

**CONSULTATIONS PUBLIQUES SUR LA RENÉGOCIATION DE L'ACCORD DE  
LIBRE-ÉCHANGE NORD-AMÉRICAIN (ALÉNA) AVEC LES ÉTATS-UNIS ET LE  
MEXIQUE :**

**10 RECOMMANDATIONS POUR RENDRE L'ALÉNA SOCIALEMENT  
RESPONSABLE**

Mémoire déposé par  
le Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation (CEIM)

Montréal, 14 juillet 2017

Table des matières

1. Inclure un chapitre dédié au travail, directement dans l'ALÉNA.....	1
2. Renforcer les droits fondamentaux des travailleurs en incluant dans l'ALÉNA une référence au huit conventions fondamentales de l'OIT et/ou à certaines des conventions reliées à la déclaration de l'OIT de 2008.....	2
3. Améliorer l'efficacité du processus de résolution de litige en matière de droits des travailleurs .....	2
4. Imposer des sanctions de nature commerciale plus sévères lorsqu'une partie à l'ALÉNA ne respecte pas les droits des travailleurs. ....	3
5. Renforcer les institutions responsables de la mise en œuvre de la clause sociale en remettant en fonction le Secrétariat permanent de l'ANACT.....	3
6. Impliquer davantage la société civile dans la mise en œuvre et le suivi de l'ALÉNA .....	4
7. Favoriser l'égalité entre les femmes et les hommes .....	4
8. Favoriser la protection de la maternité et la conciliation travail-famille.....	5
9. Inclure une clause sociale dans le chapitre sur les marchés publics .....	5
10. Corriger le déséquilibre entre les droits des investisseurs et ceux des travailleurs.....	6

## **10 RECOMMANDATIONS POUR RENDRE L'ALÉNA SOCIALEMENT RESPONSABLE**

Créé en 2001, le Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation (CEIM) est un centre institutionnel de recherche rattaché à la Faculté de science politique et de droit de l'Université du Québec à Montréal (UQAM). Il réunit des chercheurs de réputation internationale spécialistes de l'économie politique des processus d'intégration et de mondialisation. Le CEIM est un centre dynamique et bien reconnu dans les milieux scientifiques dont les membres ont de nombreux financements individuels et collectifs auprès du CRSH, du FQRSC et d'autres organismes nationaux ou internationaux. Ses membres publient articles et livres en économie politique et réalisent de nombreuses missions scientifiques et de formation à l'étranger. Le CEIM est également partenaires de plusieurs réseaux scientifiques internationaux et il a développé des collections qui contribuent à son rayonnement. Il joue également un rôle actif dans les débats publics. À travers son projet « Gouvernance globale du travail » (GGT), le CEIM a développé au fil des dernières années une réflexion approfondie sur le thème des « normes du travail dans une économie globale ». Le projet GGT cherche à suivre les différentes tendances en matière de régulation du travail, à comprendre comment elles forment, ou pourraient former, un tout cohérent capable de générer de meilleures conditions de travail et de vie pour les individus. Le CEIM est fier de mettre cette expertise au service de la population en participant aux consultations sur la renégociation de l'ALÉNA. Le Canada affirme maintenant vouloir développer une politique commerciale socialement responsable. Dans cette optique, le CEIM croit que le Canada doit s'assurer de rendre l'ALÉNA plus respectueuse des travailleurs. Voici nos 10 recommandations à cet effet :

### **1. Inclure un chapitre dédié au travail, directement dans l'ALÉNA**

Les dispositions sur la coopération en matière de travail dans le cadre de l'ALÉNA sont contenues dans un accord parallèle, l'ANACT. Or, ce modèle ne reflète plus la manière de procéder du Canada. En effet, dans ses accords commerciaux, le Canada a utilisé l'accord parallèle jusqu'en 2008, un modèle mixte pour tous les accords commerciaux signés entre 2008 et 2014 et enfin, un chapitre dédié au travail, exclusivement, dans le cadre des accords commerciaux les plus récents, respectivement avec la Corée du Sud et l'Union européenne. Ainsi, le Canada devrait profiter de la renégociation de l'ALÉNA pour mettre à jour cet accord en y incluant directement un chapitre sur le travail. Un tel modèle permet d'assurer un équilibre entre les intérêts des travailleurs et les intérêts économiques.

## **2. Renforcer les droits fondamentaux des travailleurs en incluant dans l'ALÉNA une référence aux huit conventions fondamentales de l'OIT et/ou à certaines des conventions reliées à la déclaration de l'OIT de 2008**

L'Accord nord-américain dans le domaine du travail (ANACT) décline une liste de droits, sans que celle-ci ne s'appuie directement sur un corpus juridique international en particulier. Cette façon de procéder ne reflète plus la façon de procéder du Canada : dans ses accords commerciaux, le Canada établit dorénavant une liste de *droits internationalement reconnus dans le domaine du travail* et fait référence à deux documents de l'OIT pour justifier cette liste : La *Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi* (1998) et la *Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable* (2008). En **référant explicitement aux huit conventions fondamentales de l'OIT** dans le corps de l'accord, il devient plus facile de baliser les pratiques des parties à l'ALÉNA sur les quatre principes de la déclaration de 1998 : « (a) la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective ; (b) l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire ; (c) l'abolition effective du travail des enfants (d) l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession ». Mais encore, en plus de ces droits fondamentaux, il serait envisageable de se **référer aux conventions reliées aux thématiques suivantes** : La mise en œuvre des « conditions de travail acceptables en ce qui touche au salaire minimum, aux heures de travail » ; la mise en œuvre des conditions de travail acceptables « en ce qui touche à la santé et sécurité au travail » (et à l'indemnisation en ce qui a trait à une atteinte à ce droit) ; « la reconnaissance aux travailleurs migrants des mêmes protections juridiques que celles dont jouissent les ressortissants de la Partie concernée en matière de conditions de travail » (Citation tirée de l'accord de coopération dans le domaine du travail entre le Canada et la Colombie).

La référence à l'OIT renforce l'aspect universel des droits mentionnés. De plus, l'OIT dispose d'un mécanisme de suivi pour chacune des conventions, lequel permet d'assurer un suivi de la mise en œuvre des droits des travailleurs. Enfin, des références aux conventions de l'OIT dans l'ALÉNA tendraient à inciter le Mexique et les États-Unis à les ratifier, processus dans lequel le Canada s'est activement engagé au cours des dernières années.

## **3. Améliorer l'efficacité du processus de règlement des différends en matière de droits des travailleurs**

L'ANACT prévoit que le public peut déposer des communications auprès de son gouvernement lorsqu'il estime que les droits fondamentaux des travailleurs sont violés sur le territoire d'une des autres parties contractantes. Durant les premières années de l'ANACT, les groupes syndicaux ont beaucoup utilisé ce mécanisme, qui est devenu du coup un important vecteur de solidarité transnationale. Toutefois, ce mécanisme a été délaissé au cours des dernières années. Ceci s'explique, entre autres, par la complexité juridique et technique exigée dans ces communications ainsi que par le fait puisqu'aucune des démarches entamées n'ait résulté en l'imposition de sanctions ou de réparation. Le Canada pourrait palier à cette

faiblesse de différentes façons : a) en **offrant des formations** pour les organisations intéressées à soumettre une communication; et/ou, b) en **dégageant des fonds pour financer une expertise indépendante** à même d'aider les organismes à déposer des communications conformes aux exigences.

De façon à assurer l'impartialité et l'indépendance du traitement des plaintes déposées, l'ALÉNA pourrait aussi **créer une institution indépendante** des gouvernements qui sera chargée de recevoir et d'examiner les plaintes à la place des Ministères du travail de chaque pays.

Finalement, pour favoriser une approche coopérative plutôt que l'approche punitive inhérente au mécanisme de judiciarisation des litiges et aux sanctions qui en découlent, l'ALÉNA pourrait prévoir la possibilité qu'un État impose un **accord d'observation** lorsque des manquements aux droits fondamentaux des travailleurs sont constatés. Cet accord définirait les problèmes, les résultats auxquels le pays doit arriver en vue de se conformer à ses engagements en matière de travail et des propositions de sanctions s'il n'y arrive pas. Ce type d'accord interviendrait avant le recours au groupe d'experts. Si l'État visé n'arrive pas aux résultats escomptés, alors le processus pourrait être repris avec la sommation du groupe d'experts.

#### **4. Imposer des sanctions de nature commerciale plus sévères lorsqu'une partie à l'ALÉNA ne respecte pas les droits des travailleurs.**

L'ANACT prévoit des sanctions de nature commerciale, mais celles-ci doivent avoir une valeur équivalente à celle des violations en cause. Des sanctions plus sévères démontreraient un engagement plus sérieux envers l'obligation imposée aux parties de respecter les droits des travailleurs. Par exemple, l'Accord de libre-échange entre les États-Unis et le Pérou et tous les accords américains signés après 2008 incluent la **possibilité de suspendre tous les bénéfices découlant de la signature de l'accord** dans le cas où une partie contreviendrait aux dispositions du chapitre sur le travail.

#### **5. Renforcer les institutions responsables de la mise en œuvre de la clause sociale en réactivant le Secrétariat permanent de l'ANACT**

Depuis que le Secrétariat permanent de l'ANACT est fermé (2012), aucune instance indépendante permanente n'est chargée de veiller à la mise en œuvre de l'accord et du mécanisme de règlement des différends, ce sont plutôt les États partenaires qui s'en occupent eux-mêmes. Ce **Secrétariat permanent devrait être remis en fonction** et être la principale instance responsable de la mise en œuvre de la clause sociale. Pour ce faire, il faudrait lui confier les pouvoirs d'étudier les allégations de non respect des engagements et d'obliger les gouvernements à corriger les situations de violations. Le Secrétariat permanent a fourni dans le passé des études fort utiles comparant le marché du travail des trois pays. Ces études permettent à chaque État de mieux comprendre les lois du travail en vigueur dans chaque juridiction et, par conséquent, servent de levier pour faciliter la coopération entre les parties. Advenant le cas où l'ANACT serait remplacé par un chapitre sur le travail

à l'intérieur même de l'ALÉNA, ce rôle serait alors confié au Secrétariat permanent de l'ALÉNA. Par ailleurs, un tel élargissement du mandat de l'institution obligerait d'en augmenter le budget de fonctionnement.

**Plus de ressources financières** devraient être octroyées au Conseil ministériel et/ou au Secrétariat permanent. Le budget de fonctionnement attribué aux institutions de l'ANACT est mince. De plus, vu la différence importante entre la taille des économies du Canada, des États-Unis et du Mexique, il serait justifié d'exiger que les contributions de chaque pays soient différenciées en fonction de l'importance relative du marché de chacun.

## **6. Impliquer davantage la société civile dans la mise en œuvre et le suivi de l'ALÉNA**

Au moment où l'ALÉNA a été adopté, les gouvernements avaient encore peu l'habitude d'impliquer la société civile dans les négociations, la mise en œuvre et le suivi des accords commerciaux. Par conséquent, l'ALÉNA et l'ANACT ont très peu de mécanismes permettant la société civile de participer, exception faite de la disposition de l'ANACT invitant la population à déposer des communications. Au fil des années, la société civile a réussi à faire reconnaître cette lacune et les États, reconnaissant le déficit de légitimité des accords commerciaux ainsi engendré, invitent désormais la société civile à participer davantage. Par exemple, dans l'Accord économique et commercial global (AÉCG) entre le Canada et l'Union européenne, un forum de la société civile a été créé dans l'objectif d'augmenter l'implication des organisations dans la mise en œuvre de l'accord. Les organisations de la société civile tendent cependant à sous-utiliser ces mécanismes.

Dans le cadre de la renégociation de l'ALÉNA, nous recommandons la **création d'un forum permanent de la société civile** inspiré du modèle de l'AÉCG. De plus, afin de faciliter la participation de la société civile, **les exigences pour le dépôt des plaintes devraient être simplifiées et allégées**, de façon à permettre aux organisations ayant moins de moyens et ne pouvant pas se payer les services de juristes-experts de déposer des communications auprès des Ministres du travail. Nous recommandons en outre **la mise en place d'un processus permanent de consultation nationale sur une base régulière** afin de renforcer la légitimité de l'accord et de rendre l'implication de la société civile plus effective. Une plus grande participation de la société civile assure que les intérêts de la population soient représentés dans les accords commerciaux tout en devenant un vecteur de solidarité transnationale important entre les sociétés civiles des trois pays parties à l'Accord.

## **7. Favoriser l'égalité entre les femmes et les hommes**

Plusieurs accords commerciaux internationaux, en particulier ceux signés après l'adoption de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA), incluent des dispositions visant à protéger, renforcer et faire respecter les droits fondamentaux des travailleurs. Parmi ceux-ci, l'élimination de la discrimination en matière

d'emploi, y compris pour des raisons de genre, et l'égalité de rémunération entre les femmes et les hommes sont notamment considérés parmi les «principes directeurs que les parties s'engagent à promouvoir».

D'ailleurs, l'ANACT exhorte les parties à promouvoir les activités de coopération concernant, entre autres : (a) l'égalité des femmes et des hommes sur le lieu de travail; (b) l'élimination de la discrimination en matière d'emploi, y compris l'égalité entre les sexes ; et (c) l'égalité de rémunération pour les femmes et les hommes. Nous recommandons un engagement plus fort en ce sens à travers une **référence explicite à l'égalité entre les sexes** dans le texte central de l'ALÉNA. Ceci permettrait d'augmenter la disponibilité de financement pour les programmes de coopération technique sur les questions liées au genre.

## **8. Favoriser la protection de la maternité et la conciliation travail-famille**

Dans le cadre de l'ALÉNA, il pourrait s'avérer pertinent de faire la promotion des **programmes permettant de concilier la maternité, la vie de famille et l'accès au marché du travail**. Pour ce faire, l'ANACT (ou un éventuel chapitre de l'ALÉNA sur les droits des travailleurs) pourraient **mentionner que la maternité doit faire l'objet d'une protection particulière** et qu'elle ne doit en aucun cas être un motif de discrimination sur le marché du travail.

Chaque pays dispose de mécanismes spécifiques pour arrimer la vie familiale et le marché du travail. L'inclusion dans l'ALÉNA de dispositions prévoyant des **activités de coopération** sur ces mécanismes permettrait aux trois pays parties à l'accord d'échanger des informations sur leurs pratiques et éventuellement d'y améliorer la conciliation travail-famille au Canada.

Par ailleurs, les trois parties pourraient mutuellement **s'engager à ratifier les conventions** reliées à la protection de la maternité (Convention no. 183 de l'OIT) et aux travailleurs ayant des responsabilités familiales (Convention no. 156 de l'OIT). Ces deux conventions n'ont pas été encore ratifiées par le Canada. L'inclusion d'une telle thématique dans l'ALÉNA pourrait être une opportunité pour procéder à ces ratifications tout en invitant le Mexique et les États-Unis à faire de même.

## **9. Inclure une clause sociale dans le chapitre sur les marchés publics**

Les accords commerciaux signés par le Canada intègrent un chapitre dédié aux marchés publics, assurant l'attribution de ces marchés selon les principes de non-discrimination, de transparence et d'impartialité. Toutefois, hormis l'AÉCG signé récemment avec l'Union européenne et qui prévoit la possibilité d'avoir recours à des critères sociaux et relatifs au travail pour l'attribution des marchés publics, aucune clause sociale n'y est spécifiquement énoncée. Or, les marchés publics sont aujourd'hui d'une importance économique et sociale majeure. Aussi, nous sommes d'avis que l'accès aux marchés publics canadiens doit reposer sur des principes fondamentaux et universels. En **incluant une clause sociale formelle dans le chapitre sur les marchés publics**, on garantirait aux pouvoirs publics d'avoir la

marge de manœuvre nécessaire pour que ces principes fassent partie des critères permettant l'attribution de contrats liés aux marchés publics canadiens.

## **10. Corriger le déséquilibre entre les droits des investisseurs et ceux des travailleurs**

L'ALÉNA protège les investissements contre toute forme d'« expropriation indirecte ». Toutefois, ne sont pas considérées comme des formes d'expropriation indirecte les mesures étatiques justifiées par des objectifs d'intérêt public, tels que la protection de l'environnement, la sécurité ou la santé publique. Les accords commerciaux plus récents dressent une **liste (non exhaustive) d'objectifs légitimes** qui sont compris comme faisant partie de cette notion de protection de l'intérêt public. L'ALÉNA pourrait proposer une telle liste, dans laquelle l'**ajout spécifique des droits des travailleurs** garantirait aux parties que l'adoption de nouvelles lois portant sur les droits des travailleurs ne pourrait être considérée comme étant des mesures d'expropriation indirecte.

Le déséquilibre entre les droits des travailleurs et ceux des investisseurs découle principalement du pouvoir qu'ont les seconds de poursuivre un État étranger lorsqu'ils s'estiment victimes de mesures d'expropriation indirecte. Pour corriger ce déséquilibre, nous proposons deux solutions différentes. Une première solution serait de **confier le pouvoir de saisir le mécanisme de règlement des différends uniquement aux États** parties à l'accord. Les investisseurs étrangers se verraient alors obligés de déposer leurs plaintes auprès de leur gouvernement d'origine plutôt que de pouvoir poursuivre directement l'État d'accueil. Le mécanisme de règlement des différends deviendrait dès lors une procédure d'arbitrage entre deux acteurs étatiques plutôt qu'entre un acteur privé et un État. Une solution alternative serait de **permettre à la société civile d'entamer des procédures lorsqu'elle estime que certaines mesures étatiques et/ou certains investissements nuisent aux objectifs de protection de l'intérêt public** (environnement, santé, sécurité, droits des travailleurs). Comme la clause de protection des investisseurs reconnaît que l'État a le droit d'adopter des mesures conçues et adoptées pour protéger l'intérêt public, la société civile devrait avoir le droit de poursuivre les États dont les activités fragilisent ou menacent ces mêmes objectifs, notamment en matière de protection des travailleurs. Les investisseurs ne seraient alors plus les seuls à pouvoir poursuivre les États.