discrimination, devient central pour que la présomption d'avantage demeure.

¹⁶ Voir à ce sujet Robert O. Keohane, « Reciprocity in International Relations », *International Organization*, vol. 40, n° 1, hiver 1986, pp. 1-27 ; William R. Cline, *Reciprocity : A New Approach to World Trade Policy ?*, Washington, Institute for International Economics, 1982 ; Akiko Yanai, *Reciprocity in Trade Relations*, APEC Study Center, Institute of Developing Economies, Working Papers Series, mars 2001.

¹⁷ Voir à ce sujet Édouard Sauvignon, *La clause de la nation la plus favorisée*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1972, pp. 21 et suivantes.

¹⁸ Au départ, la règle de la réciprocité ne devait s'appliquer qu'aux tarifs douaniers. La clause de la nation la plus favorisée sous sa forme inconditionnelle fut, quant à elle, introduite en 1923. Les États-Unis avaient également pour règle de négocier avec leur principal fournisseur. Une fois un accord conclu avec le principal fournisseur, on peut supposer qu'il s'agit du fournisseur le plus concurrentiel, il devenait ainsi plus facile d'obtenir un accord du même type avec les autres. Cette règle a été utilisée lors des négociations qui ont conduit à la signature du GATT.

Pour des raisons pratiques, les négociations commerciales ont d'abord porté sur le commerce des marchandises et les tarifs, mais l'objectif n'est pas seulement d'enlever les obstacles tarifaires ou non au commerce, mais aussi d'étendre l'application des règles du marché à l'ensemble des relations économiques, que celles-ci impliquent des États, des États et des acteurs privés, ou des acteurs privés. Encore faut-il définir ces règles, bien entendu, mais, outre le fait qu'elles doivent s'appliquer autant aux investissements et aux services qu'au commerce, les principes d'égalité de traitement et de non-discrimination doivent s'appliquer également sur le marché d'origine comme sur le marché d'accueil. Le GATT ne prévoit l'application de mesures de correction que sur le marché d'accueil. Il s'agit dans ce cas de corriger une situation qui donne lieu à une distorsion défavorable sur ce marché en appliquant une contre-mesure, un tarif anti-dumping ou une mesure compensatoire par exemple¹⁹. Mais, aujourd'hui, les négociations sont étendues aux investissements et aux droits économiques des entreprises de même qu'aux services. Dès lors, le respect des règles de la concurrence doit s'appliquer en aval, sur le marché d'accueil, comme en amont, sur le marché d'origine. Parler de mesures de correction n'est plus non plus tout à fait exact dans la mesure où il ne s'agit plus tant de corriger, de réparer et de sanctionner, que de « niveler le terrain », d'harmoniser les règles et de prévenir la discrimination.

Enfin, avec la réciprocité, il ne peut y avoir de gain sans concession²⁰. Une tension existe donc entre les concessions que l'on veut obtenir de l'autre partie et celles que l'on est prêt à lui concéder. Il ne s'agit donc pas seulement de porter la concurrence chez les autres, mais d'accepter aussi la concurrence chez soi. Dans ces conditions, et dès lors que le mouvement va dans le sens de la libéralisation des marchés, il y a forcément adaptation de part et d'autre aux nouvelles conditions de la concurrence. Des exceptions sont possibles, mais elles ne peuvent être que générales et, *in fine*, ce seront toujours des exceptions.

En somme, s'il est tout à fait exact de dire avec Kenneth Dam, que, si la réciprocité était la clé pour ouvrir les marchés et accroître les exportations, la clause NPF sous sa forme inconditionnelle en était l'accélérateur²¹. Il n'en fut toutefois pas toujours ainsi. Tout au long du dix-neuvième siècle et jusqu'à la réforme de 1934, la réciprocité commerciale a joué un rôle extrêmement négatif et a surtout servi de prétexte que ce fût pour protéger le marché américain, imposer unilatéralement des sanctions

¹⁹ Notons en passant que l'on peut interpréter l'aide à l'ajustement commercial dans la même perspective, soit comme une mesure qui vient réparer une injustice.

²⁰ En ce sens, les États-Unis ont toujours été plus prompts à dénoncer la discrimination chez les autres que chez eux, tout comme ils ont toujours été plus enclins à rechercher dans le commerce leur avantage qu'à reconnaître qu'une fois les conditions d'égalité établies sur le plan juridique, la concurrence n'est pas forcément à leur avantage sans être pour autant déloyale.

²¹ Pour être tout à fait exact, il faudrait ajouter le traitement national et la bonne foi. Kenneth W. Dam, « Significance of the Reciprocal Trade Agreements Act », *Trade Policy Analyses*, Cordell Hull Institute, vol 6, n° 4, juin 2004, p. 5.

commerciales ou obtenir par la force s'il le fallait l'ouverture des marchés²². La finalité a changé, mais les principes restent les mêmes : dans les relations avec l'étranger, l'égalité de traitement s'applique autant aux États-Unis qu'à leurs ressortissants.

Réciprocité et plein-emploi

Pour les « penseurs » du *New Deal*, la crise, rappelons-le, trouvait son origine à l'intérieur, dans les fondements même de l'économie, et c'était d'abord à l'intérieur qu'elle devait être réglée²³. Le New Deal fut interventionniste, mais il fut d'abord nationaliste. Certes, le parti démocrate était favorable à la libéralisation des échanges, mais la plupart de ses dirigeants, y compris au sein du Cabinet, considéraient que cette question n'était pas à l'ordre des priorités du moment et qu'ouvrir les marchés pouvait nuire gravement aux réformes et à la reconstruction de l'économie nationale²⁴. On se retrouva en face du même problème lorsque vint le temps de reconstruire, cette fois, l'économie mondiale et de négocier les statuts de l'Organisation internationale du commerce : comment, en effet, concilier l'objectif du plein-emploi avec la libéralisation des échanges²⁵ ? Dans les deux cas, la réponse des partisans de la libéralisation des échanges fut la même. Elle est on ne peut plus explicite dans le chapitre II de la Charte de La Havane qui traite de l'emploi et de l'activité économique.

Que dit en effet ce chapitre des interactions du commerce et de l'emploi ? Essentiellement, deux choses. Premièrement, le plein-emploi est le premier objectif de la politique économique, et il revient à chaque État de le réaliser en prenant toute mesure utile, et ce conformément à ses institutions politiques, économiques et sociales, mais sans nuire au commerce, ni en mettant en difficulté les autres pays. En clair, nuire au commerce, c'est non seulement nuire à la prospérité collective, c'est également aller contre l'objectif du plein-emploi. Deuxièmement, il est également reconnu que la prévention du chômage et du sous-emploi est une condition nécessaire

²² Pour une analyse historique, voir Henry J. Tasca, *The Reciprocal Trade Policy of the United States*, Philadelphie, University of Pennsylvania Press, 1938, et Robert Freeman Smith, « The Commercial Reciprocity Policy of the United States », dans Alexander DeConde (dir.), *Encyclopedia of American Foreign Policy*, New York, Charles Scribner's Sons, 1978, vol. III, pp. 867-881.

²³ Stephen Haggard, « The Institutional Foundations of Hegemony : Explaining the Reciprocal Trade Agreements Act of 1934 », *International Organization*, vol. 42, n° 1, hiver 1988, pp. 91-119

²⁴ Cette question donnera lieu à de très vifs débats au sein de l'Exécutif, notamment entre George Peek et Cordell Hull. L'agriculture en particulier fera toujours problème ; elle fut finalement écartée des négociations et échappa aux disciplines du GATT, notamment sur les quotas, et ce grâce à une disposition particulière sur les systèmes de gestion de l'offre introduite par les Américains. Voir à ce sujet Judith Goldstein « Creating the GATT Rules : Politics, Institutions, and American Policy », dans John Gerard Ruggie (dir.), *Multilatéralism Matters. The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York, Columbia University Press, 1993, pp. 201-232.

²⁵ Sur ces débats, voir l'ouvrage classique de Richard N. Gardner : *Sterling-Dollar Diplomacy. The Origins and the Prospects of Our International Economic Order* (New York, McGraw-Hill Book Company, 1956 (new, expanded edition)). Voir également James N. Miller, « Origins of the GATT-British Resistance to American Multilateralism », *Working Paper* n° 318, Jerome Levy Economics Institute at Bard College, décembre 2000, <http://www.levy.org/pubs/wp/318.pdf>.

pour atteindre les grands objectifs de la Charte, « y compris le développement des échanges internationaux », et qu'en conséquence, il n'est pas uniquement de l'intérêt national de chaque État que de poursuivre un tel objectif. La coopération internationale, la collaboration intergouvernementale et la consultation, notamment dans le cadre de l'Organisation internationale du travail, sont ainsi encouragées, mais pour compléter l'action des États : « la prévention du chômage et du sous-emploi dépend, au premier chef, de mesures intérieures, prises individuellement par chaque pays ». Les deux principes sont donc pleinement reconnus : celui de libéralisation des échanges d'une part et celui de souveraineté d'autre part.

C'est sur la base de ce compromis qui permit « d'enchâsser le libéralisme » à l'intérieur tout en ouvrant les marchés à l'extérieur, que l'ordre d'Après-Guerre a été mis en place. On ne pouvait évidemment pas avoir en même temps Keynes à l'intérieur et Smith à l'extérieur, sauf à admettre soit (1) qu'il fût possible de tracer une ligne de démarcation entre le marché national et le marché international, une possibilité qui traçait la route à la déconnexion, soit (2) qu'en augmentant les exportations et les investissements à l'étranger, on puisse de la sorte soutenir l'emploi et les niveaux de vie chez soi sans crainte de voir les importations ou les investissements sur place menacer sérieusement les emplois et la prospérité de l'économie américaine. C'était plutôt ainsi que Hull et les internationalistes voyaient les choses : forte de son avance technologique et de son haut niveau de productivité, l'économie américaine n'avait rien à craindre de la concurrence internationale. C'était peut-être vrai au lendemain de la Guerre, mais au fur et à mesure que les autres économies vont se redresser et que les barrières tarifaires puis non-tarifaires seront abaissées, la concurrence étrangère va se faire davantage sentir, suscitant toujours plus de mécontentement dans l'opinion publique, que ce fut envers le Département d'État accusé d'angélisme libre-échangiste ou envers les autres pays accusés de concurrence déloyale. La réponse viendra d'elle-même : par le renforcement des mesures dites de correction commerciale d'une part et par l'introduction de programmes d'aide à l'ajustement commercial d'autre part.

Réciprocité et ajustement

Nous reviendrons plus en détail plus loin sur la façon dont les programmes d'aide à l'ajustement commercial furent introduits et évoluèrent, mais pour le moment, il importe d'insister sur deux points. Premièrement, contrairement à ce que laissaient entrevoir les internationalistes, les autorités américaines eurent toutes les difficultés du monde à poursuivre en parallèle deux agendas, l'un axé sur le plein-emploi et l'autre sur l'ouverture commerciale. Deuxièmement, tout comme la réciprocité, l'aide à l'ajustement commercial s'inscrit dans la vision d'un monde en interdépendance, mais pas dans celle d'un monde en voie d'intégration sous l'action des forces du marché. À

sa manière, l'Administration Reagan résoudra le premier problème, mais pour mieux exacerber le second.

En abandonnant le premier agenda, celui du plein-emploi, et en réhabilitant l'esprit de marché, l'administration Reagan a ainsi mis un terme à un demi-siècle de réformes économiques et sociales. Elle a également remis la concurrence au centre des priorités économiques et transformé, par la même occasion, l'emploi en variable d'ajustement. L'agenda commercial fut, de son côté, très contesté et l'administration dut concéder beaucoup au Congrès. Jamais toutefois, elle ne céda au chantage du protectionnisme ; plutôt, c'est en orientant l'agenda dans de nouvelles directions, en particulier la défense des droits économiques des entreprises, la promotion de la concurrence sur des marchés ouverts et l'élargissement des règles du commerce aux services, d'une part et en couplant les voies multilatérale et bilatérale d'autre part, qu'elle parvint à garder le cap. Les administrations suivantes empruntèrent la même voie, avec un certain succès d'ailleurs. Mais, en s'engageant toujours davantage dans la voie bilatérale, elles ont perverti l'esprit multilatéraliste de l'internationalisme libéral, et en associant la globalisation aux droits économiques des entreprises, elles ont changé les règles de la négociation commerciale, la réciprocité ne portant plus tant sur l'ouverture des marchés que sur leurs conditions de fonctionnement, sur l'application généralisée du principe de concurrence plutôt que sur les avantages mutuels du commerce.

Gunnar Myrdal²⁶ fut l'un des premiers à avoir clairement perçu le problème d'un ordre commercial qui tentait, grâce à la réciprocité, de concilier l'action collective et la libéralisation des échanges d'un côté, la coopération intergouvernementale et la souveraineté des États²⁷. Myrdal a raison : ce n'est pas du tout la même chose d'envisager l'intégration économique comme la « réalisation du vieil idéal occidental de l'égalité des chances » ou comme le résultat d'une interdépendance croissante des individus sous l'effet combiné de l'expansion des échanges et de l'approfondissement de la division du travail. Ce qu'il ne pouvait entrevoir par contre, c'est qu'une fois le principe de l'État-protecteur abandonné, et une fois les droits économiques des entreprises reconnus au niveau international, c'est une autre intégration qui se met en marche, sans but, portée par les décisions économiques et soumise aux seules forces de la concurrence. Ce processus n'est pas sans conséquences. Nous en retiendrons trois : (1) les mesures de correction commerciale sont d'un faible secours face à l'intégration compétitive et à la déterritorialisation des espaces économiques ; (2) l'aide à l'ajustement commercial n'est plus le garde-fou du système, mais un pis-aller, une sorte de programme d'assistance de dernier recours contre les aléas de la globalisation ; et (3) le débat se transporte désormais sur le terrain des règles du marché, mais aussi sur celui des normes sociales sur des marchés intégrés. C'est le

²⁶ Gunnar Myrdal, *Une économie internationale*, Paris, P.U.F., 1958 (pour la traduction française).

²⁷ Nous empruntons cette formule à Jean-Christophe Graz (« L'économie politique du commerce international et les origines cachées du "nouvel agenda" de l'OMC »), *Économie et Sociétés*, Série Relations internationales, P, no. 35, 2000, pp. 163-189).

nouveau sens que prend désormais l'idée de commerce responsable, un commerce qui ne vise pas seulement à mettre en place une libéralisation ordonnée des échanges, mais également à enchâsser les droits des entreprises dans un ensemble de droits fondamentaux, dont ceux des travailleurs. Voyons maintenant, en suivant le fil de son histoire, comment le débat sur l'aide à l'ajustement commercial a évolué.

L'AIDE A L'AJUSTEMENT COMMERCIAL : LA SOUPE DE SECURITE DU SYSTEME

Avec la globalisation et les changements rapides dans la division internationale du travail, l'aide à l'ajustement commercial suscite beaucoup d'intérêt, en Europe en particulier. D'une façon générale cependant, on tend à percevoir cette aide comme une forme particulière d'assistance, complémentaire aux autres programmes sociaux, et non comme aux États-Unis, comme un corollaire de la réciprocité. Le PAAC a connu bien des péripéties au cours de sa longue histoire. Nous nous proposons dans cette partie d'en retracer les grandes évolutions et de présenter les débats internes les entourant. Mais l'histoire du PAAC, c'est aussi l'histoire de la politique commerciale américaine, une histoire que l'on peut diviser en deux grandes périodes. La première période couvre les années 1950, 1960 et 1970 : 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 : 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.

Un commerce ouvert, équilibré et équitable

Les milieux d'affaires et syndicaux avaient accueilli de manière très positive les nouvelles orientations que l'administration Roosevelt avait données à la politique commerciale²⁸. D'abord mesuré, l'appui que ces deux groupes deviendra de plus en plus franc au fur et à mesure des résultats engrangés. Au sortir de la Guerre, la croissance devient « l'objectif primordial » des politiques gouvernementales, « voire une obsession »²⁹, et le commerce est désormais perçu comme une source de croissance et de création d'emplois. L'appui au libre-échange est fort, très fort même, y compris dans les milieux syndicaux³⁰, le protectionnisme a peu de crédit dans l'opinion publique, et entre le commerce, la croissance et l'emploi, la complémentarité paraissait totale.

Par ailleurs, même si l'Administration Truman avait dû reculer face au Congrès et « oublier » la Charte de la Havane, le GATT constituait néanmoins pour les États-Unis

²⁸ Certains industriels demeureront opposés à la politique d'ouverture. Leurs voix ne se feront cependant guère entendre à cette époque. Sur la composition du commerce, voir Robert Baldwin, « The Commodity Compositions of Trade : Selected Industrial Countries, 1900-1954 », *The Review of Economics and Statistics*, février 1958, pp. 50-68.

²⁹ Herman van der Wee, *Histoire économique mondiale 1945-1990*, Louvain-la-Neuve, Academia Duculot, 1990, p. 22.

³⁰ Judith Goldstein, *Ideas, Interests and American Trade Policy*, Ithaca, Cornell University Press, 1993.

un acquis majeur. Symbole d'une nouvelle ère dans les relations commerciales, celui-ci allait à la fois ouvrir les marchés internationaux aux produits et aux capitaux américains et faire du commerce l'un des piliers de la croissance à l'Ouest, sinon le socle de la nouvelle alliance face au bloc communiste. Loin de s'arrêter en chemin, les États-Unis vont continuer sur leur lancée et maintenir la pression sur leurs partenaires commerciaux. Le GATT fut progressivement institutionnalisé, tandis que les cycles de négociations se succèdent les uns après les autres. Et ce, à la plus grande satisfaction des autorités américaines. L'ouverture commerciale avait un prix, mais, d'une façon générale, le bilan commercial était perçu comme très largement positif, et, si des ajustements étaient à faire, c'était dans la normalité même du fonctionnement des marchés : on ne pouvait à la fois accepter d'ouvrir les marchés et les fermer au moindre problème.

Cet âge d'or du commerce ne dura pas. Dès la fin des années 1950, des pressions commencent à se faire sentir pour que les intérêts économiques des États-Unis soient mieux défendus à l'extérieur³¹. Les plaintes en provenance de l'industrie et des syndicats se font également plus nombreuses, autant vis-à-vis d'une concurrence souvent perçue comme déloyale que vis-à-vis d'une administration jugée trop complaisante. Parallèlement, le Congrès va chercher à exercer un plus grand contrôle sur la politique commerciale, non sans en renforcer les garde-fous et imposer une vision de plus en plus étroite de la réciprocité. Ne nous y trompons pas toutefois : malgré les difficultés économiques et les tensions politiques internes, la politique commerciale américaine demeure résolument tournée vers l'ouverture des marchés.

Voilà pour le contexte de cette première période qui court de l'immédiat de l'Après-Guerre aux années 1980. Voyons maintenant plus précisément ce qu'il en est du programme. Celui-ci va connaître trois phases : (1) il est lancé dans les années 1960 mais connaît peu de succès ; (2) il est reconduit et considérablement amélioré dans les années 1970 ; et (3) tout comme les autres programmes de l'État protecteur, il est mis à mal dans les années 1980, mais il survivra.

³¹ À l'époque, le Département d'État et le Département du Trésor avaient la haute main sur la politique commerciale et les tarifs douaniers. Leur approche était très pro-libre-échangiste et l'un comme l'autre étaient aussi éloignés des intérêts de l'industrie que peu sensibles aux demandes de protection. Des mécanismes existaient pour traiter des plaintes mais les procédures d'enquête étaient fort compliquées et les conditions à remplir trop nombreuses pour qu'elles aient de réelles chances d'aboutir. Le mécanisme de sauvegarde offrait de meilleures possibilités, mais les mesures de protection étaient temporaires, à la discrétion du président et s'adressaient à l'industrie et non aux travailleurs. Le contexte de la guerre froide, les déséquilibres de balance des paiements et les problèmes soulevés par la reconstruction économique sont des éléments à prendre également en considération. D'une façon générale, les autorités américaines ont fait preuve de grande souplesse et accepté des concessions tarifaires asymétriques. Voir à ce sujet F. V. Meyer, *International Trade Policy*, New York, St. Martin's Press, 1978.

La loi de 1962 sur l'expansion du commerce

L'idée d'introduire des programmes particuliers pour aider les travailleurs affectés par le commerce à s'adapter et à retourner sur le marché de l'emploi, apparaît pour la première fois dans les années cinquante³². Ce n'est toutefois que dans les années 1960 qu'elle prend forme. Le président Kennedy était, en effet, favorable à l'idée d'aider les travailleurs affectés par le commerce et la conjoncture politique se prêtait à l'élargissement du rôle social de l'État³³. 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. La première est clairement exprimée par le président Kennedy dans son discours devant le Congrès : « il y a une obligation morale de porter assistance à ceux qui pâtissent des changements dans la politique commerciale nationale »³⁴. Pour dire les choses autrement, 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 fédéral³⁵. Il s'agit de réconcilier ainsi le commerce avec l'objectif du plein-emploi tout en réduisant les craintes de l'opinion publique en général et des travailleurs en particulier devant la perspective d'un nouveau cycle de négociations commerciales au GATT beaucoup plus ambitieux que tous ceux qui l'avaient précédé.

La seconde idée est que tout comme l'industrie, les travailleurs doivent pouvoir être protégés contre les effets déstabilisateurs d'une concurrence étrangère excessive. À l'époque, la clause de sauvegarde donnait la possibilité au président de limiter temporairement l'accès des importations au marché américain³⁶. Il s'agit cependant

³² Apparemment, l'idée fut avancée pour la première fois pendant la seconde Guerre mondiale dans un document de travail du Conseil des relations étrangères (*Council on Foreign Relations*). Elle sera reprise par David J. McDonald (United Steelworkers) en 1953 devant la Commission Randall. Celle-ci rejettera la proposition, mais trouvera un appui chez certains sénateurs démocrates parmi lesquels John F. Kennedy. Voir à ce sujet Daniel J.B. Mitchell, *Labor Issues of American International Trade and Investment*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1976.

³³ Comme le souligne avec justesse Judith Goldstein, on ne peut sous-estimer la dimension sociale et redistributive (*Welfare*) du programme. Tout comme les mesures de sauvegarde, les mesures de soutien à l'ajustement furent mises en place pendant une période de réformes sociales pour venir en aide à l'industrie qui était touchée par le commerce (Judith Goldstein, « Ideas, Institutions, and American Trade Policy », *International Organization*, vol. 42, n° 1, hiver 1988, pp. 179-217, p. 213)

³⁴ « Special Message to the Congress on Foreign Trade Policy », 25 janvier 2002.

³⁵ Cette idée sera reprise à d'autres occasions, lorsque des bases militaires seront fermées ou lorsque le *Clean Air Act* sera mis en œuvre par exemple. Elle est toujours présente dans le débat et sera reprise constamment par les syndicats.

³⁶ La clause fut introduite pour la première fois en 1942 dans les accords de réciprocité avec le Mexique et le Paraguay. Son inclusion dans les accords fut rendue obligatoire par décision présidentielle en 1947, puis incorporée aux lois sur le commerce à partir de 1951. La loi commerciale de 1951 (*Reciprocal Trade Agreements Extension Act of 1951*) retient pour critère d'utilisation le préjudice important que cause ou pourrait causer à une industrie une augmentation du volume d'importation de produits similaires ou directement concurrentiels. La loi de 1955 (*Trade Agreements Extension Act of 1955*) viendra assouplir les conditions de recours. Il ne sera plus désormais nécessaire de faire la démonstration du lien direct entre l'accroissement des importations et les difficultés d'une industrie. La loi de 1962 (*Trade Expansion*

d'une procédure exceptionnelle et les présidents n'y ont eu recours qu'avec la plus grande des réserves³⁷. Plutôt que d'assouplir les règles de procédure, la loi de 1962 sur le commerce vient au contraire les renforcer, confirmant ainsi son caractère exceptionnel. Par contre, elle introduit un nouveau programme destiné à venir en aide aux travailleurs et aux industries touchés par les importations et à les soutenir dans leurs démarches pour trouver un autre emploi ou se restructurer. La partie de la loi de 1962 relative aux travailleurs fut rédigée dans le même esprit que celle concernant les clauses de sauvegarde³⁸ : pour qu'un travailleur ou un groupe de travailleurs puisse être éligible au programme d'assistance, il fallait que l'augmentation des importations soit la cause principale du chômage ou du sous-emploi³⁹.

Enfin, troisième idée : l'assistance ne devait pas seulement avoir pour objet de venir en aide à ceux qui font les frais de l'ouverture commerciale ; elle devait aussi faciliter leur réintégration sur le marché du travail, grâce à des programmes de formation notamment. Pour les défenseurs du libre-échange, il ne s'agissait pas seulement d'importer pour exporter plus, mais aussi de tirer parti des importations pour rendre l'économie américaine plus dynamique et plus compétitive. Autant l'ouverture commerciale devait-elle se faire dans des conditions de concurrence ordonnée, loyale et équitable, autant était-il nécessaire également que les travailleurs, comme l'industrie, s'adaptent au changement. Il y a donc ici autant une double logique : d'équité et d'efficacité. D'équité, en compensant les travailleurs affectés par le commerce par un transfert de ressources en leur faveur. Et d'efficacité, en les incitant à se diriger vers des emplois mieux valorisés et plus compétitifs.

À ses débuts, le programme eut peu de succès⁴⁰. Les mesures de soutien étaient modestes, les procédures lourdes et compliquées⁴¹, et le nombre de demandes rejetées

Act of 1962) rendra plus difficiles ses conditions d'utilisation. Il faudra désormais faire la démonstration (1) qu'il y a augmentation marquée des importations, (2) que cette augmentation est attribuable ou en majeure partie attribuable aux concessions commerciales et (3) qu'elle est la cause majeure du préjudice ou du préjudice attendu dans une industrie donnée.

³⁷ Tracy W. Murray et Michael R. Egmand montrent qu'entre 1948 et la loi de 1962, sur les 113 cas sur les 131 qui avaient l'objet d'une demande d'enquête, la Commission des tarifs douaniers n'avait finalement donné un avis favorable que seulement pour 41 d'entre eux, dont 8 sur un vote divisé. Le Président n'invoquera la clause échappatoire que pour 15 d'entre eux, rejetant ainsi les 26 autres. (Tracy W. Murray et Michael R. Egmand, « Full Employment, Trade Expansion, and Adjustment Assistance », *Southern Economic Journal*, vol. 36, n° 4, avril 1970, pp. 404-424).

³⁸ Daniel J. B. Mitchell, *op. cit.* p. 43.

³⁹ Les mêmes critères d'éligibilité seront repris dans la Loi de 1965 sur le commerce des produits de l'automobile (*Automotive Products Trade Act of 1965*), mettant en œuvre l'accord signé entre le Canada et les États-Unis. Dans les deux cas, lorsqu'un travailleur était éligible au programme, il était prévu que celui-ci ait accès à des programmes de formation particuliers, reçoive des primes de déplacement et de formation et bénéficie de l'assurance-chômage pendant une période de temps plus longue que la période normale lorsqu'il suivait une formation ou était âgé de plus de 60 ans.

⁴⁰ Il y a avait en fait deux programmes, l'un pour les travailleurs et l'autre pour les entreprises.

⁴¹ Le programme était géré par le département du Travail, mais l'examen des demandes était fait par la Commission des tarifs douaniers (*Tariff Commission*). Lorsque la Commission était divisée, il revenait au Président de trancher, autrement dit au Représentant spécial pour le commerce, ce qui pouvait encore allonger indûment la procédure. Qui plus est, le département du Travail réexaminait fréquemment les décisions prises par la Commission.

très élevé⁴². En fait, le programme fut rapidement discrédité dans les milieux syndicaux. Et ce, pour deux raisons. D'une part, tout comme le recours aux sauvegardes, il présentait un caractère exceptionnel et était d'ailleurs soumis aux mêmes conditions draconiennes. D'autre part, les syndicats voulaient une protection effective des emplois, pas une compensation pour les pertes d'emploi. La frustration était très grande, et l'AFL-CIO finit par retirer son soutien à la politique commerciale à la fin des années 1960.

La Loi de 1974 sur le commerce

Le président Kennedy avait accepté le principe d'un programme spécial d'aide à l'ajustement commercial pour des raisons sociales, mais en avait sévèrement limité l'accès. Pour son successeur, Richard Nixon, le programme d'aide à l'ajustement commercial était aussi inefficace qu'inutile, et son intention était de ne pas le renouveler. Le Congrès ne verra pas les choses ainsi. D'une part, les mesures d'urgence du mois d'août 1971 avaient été vécues comme un véritable traumatisme par les Américains. D'autre part, tout comme ses prédécesseurs, le président Nixon liait commerce, sécurité et prospérité et, dans ce sens, il voulait un mandat clair du Congrès pour relancer les négociations multilatérales, les élargir aux barrières non-tarifaires et, dans la même veine, renforcer les disciplines du GATT. Les discussions avec le Congrès furent âpres et extrêmement tendues, mais finalement, un compromis fut conclu entre le Congrès et son successeur, Gerald Ford. Ce sera la loi de 1974 sur le commerce (*Trade Act of 1974*). La loi introduit pour la première fois la procédure dite du *Fast Track*, donne son appui à un nouveau cycle de négociations commerciales et inclut dans le mandat de négociation les barrières tarifaires. En contrepartie, le Congrès renforce substantiellement les pouvoirs du Représentant spécial au commerce (*Special Trade Representative*), muscle les dispositifs de protection commerciale et institue la Commission du commerce international (*U. S. International Trade Commission*). La loi introduit également pour la première fois le concept de normes de travail équitables (*fair labor standards*)⁴³, et renouvelle le PAAC, non sans l'améliorer substantiellement et en changer l'esprit.

Le PAAC faisait partie du dispositif de régulation du commerce, et tout comme les autres instruments de ce dispositif, il devait être renforcé. L'argument était simple : on ne pouvait octroyer une meilleure protection aux entreprises affectées par la concurrence étrangère et ne pas faire preuve de la même mansuétude envers leurs

⁴² Selon Mitchell, entre 1963 et 1974, sur 230 demandes impliquant 101 057 travailleurs, 148 d'entre elles furent rejetées, soit les deux tiers, 41 furent acceptées et 41 firent l'objet d'une décision partagée.

⁴³ Le législateur en retient quatre : le travail forcé et l'esclavage, le travail des enfants, la santé et la sécurité au travail et les normes de travail discriminatoires dans les exportations.

travailleurs⁴⁴. Par ailleurs, le PAAC avait été conçu dans le même esprit que les clauses de sauvegarde, c'est-à-dire comme une mesure d'exception. Or, pour le Congrès, les déséquilibres commerciaux n'étaient pas tant un problème de compétitivité que de concurrence déloyale, et les procédures anti-dumping et compensatoires avaient été modifiées dans ce sens. La même approche prévaudra pour le PAAC, et celui-ci profitera des mêmes largesses du législateur que les autres programmes. Enfin, on pouvait s'attendre au terme des négociations multilatérales à une intensification de la concurrence internationale et, par le fait même, à un accroissement des importations et de l'aléa économique qu'elles entraînent pour les travailleurs.

Le PAAC va aussi connaître trois changements majeurs sur le plan de son fonctionnement. Tout d'abord, la procédure est profondément révisée. Alors que jusque-là, il revenait à la Commission sur les tarifs douaniers (*Tariff Commission*) de procéder à l'examen des demandes, renommée Commission sur le commerce international, celle-ci n'aura plus désormais qu'un rôle consultatif. C'est le Département du travail qui procède désormais aux enquêtes et à l'examen des demandes pour les travailleurs, et celui du Commerce pour celles en provenance des entreprises et des collectivités, une extension du programme introduite par le législateur. La Commission internationale du commerce voit ainsi son mandat limité au seul examen des plaintes et demandes de protection. Les problèmes de réadaptation de la main-d'œuvre sont de la sorte dissociés des problèmes de concurrence sur les marchés. La loi clarifie également ce que doit être l'objectif principal du programme : aider les travailleurs affectés par le commerce international à se trouver un nouvel emploi⁴⁵.

Ensuite, pour être éligible au programme, trois conditions doivent être remplies : (1) un nombre significatif de travailleurs d'une entreprise doit avoir perdu son emploi, être menacé de le perdre, ou encore avoir vu ses heures de travail diminuer ; (2) les ventes de l'entreprise, ou de l'une de ses divisions, doivent avoir baissé en valeur absolue ; et (3) l'accroissement des importations doit avoir contribué de « manière importante » aux pertes d'emploi. On le remarquera, le lien entre les importations et l'emploi demeure, mais la démonstration de la preuve est considérablement assouplie.

Enfin, les avantages financiers que peut recevoir un travailleur sont améliorés. Les allocations de chômage couvrent jusqu'à 75 % du salaire moyen dans le secteur manufacturier et peuvent aller jusqu'à 100 %, comparativement à 65 %

⁴⁴ Les milieux d'affaires, soucieux de voir le projet de loi adopté, avaient fini par adopter une attitude plus positive.

⁴⁵ La section 201 de la loi énonce clairement que l'objectif premier des mesures est permettre un « ajustement positif à la concurrence internationale ». La notion d'ajustement positif est définie à la section 2251 de la manière suivante. Dans le cas d'une industrie, celle-ci doit pouvoir « concurrencer avec succès » les importations au terme de la période prévue ou réorienter de manière ordonnée ses ressources vers d'autres activités de production. Dans le cas des travailleurs, ceux-ci doivent pouvoir se réorienter de manière ordonnée vers d'autres emplois.

précédemment. Toutefois, tout comme pour l'ancien programme, elles ne peuvent être perçues qu'une fois la période normale d'assurance-chômage écoulée. Les montants forfaitaires alloués pour la formation et le déménagement sont aussi substantiellement augmentés, et 80 % des dépenses associées à la recherche d'emploi (jusqu'à concurrence de 500 \$) sont dorénavant remboursés.

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 prônée par le président Ronald Reagan. Cependant, ni lui ni son successeur, le président George H. Bush, ne parviendront pas à l'éliminer ; le programme sera réformé et les conditions d'éligibilité durcies, mais il survivra à la tourmente reaganienne.

Le PAAC à la dérive

Le programme devait se terminer le 30 septembre 1982 pour les travailleurs et le 30 septembre 1980 pour les entreprises et les collectivités locales. Les critiques étaient nombreuses⁴⁶. Mentionnons, entre autres, les abus, le faible pourcentage de travailleurs qui se prévalaient du programme, son inefficacité, l'absence de critères de résultats, son coût financier, etc. Deux d'entre elles furent particulièrement soulignées : d'une part, il n'y avait aucune raison de distinguer entre les pertes d'emploi qui étaient dues aux importations et celles qui l'étaient pour d'autres facteurs, et ainsi d'accorder des bénéfices particuliers aux travailleurs affectés par le commerce ; et d'autre part, en regroupant et en simplifiant les programmes, cela permettait de réduire les dépenses publiques tout en forçant le retour rapide sur le marché du travail⁴⁷.

Une première réforme fut entreprise en 1981, dans le cadre de la loi générale sur le budget (*Omnibus Budget Reconciliation Act, OBRA*). L'objectif était alors de réduire le coût du programme en même temps que l'engagement de l'État dans l'économie. Ainsi, les allocations furent ramenées au niveau de celles normalement perçues en cas de chômage, et seulement une fois la période normale d'assurance chômage, soit 26 semaines, complétée et ce, jusqu'à 52 semaines. Les conditions d'admissibilité furent également durcies et l'accent fut mis sur la formation et le retour sur le marché du travail. La réforme était néanmoins un peu curieuse dans la mesure où la priorité

⁴⁶ Les arguments sont développés dans le rapport présenté par Linda G. Morra, « Dislocated Workers : Trade Adjustment Assistance Program Flawed » (GAO/T-HRD-94-4, 19 octobre 1993). Une argumentation assez semblable est développée par Denise H. Frony (« Trade Adjustment Assistance : A Flawed Program », *Heritage Lecture # 714*, Heritage Foundation, 31 juillet 2001). On peut ajouter un autre argument, plus philosophique : il ne revient pas à l'État mais aux forces du marché d'assurer la régulation des industries affectées par la concurrence étrangère ou le changement technologique. L'argument valait autant pour les industries que pour les travailleurs. .

devait être accordée à la formation plutôt qu'au soutien du revenu, mais, en pratique, en allongeant la période d'assurance-chômage, cela permettait surtout d'apporter un revenu complémentaire aux chômeurs de longue durée. Enfin, alors que les allocations étaient calculées jusque-là sur la base du salaire moyen dans l'industrie, elles seront dorénavant déterminées selon les normes en vigueur dans chacun des États, ce qui revenait, en pratique, à réduire le coût du programme de moitié⁴⁸.

La législation de 1982 rétablit les conditions de 1974 pour l'accès au programme, mais le Département du travail maintiendra son approche restrictive. Le programme fut de nouveau reconduit le 12 octobre 1983, pour deux années supplémentaires. La loi de 1984 sur la réduction du déficit budgétaire apporta quelques assouplissements mineurs, notamment en matière de formation et d'assistance technique pour les entreprises, mais sans remettre en question le programme. La loi générale de 1985 sur le budget (*Consolidated Omnibus Budget Reconciliation Act of 1985*), adoptée en avril 1987, reconduisit une nouvelle fois le programme, pour six années, soit jusqu'au 30 septembre 1991⁴⁹. Quant à la loi omnibus de 1988 sur le commerce et la compétitivité (*Omnibus Trade and Competitiveness Act*), elle n'apporta guère de changements notables, sauf sur un point. Un amendement avait été introduit en 1986 pour faire de la recherche active d'emploi une condition d'admission au programme. Cette obligation fut alors remplacée par une nouvelle : suivre un programme de formation orienté vers un retour rapide sur le marché du travail. Le programme devait être également financé par des droits sur les importations, mais cette condition ne fut toutefois jamais respectée.

En somme, et pour nous résumer, confrontée à la grogne du Congrès, l'administration Reagan dut battre en retraite et abandonner son projet d'abolir le PAAC. 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. Les chiffres parlent d'ailleurs d'eux-mêmes. En 1980, le nombre d'ayant-droits était estimé à quelque 600 000 ; en 1990, il n'était plus que d'un peu plus de 75 000 (voir graphique 1). En 1980, le montant total des allocations versées était estimé à plus de 1,6 milliards de \$; en 1990, ce montant était tombé à 93 millions de dollars (voir graphique 2).

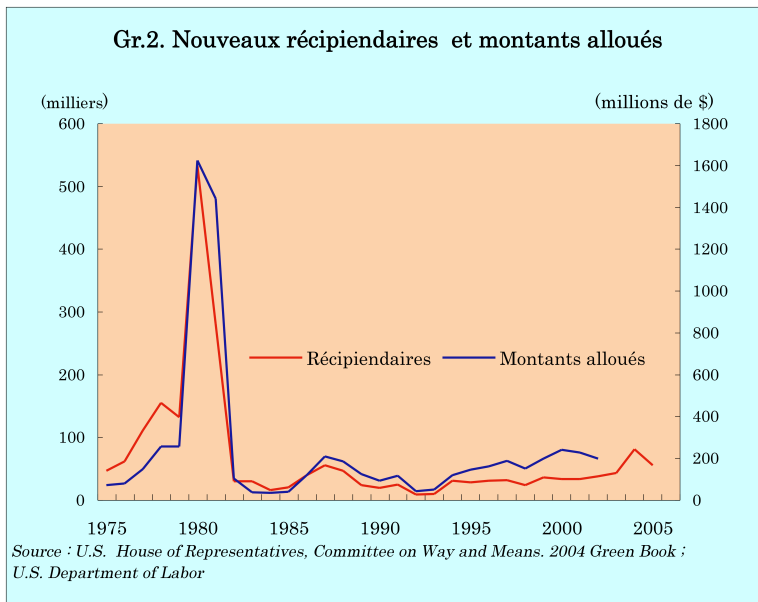
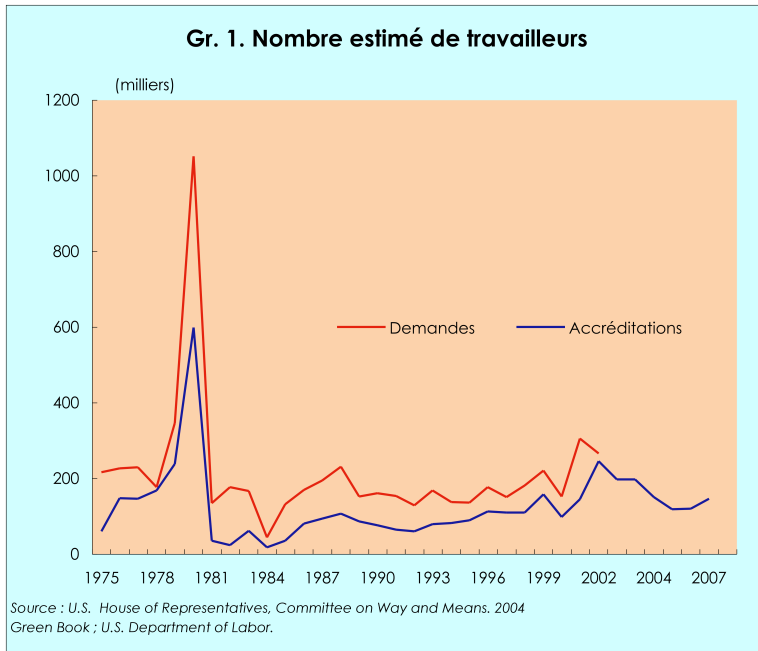
Le président Bush rencontra les mêmes problèmes que son prédécesseur, et, tout comme celui-ci, à défaut de pouvoir l'abolir, il chercha à l'étouffer. Le PAAC fut néanmoins reconduit en 1991, pour deux ans, soit jusqu'au 30 septembre 1993. Puis, de nouveau en 1993, dans le cadre de la loi budgétaire de 1993 (*Omnibus Budget*

⁴⁷ Charles S. Pearson, *United States Trade Policy: A Work in Progress*, New York, John Wiley and Sons, 2004.

⁴⁸ Howard F. Rosen, « Reforming Trade Adjustment Assistance: Keeping a 40-Year Promise », Washington, Institute for International Economics, 26 février 2002.

⁴⁹ Le législateur modifiera le programme pour les entreprises en 1986. Notamment, il supprimera les prêts et garanties de prêts qu'il leur était possible d'obtenir via les centres d'assistance desquels ils relevaient (*Trade Adjustment Assistance Center*)

Reconciliation Act of 1993) et ce, jusqu'au 30 septembre 1998, avec une réduction cependant de l'enveloppe budgétaire annuelle de 80 à 70 millions de dollars par année⁵⁰. Par la suite, il fut reconduit année après année, jusqu'en 2002. Abordons cette seconde période



⁵⁰ Le programme lie cependant le gouvernement dans le sens où les montants des aides financières ne sont pas limités par les disponibilités financières, ce qui n'est pas le cas de la plupart des autres programmes du travail.

La globalisation et l'appel du large : les délocalisations

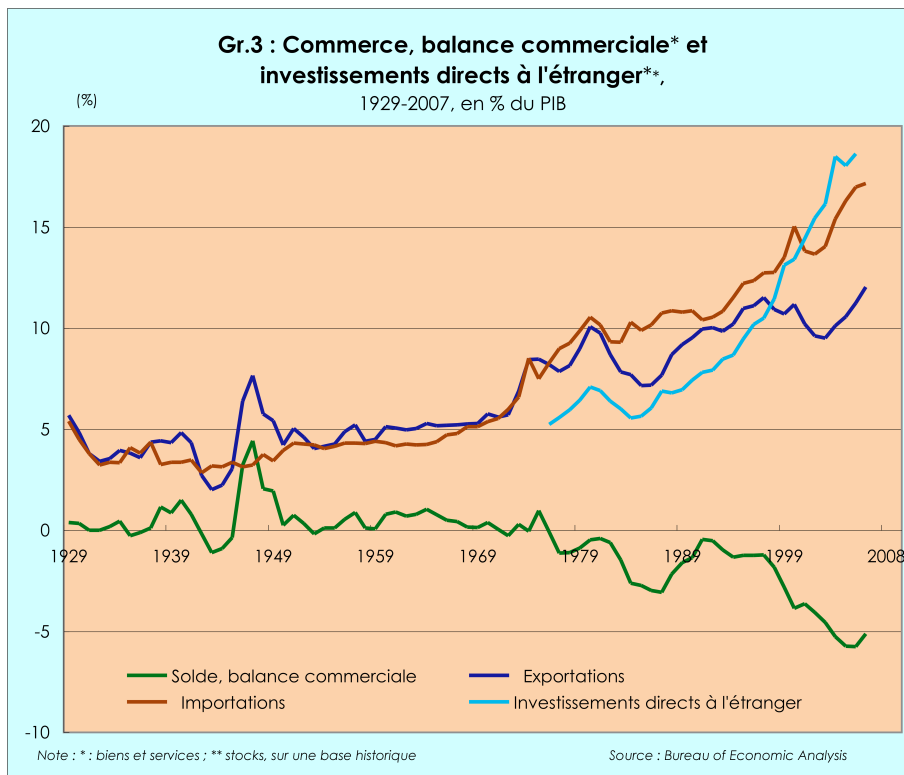
La politique commerciale américaine mais également le système commercial multilatéral entrent dans une nouvelle ère à partir des années 1980. Les priorités ne vont plus seulement à l'ouverture des marchés mais aussi à ses règles ; la réciprocité reste le fondement juridique du système mais l'égalité 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, ce qui élargit d'autant l'espace du marché et les perspectives d'investissement. 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, par le commerce ; elle se fait aussi en profondeur, par la réorganisation des réseaux de production sur des espaces désormais largement ouverts.

Pour certains, ces changements s'inscrivent dans l'ordre des choses et vont dans le sens de l'internationalisme libéral, soit la formation d'une communauté internationale intégrée par le commerce et les valeurs du marché. Voire tout simplement d'être conformes aux enseignements de la doctrine économique. Pour d'autres, au contraire, désordonnés et mal contrôlés faute d'institutions mondiales, ils ont surtout pour effet de mettre les souverainetés sous tension, d'exacerber les rivalités nationales et de menacer l'intégrité des systèmes économiques nationaux. Le débat reste entier mais une chose est sûre cependant : 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.

Présentée par certains comme la nouvelle frontière de l'économie américaine⁵¹, la globalisation est devenue une arme à double tranchant. D'un côté, elle pousse les entreprises à se tourner toujours davantage vers les nouveaux marchés porteurs de l'économie mondiale ; d'un autre côté, la concurrence descend toujours davantage sur le marché intérieur, pour entraîner derrière elle l'économie américaine dans un processus de destruction créatrice incessant. Ce double mouvement a ses avantages, et pendant un certain temps, en gros les années Clinton, l'économie américaine en a largement profité, ne serait-ce qu'en attirant vers elle les investissements et en surfant sur la vague de la nouvelle économie. Mais il a aussi ses inconvénients. En particulier, il alourdit le climat d'insécurité économique, rend l'économie américaine plus vulnérable aux chocs extérieurs et bouleverse l'architecture de l'économie mondiale.

⁵¹ John Agnew, *Hegemony. The New Shape of Global Power*, Philadelphie, Temple University Press, 2005.

Le graphique 3 visualise, en première approximation, l'ampleur de ces changements. Il retrace l'évolution, en pourcentage du PIB, du commerce et de la balance commerciale pour les biens et services depuis 1929, ainsi que celle des investissements directs à l'étranger depuis 1976. L'accélération des échanges commerciaux y est particulièrement notable. Alors que jusque-là, le commerce gravitait autour de 5 % du PIB environ, les exportations ont représenté 12 % du PIB en 2007, et les importations plus de 17 %. De même, plus ou moins équilibré jusqu'à la fin des années 1970, le solde de la balance commerciale est depuis lors non seulement déficitaire, mais le déficit va en se creusant, du moins jusqu'à 2006 (-5,7 %). *Quid* dans ce nouveau contexte du PAAC ? Une fois le choc des années Reagan passé, celui-ci va passer par trois phases successives : d'abord, d'élargissement pour couvrir désormais les pertes d'emplois dues aux délocalisation, puis de normalisation et d'extension de la couverture sociale, et enfin, de questionnement sur son utilité.



Le traumatisme de l'ALENA

Les mesures Nixon d'août 1971 furent vécues par les Américains comme un véritable traumatisme ; il en fut de même avec l'ALENA. En 1971, les Américains avaient pris, pour la première fois, conscience que les routes du commerce étaient à double sens ; avec l'ALENA, ils prennent conscience qu'elles suivent aussi celles de l'investissement à l'étranger. Certes, les années 1990 resteront dans l'histoire

économique des États-Unis comme celles de la prospérité retrouvée. Celles également où l'Amérique se permettait de donner des leçons d'économie au monde entier... Mais elles resteront aussi celles de la fin du consensus bipartisan sur le commerce⁵², avec en fond de scène une polarisation extrême de l'opinion publique à propos de l'ALENA⁵³.

Les pires scénarios évoqués par le candidat Ross Perrot lors de l'élection présidentielle de 1992 ne se sont, bien entendu, pas réalisés, mais l'ALENA laissa des traces profondes, à commencer au sein du parti démocrate. Sans en être la cause directe, il fut néanmoins à l'origine de l'affront que fit subir le Congrès au président Clinton en lui refusant, par un vote dramatique de 243 contre et 180 pour⁵⁴, le mandat de négocier le 25 septembre 1998 (*Reciprocal Trade Agreement Authorities Act*). L'ALENA a eu une autre conséquence, celle de pousser les États-Unis à rouvrir le débat sur les interactions du commerce et du travail, à l'OMC mais aussi à l'OIT, et à s'engager dans une vibrante campagne internationale en faveur de la promotion des droits des travailleurs et des clauses sociales dans les accords de commerce sur le thème de la « globalisation à visage humain ». Toujours est-il que, si les syndicats et les défenseurs des droits de l'homme ne trouvent aucune satisfaction dans l'ajout à l'accord original de deux accords parallèles (travail et l'environnement), les modifications substantielles apportées à l'aide à l'ajustement commercial marquent un virage dans l'histoire de ce programme : l'aide n'est plus seulement accordée aux travailleurs affectés par le commerce ; elle est aussi étendue à ceux qui sont touchés par les délocalisations.

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 reprend pour l'essentiel les dispositions du programme général, mais il introduit néanmoins 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 au Mexique et au Canada. Il s'agit d'une évolution importante. Cela revient à reconnaître premièrement que l'investissement direct à l'étranger a, tout comme le commerce, des incidences sur l'emploi et deuxièmement qu'une partie importante du

⁵² Voir à ce sujet, Robert E. Baldwin et Christopher S. Magee, *Congressional Trade Votes: From NAFTA Approval to Fast-Track Defeat*, Washington, Institute for International Economics, 2000 ; et Michael J. Hiscox, « The Magic Bullet? The RTAA, Institutional Reform, and Trade Liberalization », *International Organization*, vol. 53, n° 4, automne 1999, pp. 669-698.

⁵³ Pour une analyse des sondages de cette époque, voir Ruy A. Teixeira et Guy Molyneux, « Economic Nationalism and the Future of American Politics », *Economic Policy Institute*, Washington, 1993. Sur les débats et la position du président Clinton en particulier, voir le livre très vivant de John R. MacArthur, *The Selling of Free Trade. NAFTA, Washington, and the Subversion of American Democracy* (Berkeley, University of California Press, 2000)

⁵⁴ Le vote s'établit ainsi : Républicains, 151 pour et 71 contre ; Démocrates, 29 pour et 171 contre. Voir à ce sujet Mary Jane Bolle, *Trade Promotion Authority (Fast-Track): Labor Issues (Including H.R. 3005 and H.R.3019)*, Washington, CRS, 7 décembre 2000. Et aussi Kimberly Ann Elliott, « International Labor Standards and Trade: What Should be Done? », dans Jeffrey Schott, *Launching New Global Trade Talks: An Action Agenda*, Washington, Institute for International Economics, 1998, pp. 171-175.

commerce dépend des activités transfrontalières et, donc, qu'une réorganisation régionale de ces activités dans le cadre d'un accord comme l'ALENA entraîne également des « ajustements ». Autre changement : 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. Cette assistance est cependant discrétionnaire.

Ce programme spécifique pour l'ALENA démontra son utilité face aux restructurations, notamment pendant la récession de 2000-2001. Par contre, il a pour défaut majeur d'introduire un régime à deux vitesses : les emplois délocalisés au Canada ou au Mexique sont couverts par le programme ALENA, alors que ceux qui sont délocalisés vers d'autres régions du monde, en Asie par exemple, ne le sont pas. Le problème a été réglé par la loi commerciale de 2002.

Le président Clinton n'était guère plus convaincu que ses prédécesseurs de l'utilité et de l'efficacité de ce programme. La réforme budgétaire fut l'occasion pour lui de réviser l'ensemble des programmes de main œuvre. L'objectif était, entre autres choses, d'éliminer les chevauchements et les incohérences, de supprimer les programmes devenus inutiles et de consolider tous les programmes pour en améliorer l'efficacité⁵⁵. Les PAAC furent visés par ces réformes, avec l'idée de les abolir progressivement⁵⁶. Très vite, le président dut se rendre à l'évidence : Républicains et Démocrates étaient d'accord sur leur maintien mais aussi sur l'amélioration de leur couverture. La consolidation des programmes fut finalement entérinée en 1998 par la Loi sur l'investissement dans la force de travail (*Workforce Investment Act of 1998*), à l'exception des deux programmes pour le commerce, soit le programme général et celui pour l'ALENA⁵⁷.

La normalisation du PAAC

Les années Clinton furent des années de grand désenchantement pour les syndicats et les groupes voués à la promotion des droits de la personne et du travailleur. Le président dut reculer, à l'intérieur comme à l'extérieur. Élu difficilement à la présidence, George W. Bush fut, d'entrée de jeu, confronté au double problème du déficit commercial et de la récession économique. Renouant avec la révolution conservatrice de R. Reagan, son programme économique gravitait autour d'une

⁵⁵ Il faut aussi mettre cette réforme au compte de l'une des promesses faite par Clinton pendant la campagne de 1992 : investir dans les gens et l'économie.

⁵⁶ le président Clinton proposait de mettre en place un programme général d'assistance et de formation pour les travailleurs ayant perdu leur emploi. Les syndicats appuyaient l'initiative, mais voulaient maintenir le PAAC. De leur côté, les groupes conservateurs s'y opposaient, pour des raisons budgétaires mais aussi parce que cela aurait signifié étendre les programmes de formation et de reconversion à tous les travailleurs, ce qui n'était pas le cas.

proposition principale : réduire les impôts. Et sur le plan commercial, à trois grandes idées : (1) relancer « le mouvement historique en faveur du libre-échange », (2) rattraper le terrain perdu dans les négociations bilatérales et (3) redessiner la carte des alliances commerciales à l'aulne des intérêts de puissance et de la promotion de la liberté économique⁵⁸. Tout ceci 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. Concernant ce programme, trois facteurs permettent d'expliquer de changement d'attitude.

Tout d'abord, la Commission Weidenbaum sur le déficit commercial⁵⁹ était parvenue à un consensus bipartisan à son sujet. Ce fut d'ailleurs la seule question sur laquelle Démocrates et Républicains parvinrent à s'entendre. Ensuite, les milieux d'affaires étaient très préoccupés par le ton acrimonieux pris par les débats sur le commerce au Congrès et par la perte d'autorité des États-Unis dans les négociations commerciales. Pour eux, les États-Unis étaient en train de payer le prix de leur inertie et du cul-de-sac dans lequel les avait conduits le débat partisan au Congrès. Alors que le monde bougeait rapidement et que les accords bilatéraux proliféraient, les marchés à l'étranger étaient menacés. En clair, il y avait péril dans la demeure. Les États-Unis devaient rattraper le terrain perdu, à commencer sur le plan bilatéral, et retrouver toute leur crédibilité aux tables de négociation. Et la première chose à faire était de redonner à la présidence les moyens d'agir, autrement dit de lui redonner l'autorité de négocier⁶⁰. Quitte pour y parvenir à faire preuve d'une certaine souplesse de façade sur la question litigieuse des normes du travail⁶¹.

⁵⁷ Voir à ce sujet, James R. Storey, « Trade Adjustment Assistance for Workers : Proposals for Renewal and Reform », *CRS Issue Brief for Congress*, Washington, 3 octobre 2000.

⁵⁸ Voir à ce sujet : Robert B. Zoellick, « A Republican Foreign Policy », *Foreign Affairs*, vol. 79, n°1, janvier/février 2000, disponible en ligne : http://www.foreignpolicy2000.org/library/issuebriefs/readingnotes/fa_zoellick.html

⁵⁹ La Commission fut mise sur pied par le Congrès le 21 octobre 1998 avec le mandat très large de faire enquête sur les causes et les conséquences du déficit, et de faire des recommandations. Elle était composée de 12 membres, six Démocrates et six Républicains. Il en sortit non pas un, mais deux rapports, sauf sur la question de l'aide à l'ajustement commercial (chapitre 5). Les commissaires y notaient sa pertinence et son succès auprès des travailleurs, et faisaient plusieurs recommandations pour l'améliorer. Ils proposaient notamment de consolider les programmes, de décentraliser davantage la formation, de mettre plus l'accent sur le développement de nouvelles compétences, et d'allonger la période d'assistance financière si la formation le justifie. Ces propositions seront, pour l'essentiel, reprises dans la loi commerciale de 2002

⁶⁰ Certaines organisations comme le Business Roundtable mèneront une intense campagne de lobbying auprès du Congrès pour que les États-Unis bougent et reviennent aux tables de jeu. Leur argument principal était que l'environnement international avait changé. En particulier, les accords bilatéraux proliféraient et les États-Unis étaient à la traîne dans ce domaine. Non seulement l'accès aux marchés était en train de devenir de plus en plus préférentiel, mais le risque était également que les États-Unis en ne bougeant pas perdent les avantages acquis. (Business Roundtable, *The Case for U.S. Trade Leadership: The United States is Falling Behind*, 9 février 2001.

⁶¹ Pour le Business Roundtable, par exemple, la question des normes de travail était devenue la principale pierre d'achoppement. Plutôt que de voir le Congrès s'affronter stérilement à leur sujet, le temps était venu de les accepter. Par contre, partant du principe que « one size does not fit all », l'organisme était d'avis de donner aux négociateurs américains toute flexibilité et de travailler au cas par cas. L'organisme ne souhaitait cependant pas que les normes soient incluses dans le mandat de

Enfin, le programme de libéralisation multilatérale des échanges se heurtait à une double résistance : celle des autres pays, des pays en développement en particulier comme l'avait montré le fiasco de Seattle, et celle des syndicats et du parti démocrate. Certes, et contrairement au président Clinton, le président Bush pouvait compter sur un Congrès majoritairement républicain, mais le problème venait non seulement du fait que les Démocrates campaient sur leurs positions et étaient plus nombreux que jamais à s'opposer aux négociations commerciales, mais également du fait que, dans son propre parti, l'opposition au libre-échange avait fait de nombreux émules. En témoigne le fait que la loi de 2002 sur le commerce (*Trade Promotion Authority Act of 2002*) ne fut approuvée par la Chambre des représentants que par une seule voix de majorité, et ce malgré les nombreuses améliorations apportées au PAAC⁶².

On notera quatre changements⁶³. Tout d'abord, le PAAC-ALENA est intégré au programme général, lequel couvre désormais les travailleurs secondaires et tous ceux qui sont touchés par les délocalisations⁶⁴, ce qui revient à harmoniser les dispositions des deux programmes existant⁶⁵. Le programme est également étendu aux agriculteurs et aux pêcheurs, ce qui est une autre nouveauté⁶⁶, et reconduit pour les

négociation. (Business Roundtable, *op. cit.* p. 16). Il ne faut cependant pas se méprendre sur le changement d'attitude des milieux d'affaires : ils étaient assurés que le dossier des normes du travail n'avancerait guère. D'une part parce que les Républicains contrôlaient les deux chambres et tenaient la présidence et d'autre part parce que les pays en développement lui opposaient une fin de non-recevoir à l'OMC.

⁶² le PAAC ne fit pas l'objet de grandes discussions. Seule, la question de permettre aux travailleurs habilités d'accéder aux soins de santé souleva un débat de fond. Les Démocrates du Sénat en faisaient une condition sine qua non à leur appui, alors que les Républicains craignaient de voir le débat sur le financement public des soins de santé relancé. Voir à ce sujet, Paul J. Graney, *Trade Adjustment Assistance for Workers: Legislation in the 107th Congress*, CRS Report for Congress, RS21078, 4 octobre 2002. Pour une présentation des débats et des arguments, voir Lori G. Kletzer et Howard Rosen, « Easing the Adjustment Burden on US Workers », dans C. Fred Bergsten (dir.), *The United States and the World Economy: Foreign Economic Policy for the Next Decade*, Washington, The Institute for International Economics, 2005, pp. 313-342.

⁶³ Pour une analyse détaillée du programme, voir le Livre vert du Comité des voies et moyens de la Chambre des Représentants : U. S » House of Representatives, Committee on Ways and Means, *Green Book, 2005*, Washington, Section 6. Trade Adjustment Assistance, 6-1/6-16. Voir également U.S. Department of Labor, *Overview of Trade Adjustment Assistance (TAA) Program, Washington, 15 novembre 2006. La gestion du PAAC est complexe. Le programme pour les travailleurs est géré au sein du Département du Travail par l'Employment and Training Administration (ETA). L'administration du programme santé relève de l'Internal Revenue Service. Le programme pour les entreprises relève de l'Economic Development Administration (EDA) au sein du Département du Commerce, et celui pour les agriculteurs du Département de l'Agriculture.*

⁶⁴ Le Département du travail a décidé au printemps 2006 d'étendre les bénéfices du PAACaux travailleurs des services, du moins à ceux des logiciels. Est-ce un premier pas pour étendre le PAAC à « tous les travailleurs spécialisés dans les biens et services intangibles » comme le demandent les Démocrates ?

⁶⁵ Le président Clinton en avait fait la proposition à la fin de son mandat mais l'idée n'a pas été retenue. Le programme vise à aider les travailleurs agricoles touchés par les bas prix à cause des importations. Voir à ce sujet, Geoffrey S. Becker, *Trade Adjustment Assistance for Farmers*, CRS Report for Congress, RS21182, août 2002.

⁶⁶ L'aide peut atteindre 10 000 \$ par année. Elle est accordée lorsque le cours annuel moyen d'un produit est en dessous du niveau moyen des cinq dernières années. Il faut cependant montrer que les importations ont contribué de manière significative à la baisse des prix. Les agriculteurs reçoivent une indemnité correspondant à 50 % de la différence entre 80 % du cours moyen pendant les cinq années

entreprises⁶⁷ et les collectivités. Il distingue également trois catégories de travailleurs selon qu'ils sont touchés (1) par une augmentation importante des importations, (2) par les effets secondaires d'une augmentation des importations, et (3) par les délocalisations⁶⁸.

Ensuite, l'aide financière est offerte pendant 26 semaines de plus que ce qui est déjà offert, soit 52 semaines ; ceux qui suivent des cours peuvent bénéficier de 26 semaines supplémentaires. Cela donne en tout une possibilité de 104 semaines d'assurance-revenu ; dans certains cas, la période couverte par le programme peut même aller jusqu'à un maximum de 130 semaines. Les sommes allouées aux frais de déplacement ou de recherche d'emplois sont également augmentées ; il en va de même de l'enveloppe budgétaire pour les programmes de formation.

Par ailleurs, un programme de crédit d'impôt est mis en place pour aider les bénéficiaires des trois programmes (TAA, ATAA et PBGC de plus de 55 ans) à prendre des assurances pour les soins de santé (*Health Care Tax Credit*)⁶⁹.

Enfin, un programme particulier (*Alternative Trade Adjustment Assistance*) est mis en place à titre expérimental pour cinq ans pour les travailleurs de plus de 50 ans, gagnant moins de 50 000 dollars, travaillant à temps plein et qui trouvent un emploi dans les 26 semaines suivant leur mise à pied. Les travailleurs éligibles⁷⁰ bénéficieront pendant deux ans d'un revenu supplémentaire équivalent à la moitié de la différence entre l'ancien et le nouveau salaire, et ce pour un maximum de 10 000 dollars.

précédentes et le cours annuel moyen le plus récent. Selon les premières évaluations, ce nouveau programme est mal connu et les conditions d'accès difficiles.

⁶⁷ L'entreprise doit démontrer que les importations ont contribué au moins en partie (« at least partially due to imports ») à la diminution (ou à la menace) des ventes ou de la production et des travailleurs. L'entreprise agréée dispose de deux ans pour se redresser. 75 % des coûts de préparation du programme de redressement peuvent ainsi être pris en charge par les services locaux du PAAC, de même que la moitié de l'assistance technique, jusqu'à hauteur de 50 000 dollars.

⁶⁸ En moyenne, entre 2003 et 2007, les travailleurs de la catégorie 1 ont représenté un peu plus de la moitié des pétitions approuvées, ceux de la catégorie 3, 40 %, et ceux de la catégorie 2, environ 9 %. (Source : U. S. Department of Labor). Concernant les travailleurs de la catégorie 3, soit ceux qui sont affectés par un déplacement dans la production, les critères sont malgré tout contraignants puisqu'il faut que le déplacement se fasse dans un pays avec lequel les États-Unis ont un accord commercial ou un accord préférentiel. Les travailleurs secondaires sont ceux qui produisent et fournissent des biens qui entrent directement dans la production d'une entreprise touchée par les importations ou les délocalisations et dont la demande d'aide a été approuvée.

⁶⁹ Ce programme est particulièrement attrayant puisqu'il permet d'obtenir un financement remboursable mais déductible d'impôt, jusqu'à hauteur de 65 % des dépenses et ce, pendant deux années. Selon Rosen, le coût total d'une assurance santé pour une famille de 4 personnes représente 85 % du revenu annuel de soutien offert dans le cadre du PAAC. Le programme semble toutefois souffrir d'un double handicap : les frais à déboursier peuvent décourager les travailleurs d'y recourir et il est difficile à comprendre (Howard F. Rosen, « Strengthening Trade Adjustment Assistance », *Policy Brief*, Peterson Institute, janvier 2008 ; Sigurd R. Nilsen : *Trade Adjustment Assistance : Changes Needed to Improve States' Ability to provide Benefits and Services to Trade-Affected Workers*, GAO-07-995T, Washington, juin 2007

⁷⁰ Le programme est assorti de conditions particulières. Il faut que, dans la demande d'accréditation de l'entreprise concernée, il y ait un nombre « significatif » de travailleurs de plus de 50 ans. Les travailleurs touchés doivent avoir des compétences qui ne sont pas « facilement » transférables à un autre emploi. Il faut également que les conditions du marché de l'entreprise affectée soient défavorables.

Les réformes ont eu un impact non négligeable sur le nombre de pétitions et d'accréditations comme le montrent les graphiques 1 et 2 et les données compilées par Howard Rosen⁷¹. Selon ses calculs, le nombre de travailleurs ayant reçu un soutien de revenu était, en moyenne, de 34 800 par année entre 1997 et 2001 ; entre 2003 et 2005, il a été de 62 444. Pendant ces deux mêmes périodes, le nombre de travailleurs ayant suivi une formation a été, respectivement, de 31 200 et 46 103. Les chiffres parlent d'eux-mêmes, d'autant que les chiffres pour la période témoin sont faussés par la récession de 2000-2001. Nous y reviendrons plus loin, mais ils sont malgré tout désappointants : le programme reste, malgré ses améliorations, encore mal connu, peu de travailleurs se sont prévalus jusqu'ici des nouveaux avantages offerts et les refus d'accréditation restent encore nombreux, notamment dans le secteur des services⁷². Étendre le programme à ce secteur est d'ailleurs devenu l'une des grandes priorités des Démocrates.

Vers de nouvelles réformes

Le nouveau PAAC entre en vigueur le 6 août 2002, et ce, jusqu'à la fin de l'année financière 2007. Le mandat de négociateur est arrivé à échéance le 1^{er} juillet 2007, et il n'a pas été renouvelé depuis. Le PAAC a néanmoins été prolongé pour des raisons administratives⁷³, mais le débat se poursuit toujours entre le Congrès à majorité démocrate et la présidence à propos de son orientation, de son contenu et de son lien avec la législation commerciale. Les Démocrates souhaitent dissocier le programme du renouvellement du mandat de négociateur, le rendre permanent et, surtout, l'intégrer à une initiative plus générale, appelée dans la plateforme commerciale qu'ils ont adoptée en mars 2007 *Strategic Workers Assistance and Training Initiative (SWAT)*⁷⁴. Le dossier a cependant peu évolué et peu d'informations circulent à propos de cette initiative, sinon que l'objectif est de renforcer davantage les bénéfices offerts, notamment pour les pensions et les services de santé. Il s'agit également d'aller plus loin que les programmes en place et de les orienter davantage vers la formation, l'éducation et les collectivités touchées par le commerce et les changements technologiques. Si l'on en croit les documents qui circulent, il s'agirait de combiner le soutien au revenu à une politique plus active de développement des capacités pour permettre ainsi aux travailleurs et aux communautés de mieux faire face aux changements, qu'ils soient dus au commerce ou à la technologie. C'était, rappelons-le,

⁷¹ Howard Rosen, *op. cit.* p. 3.

⁷² Voir à ce sujet l'étude du GAO, *Trade Adjustment Assistance : Most Workers in Five Layoffs Services, but Better Outreach on New Benefices*, GAO-06-43, Washington.

⁷³ La Chambre des représentants a approuvé sa prolongation, par 264 voix contre 157 et 11 abstentions. Le Sénat n'a pas encore voté sur ce projet de loi car il fait l'objet d'une étude par le comité des finances. Rappelons à ce propos que lors du renouvellement de l'autorité de négociateur en 2001-2002, c'est le Sénat qui introduisit des changements au projet de loi afin d'intégrer le PAAC.

⁷⁴ *A New Trade Policy*, en ligne.

l'un des objectifs des réformes que le président Clinton avait voulu apporter aux programmes d'emploi.

En attendant, plusieurs propositions ont été avancées pour faciliter l'accès aux programmes, informer davantage les travailleurs de leurs droits, en élargir la couverture, aux services aux travailleurs à leur compte par exemple, ou encore fournir de meilleurs services de formation des travailleurs ou de soutien financier des entreprises⁷⁵. Dans un contexte où l'externalisation de certains services d'entreprise tend à se développer rapidement, le programme sous sa forme actuelle est très limitatif. Pour Stuart E. Eizenstat et Marney L. Cheek, par exemple, « the scope of the TAA is too limited : it applies only to those adversely affected by competition from foreign goods, not foreign service⁷⁶ ». La proposition est à l'étude et devrait constituer la pièce centrale d'un marchandage politique qui risque fort de se faire au sein même du parti démocrate et non plus, comme c'était le cas jusqu'ici, entre Républicains et Démocrates. Le vote de ratification par le Congrès de l'Accord de libre-échange avec le Pérou est à cet égard très significatif. Certes, l'accord a été entériné par la Chambre des représentants à une très majorité, mais ni la renégociation du chapitre sur le travail ni l'engagement fort des dirigeants démocrates en sa faveur, n'ont empêché la moitié des représentants démocrates de voter contre l'accord⁷⁷.

⁷⁵ Voir à ce sujet Howard Rosen, *op. cit.* Pour un point de vue très critique, voir Daniella Markheim et James Sherk, « Trade Adjustment Assistance : Getting Reform Right », The Heritage Foundation, WebMemo # 1682, 30 octobre 2007.

⁷⁶ Stuart E. Eizenstat et Marney L. Cheek. « Ending the Trade War in Washington », *Foreign Affairs*, vol. 86, no. 3, mai/juin 2007, p. 18.

⁷⁷ 116 représentants ont voté contre, 109 pour et 8 se sont abstenus.

UN BILAN CRITIQUE

Depuis sa mise en place, le programme de réadaptation des travailleurs affectés par le commerce a toujours fait l'objet de très nombreuses critiques, pour des raisons diamétralement opposées d'ailleurs, les unes pour l'abolir et les autres pour l'améliorer⁷⁸. Le débat est très politisé, pour ne pas dire partisan, mais pour aller à l'essentiel, il gravite généralement autour de deux questions. Pourquoi faire des travailleurs affectés par le commerce international un cas d'espèce⁷⁹ ? Le programme atteint-il ses objectifs, est-il efficace ? Nous proposons d'en ajouter une troisième : est-il encore adapté au contexte actuel ?

Un programme inutile ?

Nous l'avons vu tout au long des pages qui précèdent, deux arguments forts reviennent constamment dans la discussion. Le premier est d'ordre politique : le PAAC sert d'instrument de négociation entre le Congrès et la Présidence et permet de conserver l'appui de l'opinion publique à la politique d'ouverture commerciale. Le second est davantage d'ordre social : il participe d'une vision équitable du progrès en économie de marché et fait partie de la panoplie des programmes ciblés destinés à soutenir le revenu et la reconversion d'une catégorie particulière de travailleurs, ceux qui sont touchés par le commerce. Depuis le tournant des années 1980, les arguments ont évolué. Pour certains, le PAAC est maintenant perçu comme un mal nécessaire, et pour d'autres, comme un filet de protection contre l'érosion des programmes sociaux, voire comme un programme-pilote qui devrait être étendu à tous les travailleurs⁸⁰. Les premiers s'interrogent toutefois sur les possibilités de sortir la politique commerciale

⁷⁸ Voir notamment : Paul T. Decker et Walter Corson, « International Trade and Worker Displacement : Evaluation of the Trade Adjustment Assistance Program », *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 4, 1981, pp. 417-469 ; Christopher Magee, « Administered Protection for Workers: An Analysis of the Trade Adjustment Program », *Journal of International Economics*, vol. 53, n° 1, février 2001, pp. 105-125 ; Katherine Baicker et M. Marit Rehavi, « Policy Watch : Trade Adjustment Assistance », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 18, n° 2, 2004, pp. 239-255 ; Chad P. Bown et Rachel McCulloch, « US Trade Remedies and the Adjustment Process », *IMF Staff Papers*, vol. 52, Special Issue, 2005.

⁷⁹ Christopher Magee, « Administered Protection for Workers: An Analysis of the Trade Adjustment Assistance Program », *Journal of International Economics*, vol. 53, 2001, pp. 101-125, p. 109.

⁸⁰ Selon Brainard, Litan et Warren, à peine 40 % des chômeurs auraient accès aux bénéfices de l'assurance chômage. Les auteurs proposent d'ailleurs la mise en place d'un programme d'aide et de formation qui serait étendu à l'ensemble des travailleurs. Un tel programme d'assurance ne coûterait que 3,5 milliards de \$ par année, soit environ 25 \$ par travailleur. (Lael Brainard, Robert E. Litan et Nichols Warren, « Insuring Americas Workers in a New Era of Offshoring », Washington, The Brookings Institution, *Policy Brief*, n°143, juillet 2005).

du carcan politique dans laquelle, de par la Constitution, elle est enfermée ; les seconds, sur l'urgence de refonder la protection sociale et d'offrir des programmes adaptés aux besoins des travailleurs. Mais il ne s'agit là que de dépasser le débat. Sur le fond, l'aide à l'ajustement commercial continue d'être virulemment attaquée par les partisans du libre-marché.

Pour Deepak Lal⁸¹, par exemple, Il n'y a aucune raison de faire des travailleurs affectés par le commerce un cas d'espèce. Compenser les perdants dans une économie de marché est non seulement contraire aux principes du libéralisme classique, mais également contreproductif. Une économie de marché concurrentielle est par nature dynamique, en perpétuel changement. On ne peut continuellement aider ceux qui font les frais du changement, d'autant qu'on ne peut vraiment identifier qui gagne et qui perd, et que, par ailleurs, la dynamique même du changement, sa finalité même, c'est la croissance du gâteau. Les conditions économiques changent ; aux acteurs économiques de s'y adapter, que ces changements soient dus aux innovations ou au commerce. Les pertes économiques font partie du processus de destruction créatrice du capitalisme ; elles ne doivent pas être compensées. Qui plus est, demander continuellement aux gagnants de compenser les perdants, c'est favoriser le *statu quo* et pénaliser les changements qui génèrent le progrès économique. La critique ne vise toutefois pas uniquement cette catégorie de travailleurs, mais tout travailleur, toute entreprise ou toute collectivité touché par le changement. En essayant de corriger des distorsions de marché ou des inégalités dans la répartition, des politiques comme l'aide à l'ajustement commercial deviennent dans les faits contreproductives dans la mesure où, sous le prétexte fallacieux de contrôler au maximum les dégâts de la concurrence internationale, elles nuisent au changement et ne servent pas l'intérêt général.

Ce point de vue est contestable, et il l'est notamment par ceux pour qui la liberté ne se résume pas au laisser-faire et la régulation des marchés au libre jeu de la concurrence. Il ne répond pas non plus à la réalité de la politique commerciale américaine ; celle-ci n'est pas libre-échangiste, mais orientée vers la libéralisation ordonnée des échanges par la voie de la réciprocité. Enfin, il n'a guère de prise sur le débat politique au Congrès. Ce n'est pas à l'aulne de la doctrine économique que celui-ci juge le commerce, mais à celle de ses effets sur le niveau de vie et les conditions de travail des Américains. C'était déjà le cas à l'époque du modèle protectionniste ; le modèle internationaliste n'a rien changé. Par contre, le Congrès est beaucoup plus sensible à deux autres arguments : les coûts du programme et son étendue.

⁸¹ Deepak Lal, *Reviving the Invisible Hand. The Case for Classical Liberalism in the Twenty-First Century*, Princeton, Princeton University Press, 2006, pp. 85-86. Voir également Chad P. Brown et Rachel McCulloch, « U.S. Trade Policy and the Adjustment Process », IMF Staff Papers, vol. 52, Special Issue, 2005.

Un programme inefficace ?

Le PAAC a souvent été critiqué pour ses abus et sa mauvaise gestion, en particulier son absence de critères de performance. La critique n'est guère fondée. Le programme a toujours été très surveillé, par le Bureau du Vérificateur général notamment, et, si certains problèmes de gestion ont, à plusieurs reprises, été relevés, le programme fait aujourd'hui l'objet d'une gestion serrée et le Département du Travail est soumis, comme tous les autres ministères, aux mêmes critères d'imputabilité et de résultats. Plusieurs études et enquêtes montrent par ailleurs que le PAAC atteint en grande partie ses objectifs et qu'il est très apprécié des travailleurs. Ainsi, selon une étude du Bureau du vérificateur général (*General Accounting Office, GAO*⁸², les trois quarts des travailleurs visés par le programme ont pu trouver un emploi une fois leur formation complétée, ce qui correspond aux critères de performance établis. Les auteurs du rapport notent cependant que, la plupart du temps, ce n'est pas dans la même branche et qu'il s'agit, dans 56 % des cas, d'emplois moins bien rémunérés (80 % du salaire antérieur) et à de moins bonnes conditions⁸³.

Cela dit, le PAAC ne profite qu'à un petit nombre de travailleurs, moins de 5 % de tous les travailleurs mis à pied et à peine le quart de ceux qui sont éligibles⁸⁴. Ainsi, entre le 1^{er} octobre 2004 et le 30 septembre 2005, le Département du travail a reçu 2635 demandes, pour un peu plus de 117 000 travailleurs⁸⁵. Là-dessus, 751 demandes ont été rejetées, ce qui correspond à un peu plus de 39 000 travailleurs. La moitié des demandes furent donc rejetées, mais cela ne représente toutefois que le tiers des travailleurs. Toujours pour l'année 2005, il y a eu 55 407 nouveaux bénéficiaires et 38 200 personnes se sont inscrites aux programmes de formation. Le coût du programme en termes d'allocations est estimé, pour la même période, à 1,1 milliard de dollars pour le gouvernement fédéral et à 915 millions pour les États⁸⁶. On estime que les propositions de réforme pourraient faire monter le coût du programme à 2 milliards.

⁸² GAO, *Trade Adjustment Assistance: Trends, Outcomes, and Management. Issues in Dislocated Worker Program*. Washington, octobre 2000, GAO-01-59. Voir également le rapport présenté devant la Commission des voies et moyens par Sigurd R. Nilsen : *Trade Adjustment Assistance : The Program provides an Array of Benefits and Services to Trade Affected Workers* », GAO-07-994T, 2007. L'auteur est plus nuancé ; selon lui, personne ne sait trop quels sont les effets réels du programme sur les travailleurs.

⁸³ Cela ne doit cependant pas trop surprendre étant donné les caractéristiques des travailleurs qui reçoivent aide et assistance. Selon les données du Département du travail ceux-ci sont, d'une façon générale, plus âgés et 69 % ont une scolarité de niveau collégial ou moins, mais à peine 6 % n'ont qu'un diplôme secondaire. La moitié d'entre eux a plus de 45 ans, et 18 % plus de 55 ans. En moyenne, ils ont été à l'embauche de l'entreprise qui les a licenciés pendant au moins dix ans, ce qui est plus élevé que la moyenne. Autre caractéristique : ils sont d'une façon générale plus expérimentés que la moyenne des travailleurs, mais leurs qualifications professionnelles correspondent à des professions et à des branches d'activité en déclin.

⁸⁴ Selon Brainard, Litan et Warren, le nombre de travailleurs ayant perdu leur emploi pour cause de commerce représenterait à peine 4,1 % des mises à pied.

⁸⁵ Il convient d'être prudent avec les chiffres, lesquels varient avec la conjoncture.

⁸⁶ Ces chiffres sont en ligne sur le site du Département d'État. On les retrouvera dans le rapport de la Commission du commerce international, *The Year in Trade 2005. Operations of the Trade Agreements Program, 57th Report*, Washington, août 2006, pp. 2.2. et suivantes.

Cela dit, les budgets sont largement sous-utilisés⁸⁷. En raison de l'arbitraire dans la sélection des bénéficiaires, mais aussi en raison du manque d'information et d'intérêt.

Autre constat : les bénéficiaires du programme se concentrent dans deux grands secteurs : l'automobile et le textile/vêtement. Selon Baicker et Rehavi⁸⁸, sur les quelque 3,3 millions de travailleurs certifiés entre 1975 et 2002, plus de 28 % provenaient du secteur de l'automobile et plus de 22 % des secteurs du vêtement et du textile. Ces deux groupes concentrent la moitié des certifications alors qu'ils ne représentent qu'à peine 2 % de l'ensemble des travailleurs dans l'industrie et les importations dans ces deux secteurs, 20 % des importations totales.

À la lumière de ces différents constats, on ne peut donc pas dire que le PAAC soit inefficace encore moins inutile, mais on ne peut pas dire pour autant qu'il soit vraiment adapté aux besoins des travailleurs. Étendre toujours davantage le programme n'est plus la solution. Même si certains voudraient l'appliquer à tous les travailleurs affectés par les changements dans les conditions économiques, il n'en demeure pas moins que celui-ci apparaît de plus en plus comme un cataplasme qui masque des réalités extrêmement préoccupantes. Ainsi, le programme cherche à protéger, depuis 2002, les travailleurs contre la perte de leur assurance-santé, mais cela ne compense pas pour l'état calamiteux du régime américain de santé⁸⁹. Ensuite, le programme est présenté comme un modèle en matière de formation, mais, parallèlement, les dépenses fédérales en matière d'emploi et de formation ont atteint, en pourcentage du PIB, les niveaux les plus bas en 45 ans. Il en va de même des programmes de développement communautaire, en chute libre depuis 1980⁹⁰. Que dire également de la nature de ces programmes. Selon l'OCDE, les programmes actifs d'emploi⁹¹ représentaient, en 2000-01, le tiers des dépenses totales consacrées à l'ensemble des programmes, et leur coût total à peine 0,15 % du PIB, 0,03 % du PIB si l'on corrige ces chiffres du taux de chômage. Des chiffres qui placent les États-Unis dans les derniers rangs des pays de l'OCDE, en compagnie du Mexique...

⁸⁷ Malgré les réformes, plus de 40 % des demandes ont été rejetées par le Département du travail entre 2001 et 2003. En 2003, à peine 48 000 travailleurs sur les 200 000 déclarés éligibles se sont prévalus du programme. (en 2000, il y en avait 36 000 au titre du programme général et 4 000 au titre du programme pour l'ALENA. Pour la même année, le nombre de travailleurs suivant une formation s'élevait à 22 000 et à 8 000 pour le programme ALENA

⁸⁸ *Art. cit.* tableau 1

⁸⁹ Contrairement à ce que l'on observe dans les autres pays de l'OCDE, le lien entre les soins de santé et l'employeur est totalement artificiel ; c'est un pur produit du code de l'impôt, non le résultat d'une politique publique cohérente.

⁹⁰ The Trade Policy Study Group, *A New Trade Policy for the United States*, Washington, Peterson Institute for International Economics, 25 novembre 2008.

⁹¹ L'OCDE définit un programme actif comme tout programme qui implique certaines obligations contractuelles d'emploi ou de formation. Voir à ce sujet OCDE, *Employment Outlook*, Paris, 2003, Chapitre 4. « Benefits and Employment, Friend of Foe ? Interactions Between Passive and Active Social Programmes », pp. 171 et suivantes. Les données proviennent du tableau de la page 193.

Une politique commerciale sous tension

Venons-en à la question centrale : le PAAC est-il encore adapté au contexte actuel ?

Aux dires des partisans du libre-échange, le commerce est à la fois un agitateur de destruction créatrice et un facteur de progrès économique. Ainsi, le Peterson Institute estime à quelque mille (1000) milliards de dollars les gains que l'économie américaine tire chaque année de la globalisation, soit près de 3500 dollars par américain⁹². Ces chiffres sont difficilement contestables, mais ne résonnent plus aux oreilles des Américains : plus de six Américains sur dix considèrent que le commerce et la globalisation ne leur profitent pas.

Il est difficile cependant de nier le fait que la concurrence internationale s'est intensifiée et affecte un nombre toujours plus grand d'industries. Selon une étude réalisée par Lori G. Kletzer, près de 40 % des emplois perdus entre 1979 et 1999 dans le secteur manufacturier l'auraient été dans les industries sensibles aux importations⁹³. Depuis, la situation n'a fait que se dégrader. Si nous prenons le mois de mars 2000, le sommet du cycle des années 1990, et le mois de décembre 2007, le sommet du cycle qui vient de s'achever, l'emploi total dans le secteur manufacturier est passé de 17,3 millions à un peu moins de 13,8 millions, soit une perte de plus de 3,5 millions d'emplois. Les prévisions pour le mois d'octobre nous indiquent que plus de 500 000 emplois ont encore été perdus sur les dix derniers mois. Bien entendu, il faut faire la part des choses. Les changements technologiques et les déplacements de l'emploi vers les services ont également un impact, mais il faudrait vraiment être de mauvaise foi pour ne pas admettre que la hausse des importations et des délocalisations, voire maintenant de l'externalisation de certaines activités, n'ont pas d'effets extrêmement profonds sur l'emploi dans ce secteur, voire maintenant dans celui des services. Les graphiques 4, 5 et 6 permettent d'illustrer le problème.

Les graphiques 4 et 5 portent sur les activités des firmes multinationales. Deux indicateurs ont été retenus pour les deux graphiques, la valeur ajoutée et l'emploi. Nous avons également retenu les investissements pour le deuxième. Le graphique 4 nous donne, pour ces trois séries, l'évolution de la part imputable aux filiales à l'étranger (contrôle majoritaire) dans les activités totales des multinationales américaines entre 1982 et 2006. La part des emplois à l'étranger passe ainsi entre ces

⁹² Scott C. Bradford, Paul L. E. Grieco et Gary Clyde Hufbauer, « The Payoff to America from Global integration », dans C. Fred Bergsten, *The United States and the World Economy : Foreign Policy for the Next Decade*, Washington, Peterson Institute for International Economics, 2005, pp. 65-109. Voir également Gary Clyde Hufbauer, *Answering the Critics : Why Large American Gains from Globalization are Plausible*, Washington, Peterson Institute for International Economics, mai 2008.

⁹³ Lori G. Kletzer, *Job Loss from Imports: Measuring the Costs*, Washington, Institute for International Economics, 2001. Voir également le rapport de l'AFL-CIO, *Revitalizing American Manufacturing*, 2004 (en ligne sur le site de l'AFL-CIO). Pour le syndicats, trois facteurs sont à l'origine de la crise : les accords de libre-échange en général et l'ALENA en particulier, le protectionnisme et les pratiques commerciales abusives des autres pays, et le non-respect des droits du travail et de l'environnement dans les pays en développement.

deux années de 21 % de l'emploi total de ces entreprises à un peu plus de 30 %. La part de la valeur ajoutée passe de son côté de 22 % à 28 %, et celle des investissements de 19 % à près de 26 %. Le constat est net : l'activité des groupes multinationaux américains tend à se déplacer vers l'étranger.

Le graphique 5 montre quant à lui le poids de ces groupes ainsi que celui des filiales américaines de sociétés étrangères dans l'activité aux États-Unis mêmes. Pour les groupes américains, nous avons uniquement retenu l'information relative à leurs activités américaines. Pour les calculs, nous avons utilisé la même méthode que le *Bureau of Economic Analysis* : l'emploi et la valeur ajoutée sont rapportés à l'emploi et à la valeur ajoutée dans l'industrie privée. Les données portent sur la période 1982-2006 pour les sociétés américaines et de 1988 à 2007 pour les filiales américaines de sociétés étrangères. Les données concernant ces dernières ne doivent pas surprendre puisque les investissements direct étrangers aux États-Unis ont fortement augmenté depuis les années 1980 : leur part de ces filiales dans la valeur ajoutée de l'industrie passe ainsi de 3,8 % à 6,1 % entre 1988 et 2007, et dans l'emploi industriel total de 3,5 % à 4,6 %. On notera toutefois que cette augmentation est loin de compenser le recul de la part des groupes multinationaux américains tant dans la valeur ajoutée que dans l'emploi de l'industrie. Ce recul a été particulièrement prononcé pendant les années 1980 et 1990, mais les parts semblent stabilisées. Toujours est-il qu'entre 1982 et 2006, leur part est passée de 28,5 % à 21,7 % de la valeur ajoutée de l'industrie, et de 25,4 % à 19 % de l'emploi industriel total.

Le graphique 6 nous donne, quant à lui, la part des emplois dans les filiales à l'étranger dans l'emploi total des groupes multinationaux pour l'année 2006, et ce par grand secteur d'activité économique. Cette part est de 37,5 % pour l'ensemble du secteur manufacturier. Les industries les plus transnationalisées sont celles du matériel électrique (45,4 %), du matériel électronique (44,5 %), de la machinerie (40,2 %), de la chimie (39,4 %) et de l'alimentation (39 %). On notera aussi que près de 50 % des emplois se trouvent à l'étranger dans le secteur des mines et près de 42 % dans le secteur du commerce de gros.

L'économie américaine est aujourd'hui beaucoup plus ouverte qu'elle pouvait l'être pendant les années keynésiennes, mais ce que l'on constate surtout, c'est que cette ouverture s'accompagne de profonds changements dans l'organisation des grands groupes américains, le plus important étant le déplacement des activités hors des États-Unis. Ces changements se font sentir à deux niveaux. D'abord, au niveau de la balance commerciale. Une étude réalisée par Bivens, montre que le déficit commercial serait responsable du tiers des pertes d'emplois entre 2000 et 2004⁹⁴. La méthodologie

⁹⁴ L. Josh Bivens, « Trade Deficits and Manufacturing Job Loss : Correlation and Causality », *Briefing Paper # 149*, Washington, Economic Policy Institute, 8 avril 2004. L'auteur répond dans cette étude à l'étude de Bailey et Laurence, pour qui, entre 2000 et 2003, à peine 12 % des pertes d'emplois seraient imputables au commerce, en raison surtout de la baisse des exportations. (Martin N. Bailey et Robert Z.

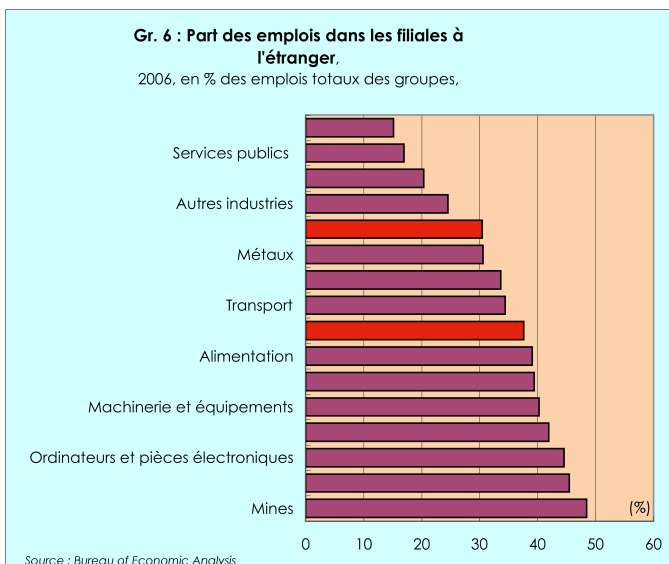
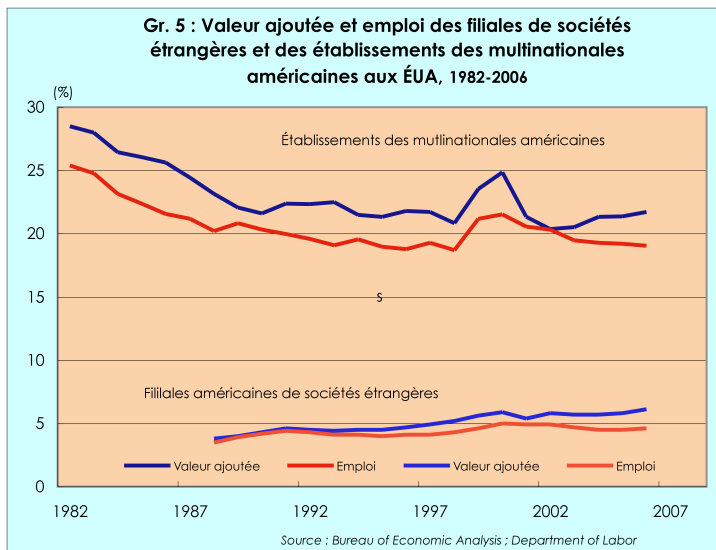
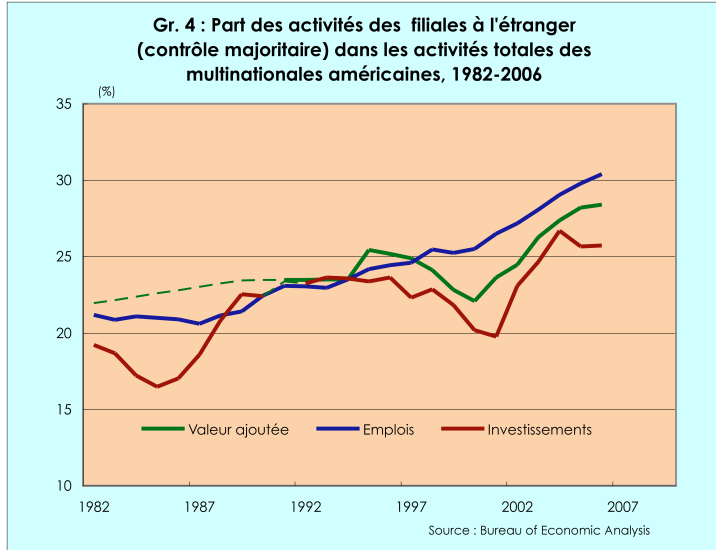
de Bivens est peut-être contestable, mais on relèvera néanmoins que la balance commerciale des firmes multinationales, traditionnellement excédentaire, est devenue déficitaire depuis le début de la décennie. Ensuite, jusqu'aux années 1980, les programmes d'aide à l'ajustement commercial et les programmes anti-dumping vont dans la même direction : tous deux sont associés à la régulation du commerce et à la réciprocité commerciale. Depuis lors, les deux programmes connaissent des évolutions différentes : l'anti-dumping est en déclin⁹⁵, pour être de plus en plus remplacé par l'aide à l'ajustement commercial.

Ces nouvelles tendances démontrent une chose : le modèle internationaliste fondé sur la réciprocité, aussi diffuse soit-elle, n'est plus adapté à un contexte où il ne s'agit plus de gérer les interdépendances mais l'intégration des marchés. D'où les pressions de plus en plus insistantes de la part de deux groupes pour réformer la politique commerciale, dans des directions diamétralement opposées cependant. Soit, d'un côté, les milieux d'affaires et les *think tanks* libre-échangistes qui veulent la sortir du carcan constitutionnel et l'autonomiser⁹⁶, et de l'autre, ceux qui défendent l'idée de commerce responsable et prônent l'adjonction de normes sociales aux accords commerciaux, qu'ils soient bilatéraux ou multilatéraux.

Lawrence, *What Happened to the Great U.S. Job Machine ?*, Washington, The Brookings Institution, 2004.

⁹⁵ La cause principale en est qu'une grande part des importations provient soit des filiales à l'étranger soit des groupes américains eux-mêmes, notamment ceux du commerce.

⁹⁶ Greg Mastel et Hal Shapiro, « Fast Track Forever ? », *The International Economy*, été 2006, pp. 50-55.



CONCLUSION

La politique commerciale américaine repose, depuis sa refondation en 1934, sur la réciprocité. Tout comme son excroissance, le système commercial moderne. Pour reprendre les mots Michael Pirret⁹⁷, il y a toujours deux côtés à une histoire, le bon et le mauvais. C'est le cas du commercialisme internationaliste américain. D'un côté, il y a ceux qui poussent à la roue de la libéralisation des échanges et qui sont toujours prêts à donner beaucoup pour obtenir davantage encore, et de l'autre, il y a ceux qui en font les frais. L'aide à l'ajustement commercial est l'une des soupapes de sécurité du système, au même titre que les divers programmes de correction commerciale. Mais, la réciprocité est un concept qui ne s'applique pas seulement aux États. Synonyme d'égalité de traitement et de non-discrimination, il s'applique également aux conditions de fonctionnement des marchés. Longtemps laissé de côté, cet aspect de la réciprocité a pris un tour nouveau à partir des années 1980, avec la reconnaissance des droits économiques des entreprises sur des marchés de plus en plus ouverts et l'émergence d'une concurrence mondiale. Nous sommes toujours à l'intérieur du même cadre institutionnel, et la réciprocité en est toujours le pivot, mais, de la même façon que de l'ouverture ordonnée des marchés nous sommes passés à la définition des règles du marché, de l'adaptation à la concurrence internationale, nous sommes passés à la restructuration des espaces économiques nationaux. La concurrence internationale traverse les frontières, pénètre l'arène nationale, mais elle y réorganise aussi l'activité économique, et, au fur et à mesure qu'elle s'étend, elle la déterritorialise.

Comme nous l'avons vu, les explications pluraliste et mélioriste nous apportent un éclairage utile pour comprendre les débats de politique intérieure qui entourent le PAAC, mais pour avoir une vue plus juste des choses, nous devons aussi prendre en compte les évolutions et transformations de la politique commerciale américaine. Celle-ci est passée, depuis la réforme de 1934, par deux phases successives. La première est orientée vers l'ouverture ordonnée des marchés, et la seconde vers les règles concurrentielles de marché. Pendant la première période, le PAAC est associé à la fois à l'État protecteur et la libéralisation des échanges. C'est un dispositif particulier qui vient compléter l'arsenal de régulation du commerce. D'un côté, il s'agit de concilier commerce et plein-emploi, et de l'autre, expansion des exportations et contrôle des dommages collatéraux dus aux importations. Le PAAC va démontrer son utilité tout au long de ces années, et ce même si pour les syndicats, ce programme n'est

⁹⁷ Michael Pirret, « American Labor Unions and Free Trade Agreements : A Struggle for Compatibility », *The Wayne Law Review*, vol. 50, 2004, pp. 1257-1276, p. 1258.

pas une option acceptable. Ce point de vue négatif sera abandonné pendant la seconde période, mais le débat se déplace, du terrain des importations vers celui des délocalisations.

Pendant la seconde période, les restructurations industrielles sont massives et les coûts humains dramatiques eu égard aux gains que les entreprises tirent de la globalisation. Le PAAC fait désormais partie de l'arsenal des programmes de soutien destinés à favoriser l'intégration compétitive de l'économie américaine dans l'économie mondiale. L'aide est aussi considérablement élargie. D'abord, pour compenser les coûts qui accompagnent cette intégration ; ensuite, pour faciliter les reconversions et soutenir le dynamisme de l'économie américaine. Mais cette aide, aussi massive soit-elle, ne suffit plus : le PAAC remplit de moins en moins bien son rôle de soupape de sécurité du système. De cette période, un constat ressort : alors que l'ajustement était perçue comme un effet collatéral de la réciprocité, c'est désormais vers la réorganisation concurrentielle des espaces économiques nationaux que les regards se tournent, les uns pour en souligner les gains en termes de bien-être, les autres les effets délétères sur les conditions de vie et de travail. Le PAAC est toujours là, mais, s'il fait aujourd'hui l'objet d'un large consensus, tel n'est plus le cas de la politique commerciale.

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. D'où la question qui est aujourd'hui de plus en plus ouvertement posée : s'agit-il de continuer dans la voie de la libéralisation suivie jusqu'ici, quitte, pour ce faire, à « dépolitiser » la politique commerciale, ou bien, au contraire, de renouer avec l'esprit mélioriste et, dans ce cas, de promouvoir un commerce « responsable » ?

La réciprocité ouvre la porte aux deux options. Son élargissement aux droits des entreprises a permis d'étendre les règles du marché et de faire de la culture de la concurrence une ligne de conduite générale dans les affaires économiques internationales. Poursuivre dans cette voie est une première option. Par contre, sous le couvert d'assurer une concurrence loyale et équitable, la réciprocité permet aussi de promouvoir et de protéger les droits des travailleurs et ainsi de remplir la promesse internationaliste d'un commerce qui profite à tous, à commencer aux travailleurs américains. C'est l'option du commerce responsable. Les deux options sont sur la table, et tout indique que c'est vers un compromis entre les deux que l'on se dirige actuellement. Les États-Unis sont une nation de commerçants et le marché est le dogme fondateur de leur prospérité, mais le commerce a aussi toujours profondément divisé les Américains. On peut voir dans les oppositions au commerce une forme de protectionnisme d'un nouveau type, qualifié de social par certains, mais, en la matière, c'est sans doute I. M. Destler qui a les mots les plus justes, aussi lui laisserons nous le mot de la fin : « Liberal Democrats who have been voting 'nay' are more concerned

with the the broader erosion of the social safety net and the rise of economic insecurity among the less well-off generally »⁹⁸.

⁹⁸ Destler, *Ibidem*, p. 328. Destler revient sur ce point et sur la légitimité d'inclure les normes du travail dans les accords de commerce dans un contexte où la globalisation exerce de fortes pressions sur la cohésion économique et sociale des sociétés, dans : « American Trade Politics in 2007 : Building Bipartisan Compromises, *Policy Brief*, Wahington, Peterson Institute for International Economics, mai 2007.