



**LA DIMENSION SOCIALE DE L'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE  
DES AMÉRIQUES  
SÉMINAIRE DE NOVEMBRE 2003  
UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL**

**Atelier no. 4**

***La prise en compte des populations les plus vulnérables dans la discussion entourant la dimension sociale de l'intégration économique des Amériques :***

- *le cas des petites économies de la région Caraïbe*
- *les oubliés de l'intégration économique*

**Synthèse**

**Par Aurélie Arnaud (UQAM, Centre d'études sur le droit international et la mondialisation, CEDIM)**

- 
- **Kerry Max**, économiste en chef, Section Amériques, Agence canadienne de développement international (ACDI);
  - **Ramesh Chaitoo**, Caribbean Regional Negotiating Machinery, Jamaïque, Section Services;
  - **Lydia Barfleur**, Université Antilles Guyanne;
  - **Juliana Sylva Araujo**, chercheure de l'UQAM;
  - **Jean Pierre Leroy**, FOASE, Brésil
- 

Pour **Kerry Max**, économiste en chef pour la branche Amériques de l'Agence Canadienne de développement international (ACDI), la libéralisation du commerce et l'intégration économique sont de puissants leviers destinés à réformer des économies peu compétitives et à améliorer les conditions favorables au développement du secteur privé et d'une croissance économique durable. Kerry Max a développé son argumentation autour de deux points principaux. D'une part, l'ouverture des marchés locaux aux producteurs et investisseurs étrangers bénéficiera directement aux consommateurs et aux producteurs locaux. D'autre part, cette ouverture nécessite des réformes en profondeur et l'intégration de la ZLEA peut créer un *momentum* favorable à ces bouleversements structurels.

L'ouverture des marchés devra permettre aux consommateurs et aux producteurs locaux d'avoir accès à une plus grande variété de produits à des coûts moindres et pour une qualité supérieure. Un plus grand pouvoir d'achat pour les consommateurs, des coûts d'intrants réduits pour les producteurs, des nouvelles idées et de nouvelles technologies, de l'investissement direct étranger, c'est ce que dépeint Kerry Max comme bénéfices

issus d'une intégration à la ZLÉA. Ces avantages attendus doivent permettre de créer plus d'emplois, d'accélérer la croissance économique et d'accroître les revenus du gouvernement utiles pour les programmes de réduction de la pauvreté.

Max souligne cependant que pour en arriver là, des réformes en profondeur sont nécessaires. Il admet qu'elles peuvent rencontrer des résistances au sein des milieux d'affaires et des travailleurs qui ont des intérêts dans le statu quo. Il propose alors que les gouvernements se servent de l'excuse de la ZLEA pour faire accepter ces réformes comme des changements qui deviennent irrémédiables et sont imposés depuis l'extérieur. En tant que membres de l'OMC et du marché commun caribéen, la plupart de ces réformes sont déjà requises en vertu des obligations qui incombent aux États signataires. Max ajoute qu'au sein de l'OSCE et d'autres forums économiques, il est largement reconnu que ces changements sont essentiels pour permettre aux États de l'Est des Caraïbes [les plus pauvres] de développer des économies indépendantes, malgré les craintes de certains quant à l'impact de ces réformes sur la cohésion sociale et le niveau de vie. Même en prenant en compte les conséquences de l'ajustement, la ZLÉA représenterait une opportunité sans précédent afin d'équilibrer les préoccupations des producteurs et des travailleurs locaux compte tenu des bénéfices dérivés d'un meilleur accès au marché, d'opportunités d'investissements, de l'assistance technique et de la formation disponibles dans la foulée de l'intégration économique. Pour Kerry Max, la ZLÉA amène les pays de l'Est des Caraïbes à capitaliser sur des opportunités techniques et politiques pour affronter des réformes difficiles mais nécessaires afin d'assurer le bien-être futur de cette région.

Les questions de la salle ont soulevé les difficultés de cette proposition. Notamment, les risques que des réformes difficiles et coûteuses pour la population ne mènent pas à une réduction des prix pour les consommateurs et des coûts pour les producteurs. En outre, une autre intervenante a soulevé que le gros du travail reposait sur le dos des gouvernements pendant que c'est à la ZLÉA que l'on reconnaît tous les avantages économiques qui pourraient être tirés de l'intégration. Une mauvaise intégration serait donc le fait des gouvernements et une bonne, celui de la ZLEA.

Les autres conférenciers ont été amenés à nuancer cet optimisme en se focalisant plus particulièrement sur les spécificités des pays d'économie de petite taille. **Ramesh Chaitoo**, spécialiste du commerce des services pour le Caribbean Regional Negotiating Machinery, a présenté les défis auxquels font également face les États de la Communauté des Caraïbes. Il a tout d'abord remis les États caribéens et la CARICOM dans un contexte plus large de négociations commerciales : la ZLÉA n'est pas le seul forum qui souhaite intégrer ces petites économies dans un large marché ouvert. La CARICOM est présentement en pourparlers avec l'Union Européenne (UE) dans le cadre de l'Accord ACP (Association of Caribbean and Pacific States). Les États de l'ACP ont déjà un régime préférentiel avec l'UE depuis 30 ans, mais les nouvelles négociations amèneraient une réduction des préférences et un accès réciproque aux biens et investisseurs européens au marché caribéen. D'autre part, la CARICOM est au centre d'initiatives bilatérales, telle que celle portant sur un accord Canada-CARICOM où là encore, alors que la

CARICOM a déjà accès au marché canadien sans droits de douane, les Caraïbes devront ouvrir réciproquement leurs marchés aux firmes canadiennes.

Dans le contexte de la ZLÉA, et ce contrairement aux négociations existantes dans le cadre de l'OMC, le cadre normatif reste à définir. Les États des Amériques en sont au stade de la création de l'Accord. Il est donc pertinent de soulever les caractéristiques particulières des économies des Caraïbes et les contraintes qui y sont liées. La ZLÉA se propose en effet de regrouper dans un environnement commercial libéral, les États-Unis et St-Kitts. Or, pour Chaitoo, un pays de 46 000 habitants n'a vraiment pas les capacités de mettre en œuvre de nouvelles normes et de diriger les régimes administratifs complexes exigés par la ZLÉA. La taille des États du CARICOM leur impose des limitations économiques : absence d'économies d'échelle; coûts de transport plus élevés (du fait de leur insularité); coûts des intrants plus élevés; difficultés à la diversification; coûts de pénétration des marchés étrangers plus élevés du fait d'une asymétrie d'information; faible capacité technique et administrative des gouvernements et enfin désastres naturels récurrents. En outre, ces économies tendent à être basées principalement sur le commerce des services, et en particulier sur le tourisme, ce qui les rend très fragiles.

Pour palier aux conséquences d'une ouverture prochaine de leurs marchés aux pays avec lesquels ils bénéficient pour l'instant de régimes préférentiels, les pays de la CARICOM tentent de créer un marché et une économie uniques (CARICOM Single Market and Economy - CSME) au sein desquels les biens, services, capitaux et personnes pourront circuler librement. Ceci devrait permettre aux firmes caribéennes de s'élargir et de prendre plus de poids afin d'être plus compétitives lors de leur entrée dans un marché hémisphérique. La CARICOM n'a donc en fait pas réellement le choix de faire partie de la ZLÉA car elle est déjà largement dépendante du Canada et des États-Unis pour ses exportations. Cependant, du fait de la petite taille de ces économies, Ramesh Chaitoo pose la question de savoir comment incorporer ces États dans la ZLÉA tout en s'assurant que cela n'implique pas la dislocation du tissu social, des pertes massives d'emplois et que les conséquences négatives générales de ce type d'intégration ne rende pas la vie trop difficile aux populations.

La CARICOM a travaillé autour de trois principes inclus dans la ZLÉA : le principe selon lequel les négociations devront prendre en compte la taille des économies et leur niveau de développement; le principe de la nation la plus favorisée (soit que tous soient traités également); et celui de la coexistence avec d'autres accords régionaux (le CARICOM privilégie le CSME en premier lieu). Le CARICOM s'est aussi appuyé sur d'autres principes plus proches de ses préoccupations propres :

- Rallonger la période de réduction des droits de douane, en particulier pour l'agriculture;
- Créer un fond régional d'intégration pour aider les petites économies à gérer les coûts liés aux réformes structurelles nécessaires dans le cadre de la ZLEA, différent du Programme hémisphérique de coopération et plus ciblé sur les petites économies au sein desquelles les leaders politiques, très proches de leur population, sont sensibles à toutes conséquences négatives les atteignant;

- Libéraliser plus lentement les services: une libéralisation asymétrique des petites économies;
- Accorder un accès au marché plus grand pour les petites économies que celui qu'elles n'accorderont aux autres.
- Enfin, un point très important pour le CARICOM du fait de son caractère insulaire : la libre circulation des personnes et des services, ce qui se traduit dans le jargon du GATS par l'octroi « d'entrée temporaire » ou « présence de personne naturelle ». Là-dessus le CARICOM a besoin de concessions.

Les questions de l'assistance ont soulevé plusieurs points concernant la participation de la société civile et l'intégration de questions annexes telles que celle des droits de la personne. Sur ce point, la présentation de **Lydia Barfleur**, nous a permis de mieux cerner les initiatives caribéennes de protection des droits sociaux.

**Lydia Barfleur** est une chercheuse juriste de l'Université des Antilles et de la Guyane qui vient de terminer son doctorat à la Sorbonne sur le thème du régionalisme en Caraïbe. Elle nous a proposé quelques réflexions essentielles sur la dimension sociale dans le régionalisme d'intégration de la Caraïbe. Tout d'abord, Madame Barfleur souligne que le régionalisme caribéen s'inscrit dans la pérennité. En effet, les négociations de l'Uruguay Round dans le cadre de l'OMC ont amené la Caraïbe à consolider le mouvement d'intégration régionale entamé plusieurs décennies auparavant et à promouvoir la mise en place du CSME par le nouveau traité de Chaguaramas de 2001. Aussi, étant donné l'accent mis sur le marché dans cette intégration, Lydia Barfleur soulève trois points de la dimension sociale d'une telle intégration : la libre circulation des personnes dans la CARICOM; l'existence d'un dispositif de protection des droits sociaux dans la région et l'évaluation des mécanismes régionaux existants.

Lors de la signature du traité instituant la CARICOM en 1973, l'article 38 du Traité stipulait que rien n'imposait aux États d'accepter la libre-circulation des personnes. En 2001, cette disposition est changée et la discrimination au regard de la nationalité est interdite de même que les entraves à l'établissement et au séjour. Ce faisant, le Traité place la personne en tant que force de travail au cœur du système et l'assimile à un facteur de production. Les nouvelles dispositions restent néanmoins timides en cela qu'elles reposent sur le libre engagement de l'État et présente la libre circulation des personnes comme un but à atteindre. Elle peut donc être entreprise par étape et ce sont d'abord les personnes disposant de compétences particulières dont on se propose de libérer la circulation : les licenciés de l'Université, les professionnels de la communication, les sportifs, les artistes, les musiciens. Ces personnes pourraient obtenir un emploi dans n'importe quel État de la CARICOM sans permis de travail. Même si la plupart des États ont adopté des mesures pour favoriser la circulation des "skilled workers", seul quatre États ont fait de même concernant les travailleurs autres qu'universitaires. Malgré le nivellement social que provoque ces mesures, il est aussi possible de voir qu'un début était nécessaire même s'il est progressif.

Dès le début des années 80, la CARICOM manifeste sa volonté de mettre en application les Conventions de l'OIT. L'Accord CARICOM-OIT de 1982 amendé en 1999 affirme la

nécessité de garantir le plein emploi et l'amélioration des conditions de travail et de vie en accord avec les objectifs de la Communauté des Caraïbes et les standards internationaux de la Déclaration de l'OIT de 1998. Cet Accord soulève en outre la problématique fondamentale de l'harmonisation des droits sociaux au sein de l'espace régional caribéen. Ainsi, l'Accord sur la Sécurité Sociale signé en 1996 assure l'égalité de traitement des nationaux de la CARICOM. En 2000, les États de la CARICOM vont plus loin en signant la Charte de la Société civile par laquelle ils affirment leur détermination à assurer le respect des droits civils, politiques, économiques et sociaux reconnus par le droit international. Les différents rapports émis par les États membres de la CARICOM sur la participation de la société civile au CSME présentent la Charte comme une source juridique fondamentale du point de vue de la dimension sociale de l'intégration économique régionale dans la Caraïbe. En étant intégrée dans le préambule du traité révisé de Chagaramas, la Charte acquiert une force juridique essentielle.

Concernant les mécanismes de protection, peu d'États de la Caraïbe ont accepté la compétence de la Cour interaméricaine. Au niveau sous-régional plusieurs mécanismes de protection des droits sociaux sont disponibles. Les moyens non-judicieux assurent selon certains une certaine souplesse et une plus grande rapidité des procédures. A cette fin, la société civile a proposé la mise en place d'un médiateur caribéen. Dans le registre judiciaire, une Cour de justice de la Caraïbe devrait entrer en vigueur prochainement. Cette Cour renforce le processus de régionalisation économique car elle contribue à l'uniformité de l'interprétation et de l'application du traité tout en élargissant le processus aux personnes privées en leur conférant un *locus standi*. Cette mesure institue en fait un effet direct aux mesures communautaires. Le droit applicable est le droit international et le droit communautaire, donc le traité de Chagaramas et la Charte de la société civile dans son préambule. Les décisions de la Cour ont force obligatoire et valeur de précédent. La Jamaïque a proposé en outre la mise en place d'une Commission Caraïbienne des droits de l'homme et à terme une Cour Caraïbienne des droits de l'homme.

Toutes ces mesures procèdent progressivement d'un renforcement du régionalisme caribéen qui traduit non seulement l'acquisition d'une certaine maturité politique pour ces jeunes États mais aussi la prise de conscience des risques inhérents à une intégration trop rapide à plus grande échelle.

Lorsqu'on lui a demandé si les États de la Caraïbe manifestaient une réelle volonté de participer aux initiatives interaméricaines, notamment à ses mécanismes politiques et juridiques, Lydia Barfleur a semblé douter en soulignant le fait que ces États en sont au stade de l'expérimentation de la démocratie et qu'il fallait leur laisser le temps de se construire avant de pousser plus loin l'abandon de leur autonomie alors même que le Canada n'a toujours pas ratifié la Convention interaméricaine. Elle a souligné ensuite que la Cour de justice de la Caraïbe pourrait jouer un rôle d'impulsion vers l'OAS.

### *Les populations vulnérables : les oubliés de l'intégration économique*

L'intégration des Amériques exclut des groupes d'États de ses bénéfices immédiats, de même que certaines fractions de la population, et ce, malgré les différents mécanismes régionaux de protection des droits sociaux. Ces populations sont les plus vulnérables parmi les vulnérables.

**Juliana Sylva Araujo**, chercheuse de l'UQAM sur le droit des travailleurs migrants, nous a présenté la situation de cette population particulière en Argentine et au Brésil. En effet, à mesure qu'on ouvre les portes de l'intégration économique, on met de plus en plus de barrières à la migration et à la circulation des personnes. Ces barrières renforcent la vulnérabilité des travailleurs migrants. On entend par « travailleurs migrants » les personnes qui vont exercer, exercent ou ont exercé une activité rémunérée dans un État dont elles ne sont pas ressortissantes. Parmi ces personnes, les plus vulnérables sont les travailleurs frontaliers, les saisonniers et les illégaux. Julian Sylva Araujo aborde la question de la vulnérabilité de ces travailleurs dans le cadre du MERCOSUR.

La migration est un phénomène fondamental depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle dans le développement et la croissance de la population et du marché du travail des pays du MERCOSUR et l'est encore plus aujourd'hui alors que ces pays tentent de constituer un marché commun qui requière normalement la libre circulation des biens, capitaux, services et travailleurs. Quoiqu'il existe des restrictions et des difficultés pour que les travailleurs migrants réguliers accèdent au marché du travail, ils ne sont pas exclus de la protection des normes de travail et de sécurité sociale de tous les pays membres du MERCOSUR. Ce n'est cependant pas le cas avec les travailleurs frontaliers, les saisonniers et les illégaux. Ce type de migration est un phénomène marquant dans la région où on estime que 90% de la circulation entre la frontière du Paraguay et de l'Argentine est constituée de personnes qui habitent à moins de 50 km de la frontière. La grande majorité des travailleurs qui traversent la frontière sont des femmes et sont des travailleurs en situation irrégulière. Ils complètent la main d'œuvre locale pour des emplois qui n'intéressent pas la main d'œuvre nationale du fait de leur nature, des bas salaires et des mauvaises conditions de travail. Les travailleurs irréguliers sont tenus par leur peur d'être dénoncés ou déportés et par la nécessité de travailler pour subvenir à leurs besoins. Ils acceptent donc des emplois dont les conditions de travail sont indignes, allant parfois jusqu'à l'esclavage<sup>i</sup>.

En fait, pour Juliana Sylva Araujo, le caractère très sélectif et rigoureux des normes de migration quant à l'admission des travailleurs étrangers contribue à la promotion des migrations illégales. La politique de migration des pays membres du MERCOSUR vise d'avantage la migration de travailleurs qualifiés et/ou qui possèdent du capital. Ainsi le nombre de travailleurs qui répondent aux exigences pour migrer légalement est limité. Ceci accentue la vulnérabilité des travailleurs migrants déjà due à l'absence de protection légale et de contrôle par le gouvernement sur les relations de travail dans certaines activités. Les gouvernements des pays membres du MERCOSUR ont tout de même pris conscience du problème et ceci se manifeste par : l'adoption d'accords bilatéraux sur la migration, le travail des migrants, la sécurité sociale et la santé; la ratification de certaines

conventions et déclarations au sein de l'OIT, l'ONU et l'OÉA; l'adoption de normes communes comme la « Déclaration sociolaboral » du MERCOSUR et l'Accord multilatéral de sécurité sociale ainsi que l'Accord de résidence pour les nationaux des pays membres du MERCOSUR, du Chili et de la Bolivie; enfin, l'existence d'institutions dans le MERCOSUR responsables des aspects sociaux et du travail. Ils se sont aussi engagés à harmoniser leurs législations dans le but de fortifier le processus d'intégration.

Cependant, Juliana Sylva Araujo souligne que le succès de cette harmonisation dépend de son application à toutes les couches des travailleurs et pas seulement aux plus qualifiés. Elle note néanmoins une prise de conscience internationale de la vulnérabilité des travailleurs migrants en citant la décision récente de la Cour interaméricaine des droits de la personne qui a affirmé la nécessité de protéger les travailleurs migrants, indépendamment de leur situation légale ou illégale, ou encore la prochaine conférence de l'OIT sur ce sujet. Juliana Sylva Araujo espère que ces initiatives internationales auront un impact sur les pays du MERCOSUR car une intégration des Amériques ne peut se faire sans efforts concrets des gouvernements, des syndicats et de la population civile pour prendre en compte les droits sociaux des plus vulnérables.

La prise en compte des différents acteurs sociaux pour la promotion des droits sociaux au sein du processus d'intégration économique est aussi ce que prône **Jean-Pierre Leroy de la FOASE, Brésil**. À travers des études de cas de la partie amazonienne du Brésil qu'il connaît en tant que Rapporteur national sur l'environnement, il met en évidence les demandes de ceux qu'il nomme "les invisibles" au nom d'un développement durable. Les peuples indigènes de Sintalargas, menacés par les chercheurs d'or, devront attendre qu'il y ait des fonds à dégager des remboursements dus au FMI pour mettre en oeuvre leur plan de sauvetage. La forêt disparaît et les communautés sont déplacées pour la culture du soja, une culture qui s'exporte bien. Les "casseuses de babassu" regardent, impuissantes, le marché de l'huile de babassu s'effondrer devant la concurrence de la palme, bon marché. Les populations traditionnelles sont montrées du doigt car elles ne représentent pas le futur. La socio-diversité est en danger au nom de l'intégration du Brésil dans la modernité.

La solution que propose Jean-Pierre Leroy est celle d'un développement durable qui fait jouer les ressorts de la démocratie et de la mobilisation sociale. Le développement doit considérer les "pauvres" comme des personnes qui ont quelque chose à apporter et non comme des assistés, ainsi que le prévoit le Programme « Faim Zéro ». Les projets de développement peuvent être payants à condition qu'ils soient inscrits dans le long terme. Les économies locales et régionales doivent être également reconstruites et pour cela un « droit » à l'enracinement est nécessaire. Il faut "recréer" une nation avant de créer une intégration internationale. Ainsi, le programme de protection de la forêt tropicale a besoin d'être soutenu, de même que le secrétariat brésilien à l'économie solidaire nouvellement mis en place et une réforme agraire perçue dans sa version durable.

Au regard du développement normatif, au Brésil, a été mis en place un projet de rapporteurs nationaux sur les droits humains économiques, sociaux et culturels, appuyé par différentes instances, dont la Secrétariat nationale des droits humains, les défenseurs

publics de la citoyenneté au Brésil et l'ONU. Ces rapporteurs sont allés à Genève, puis à l'OÉA, pour rencontrer les Rapporteurs officiels. Leur travail permet de jouer avant tout un rôle éducatif auprès des populations rencontrées pour leur dire qu'elles ne sont pas des victimes, qu'un droit existe pour les protéger. Ces droits ne leur sont cependant pas concédés, c'est une conquête qu'elles doivent gagner. Ces rapports les amènent aussi à créer de nouvelles dynamiques d'ententes et à distinguer des endroits clés où un minimum de dynamique sociale permettra de pérenniser l'action.

Le message de Jean-Pierre Leroy est en fait clair : la démocratie, c'est l'État de droits (au pluriel). C'est un espace qui permet à tous de revendiquer l'égalité de traitement, de ne pas être traité en victimes perpétuelles : avant l'intégration des marchés, celle des peuples, avant Davos, Porto Alegre. La démocratie avant l'économie, pour s'assurer que la croissance économique participe au bien-être de tous, dans la diversité des peuples.

---

<sup>i</sup> « Preventing Discrimination, Exploitation and Abuse of women Migrant workers – An information Guide », Booklet 4, Working and living abroad, Gender Promotion Program, Geneva, 2003.