

Taglioni, F., 1997

**L'Association des États de la Caraïbe dans les
processus d'intégration régionale
Quelle insertion pour les Départements Français
d'Amérique ?**

Annales d'Amérique latine et des Caraïbes, n°14-15

p. 147-167

A l'heure de la mondialisation des échanges conduite par l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), on assiste, à l'échelle régionale, à la formalisation toujours plus nombreuse de zones de libre-échange. Le paradoxe n'est qu'apparent car les zones de libre-échange constituent autant de "régions", de taille variable, qui s'intégreront le moment venu dans la dynamique multilatérale des échanges.

Dans cette perspective, le secteur Amériques-Caraïbe compte lui aussi, de nombreuses organisations régionales à vocation d'intégration économique : ALENA, MERCOSUR, Pacte Andin, Marché Commun d'Amérique Centrale, Groupe des Trois, CARICOM, OECS ainsi que la toute récente Association des États de la Caraïbe (AEC ou ACS : *Association of Caribbean States*).

L'Association des États de la Caraïbe apparaît comme un espace charnière entre l'ALENA et les marchés communs d'Amérique latine. A ce titre, bien qu'émanant d'une volonté interne à la région, l'AEC s'inscrit dans le dessein des États-Unis de créer, à l'horizon 2005, une zone de libre-échange à l'échelle de l'hémisphère ouest dans sa totalité : "de la Terre de Feu à l'Alaska".

Cette Association reste pour l'instant un regroupement hétéroclite voire baroque d'États et de territoires. Son budget de fonctionnement est du reste bien modeste pour les ambitions qu'elle affiche. Doit-on la considérer pour autant comme une association supplémentaire dans le concert des organisations régionales orchestré en sphères croissantes dans la Caraïbe ?

Présente-t-elle au contraire une possibilité de coopération ou d'intégration à des pays traditionnellement isolés comme la République Dominicaine, Haïti, Panama et surtout Cuba ?

Offre-t-elle une réelle opportunité d'insertion pour les Départements Français d'Amérique (DFA) qui ont toujours été exclus des organisations locales ?

Dans ce cas, quel rôle la France peut-elle jouer par l'intermédiaire de ses DFA dans la région Caraïbe-Amérique latine ?

Voilà quelques-unes des réflexions développées dans cette étude.

Le bassin Caraïbe : une région historiquement tournée vers la coopération régionale

Pour saisir la teneur potentielle de l'Association des États de la Caraïbe, il est nécessaire d'apporter quelques éléments sur les expériences de coopération et de fédération qui ont eu lieu dans le passé. Les modalités et les objectifs des regroupements antérieurs sont divers selon les groupes de pays.

Ainsi les **Anglais**, afin de diminuer les coûts de gestion et de fonctionnement de leurs colonies, ont essayé depuis le XVII^{ème} siècle de confédérer les territoires de la Caraïbe, du Honduras britannique à la Guyana et de la Jamaïque aux Petites Antilles. Jusqu'au début des années 1960 ces tentatives d'intégration avaient pour teneur l'union politique. Il s'agissait de la Fédération des Iles sous le Vent (1674-1798), suivie d'une nouvelle Fédération des mêmes îles de 1871 à 1956 puis de la Fédération des Iles au Vent et de la Barbade (1833-1885). On peut aussi mentionner la brève Fédération des Indes Occidentales de 1958 à 1962 et son *alter ego* dans les petites îles : la Fédération des Petites Antilles (1962-1965). Après l'échec de ces expériences d'union politique, l'accession à l'indépendance de la majorité des îles et territoires conjuguée aux théories développementalistes des hommes politiques et des économistes antillais fit émerger de nouvelles institutions ayant pour objectif l'intégration économique et sociale. Après divers tâtonnements, deux d'entre elles fonctionnent aujourd'hui; il s'agit de l'OECS depuis 1981 et de la CARICOM depuis 1973 (cf. tableau 1). Cette dernière regroupe l'ensemble des États anglophones à l'exception des territoires dépendants qui lui sont diversement associés.

Les **Départements Français d'Amérique** (DFA), après une histoire mouvementée de plusieurs siècles, se présentent aujourd'hui comme un groupe marginal dans le paysage insulaire de la Caraïbe. Ils constituent, depuis leur assimilation à la métropole française (1946) et à l'Union Européenne, le groupe de territoires le plus intégré dans un système structuré. Le corollaire de cette assimilation sans restriction (ou presque) a été de les isoler de façon marquée du reste de l'espace caribéen.

La fédération des **Antilles néerlandaises** affronte, depuis le retrait d'Aruba (1986), de sérieux problèmes économiques qui remettent en cause le bien fondé de son union politique vieille de 200 ans. Le retour en force des particularismes rend plus nécessaire encore l'existence d'une solide base économique pour construire une fédération politique notamment en milieu insulaire caractérisé par la fragmentation territoriale des diverses entités constituant le groupe.

Enfin, pour la **communauté hispanophone** du bassin Caraïbe (cf. tableau 1), les choses sont différentes car ces pays sont indépendants de longue date. L'expérience de l'intégration régionale est bien réelle pour les pays d'Amérique Centrale (à l'exception du Panama) qui sont regroupés au sein du Marché Commun d'Amérique Centrale (MCAC) depuis 1960. La constitution récente (1992) du Groupe des Trois, qui encadre géographiquement le MCAC, témoigne de la volonté du Venezuela et de la Colombie¹ de se tourner davantage vers le "nord" que vers le "sud" via le Pacte Andin². Il est certain que la potentialité du marché nord-américain est pour l'instant plus porteuse de débouchés économiques pour le Venezuela et la Colombie que les pays andins. Ces deux pays préparent donc leur insertion future dans l'ALENA ou pour le moins renforcent leur capacité de négociation en vue de cette intégration.

1. Pour sa part le Mexique a signé en janvier 1991 un accord en vue d'établir une zone de libre-échange économique avec les membres du Marché Commun d'Amérique Centrale.

2. Les difficultés de fonctionnement du Pacte Andin mais aussi de l'Association Latino-Américaine d'Intégration (ALADI), du Groupe de Rio et, dans une moindre mesure, du Mercosur corroborent l'idée que l'impulsion pour la création d'une zone de libre-échange entre les Amériques vient du "nord".

De la même façon, le rapprochement qu'opère le Groupe des Trois en direction de la Caraïbe insulaire s'inscrit dans une optique similaire bien que de second ordre : élargir leur zone d'influence, accroître leurs débouchés commerciaux et réaliser d'éventuels investissements dans la zone et notamment en République Dominicaine et République d'Haïti.

Vénézuela, Colombie et Mexique sont d'ailleurs membres de la *Caribbean Development Bank* (CDB) et membres observateurs de la CARICOM (le Vénézuela est susceptible d'en devenir adhérent à brève échéance).

Il reste que Cuba, la République d'Haïti, le Panama et la République Dominicaine ne sont, pour les raisons politiques que l'on connaît, intégrés ou associés à aucune des organisations régionales comprenant des membres hispanophones.

Au vue des éléments qui précèdent, il est raisonnable d'avancer que la région Caraïbe pourrait jouer un rôle de pivot et de *continuum* géographique entre Amérique du Nord et Amérique latine.

Dans l'éventualité d'un recentrage économique et politique, les Caraïbes ont peut-être une opportunité à saisir par la mise en oeuvre de l'Association des États de la Caraïbe.

Tableau 1
Les États et territoires de la Caraïbe dans la coopération régionale

	Etats indépendants	Territoires dépendants *	DFA **
Organisations économiques de coopération intra-régionale			
AEC Association des États de la Caraïbe	<ul style="list-style-type: none"> • Membres de la CARICOM • Membres du Groupe des Trois • Membres du Marché Commun d'Amérique Centrale ainsi que Cuba, Panama République Dominicaine République d'Haïti 	Anguilla, Iles Vierges GB Iles Cayman Montserrat Iles Turks et Caïcos Porto Rico Iles Vierges américaines Antilles néerlandaises Aruba	Guadeloupe Martinique Guyane
CARICOM	<ul style="list-style-type: none"> • Membres de l'OECS ainsi que Bahamas, Barbade Belize, Jamaïque, Guyana, Suriname Trinidad et Tobago 	Montserrat	Observateurs
OECS	Antigua-Barbuda, Dominique, Grenade St. Kitts-Nevis Ste. Lucie, St. Vincent	Montserrat	Non
Groupe des Trois	Colombie, Mexique Vénézuela	Non	Non
Marché Commun d'Amérique Centrale	Costa Rica, Guatémala Honduras, Nicaragua El Salvador	Non	Non
Mécanismes commerciaux et financiers extra-régionaux			
CARIBCAN	Pays de la Caraïbe membres du Commonwealth	Anguilla, Iles Cayman Iles Turks et Caïcos Iles Vierges GB Montserrat	Non
CBI Caribbean Basin Initiative	Tous les États d'Amérique Centrale et de la Caraïbe (sauf Cuba et Suriname)	Antilles néerlandaises Aruba Iles Vierges GB Montserrat	Non
Convention de LOMÉ	<ul style="list-style-type: none"> • Membres de la CARICOM ainsi que République Dominicaine République d'Haïti 	Anguilla, Antilles néerlandaises, Aruba Iles Cayman, Iles Turks et Caïcos, Iles Vierges GB, Montserrat	Non

* Antilles britanniques ; Antilles néerlandaises, Aruba ; Porto Rico ; Iles Vierges Américaines.

** DFA = Départements Français d'Amérique

L'Association des États de la Caraïbe : une nouvelle donne ?

L'Association des États de la Caraïbe a vu le jour dans un environnement économique et politique en mutation rapide pour les États et territoires du bassin Caraïbe : ratification en 1994 de l'accord de libre-échange nord-américain (ALENA) grâce auquel le Mexique, qui propose une main-d'oeuvre de cinq à six fois moins chère que les États-Unis, détourne en partie les investissements étrangers et reçoit les filiales des sociétés transnationales ; mise en oeuvre depuis 1995 de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) ; remise en cause des protocoles commerciaux de la convention de Lomé pour le sucre et la banane ; adhésion de deux "poids lourds", la République d'Haïti et la République Dominicaine, à cette convention (Lomé IV) ; élargissement de l'Union européenne et émergence des pays de l'Est ; performances économiques globalement décevantes à l'intérieur de la CARICOM alors que dans le même temps la *Caribbean Basin Initiative* profite davantage aux exportations des États-Unis vers la Caraïbe que l'inverse ; régression sensible du commerce intra-régional au sein du Marché Commun d'Amérique Centrale et de la CARICOM ; retour précaire de la démocratie en République d'Haïti ; politique d'ouverture à Cuba.

C'est dans ce contexte que la *West Indian Commission* recommande, dès 1992, la création d'une Association des États de la Caraïbe regroupant les éléments anglophones et hispanophones, y compris les États continentaux de la Mer des Antilles.

Dans ce sens, la commission fait écho à l'*Enterprise for the Americas Initiative* (EAI, entérinée en juin 1990) du président Bush qui proposait notamment "la mise en place d'une zone de libre échange commerciale entre tous les pays d'Amérique". Vraisemblablement consciente du danger que représente d'ores et déjà l'ALENA (le Chili, la Jamaïque et Trinidad-Tobago y sont candidats), la conférence des chefs de gouvernement de la CARICOM adopte dès octobre 1992 la proposition de la *West Indian Commission*. Les choses se précisent quelques mois plus tard, en mai 1993, lors de la deuxième conférence ministérielle de la CARICOM et de l'Amérique Centrale durant laquelle les ministres des deux sous-régions se déclarent favorables à l'AEC. Le sommet d'octobre 1993 des présidents du Groupe des

Trois, des chefs d'État et de gouvernement de la CARICOM et du président du Suriname entérine les mêmes propositions en vue de la création de l'AEC.

L'Association des États de la Caraïbe regroupe potentiellement 25 pays et 12 territoires dépendants (cf. tableau 1 et carte 1), c'est-à-dire l'ensemble des États et territoires de la Mer des Antilles et du Golfe du Mexique auxquels s'ajoutent les trois Guyanes (Guyana, Suriname et Guyane française). Les États-Unis ne sont pas membres de l'association et se distancient ainsi de leur "arrière-cour" dont ils ne partagent évidemment pas les préoccupations économiques ou politiques. D'autant que l'arme de guerre que représente l'ALENA est infiniment plus puissante que l'AEC.

Qu'ils soient insulaires ou continentaux, les membres de l'Association des États de la Caraïbe frappent par leurs différences. La superficie et les populations sont diverses allant de près de 2 millions de km² pour le Mexique avec une population de 94 millions d'habitants à 100 km² et 12 000 habitants pour le territoire de Montserrat. Entre ces deux extrêmes, on rencontre des grands pays (Colombie, Venezuela), des pays intermédiaires (Guyana, Cuba, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Suriname) plus ou moins densément peuplés et enfin des pays de petites dimensions avec notamment l'archipel des Petites Antilles qui s'étire sur plus de 1 000 km de Porto Rico à Trinidad.

En définitive, l'AEC s'inscrit géographiquement dans un carré d'environ 5 000 km sur 4 000 km, soit environ 20 millions de km². Elle rassemble une population de 223 millions d'individus, ce qui la place au quatrième rang mondial des zones économiques régionales du monde (après l'ALENA, l'Union Européenne et l'ANSEA ; cf. tableau 2).

Son potentiel économique la situe au cinquième rang mondial avec un PNB global en 1995 de 510 milliards de dollars. Mais ici encore, les situations économiques sont bien peu homogènes et leurs évolutions ne sont pas uniformes. Les îles Bahamas ou les îles Cayman sont par exemple infiniment plus développées que la République d'Haïti ou le Honduras.

Tableau 2
L'AEC en comparaison d'autres zones économiques dans le monde

	Membres	Population 1995 millions	Superficie km ² millions	Densité h/km ²	PNB 1995. \$ milliards	PNB/h 1995 dollars
Association des États de la Caraïbe	25+12	223	5,2	43	510	2 286
ALENA *	3	388	20,3	19	7 300	18 815
MERCOSUR **	4	201	11,8	17	750	3 731
Groupe des Trois ***	3	153	3,8	40	420	2 745
Pacte Andin ****	5	102	4,6	22	150	1 470
Marché Commun ***** d'Amérique Centrale *	5	30	0,4	75	32	1 066
CARICOM *****	14	6	0,6	10	16	2 667
Union Européenne	15	371	3,1	120	7 400	19 946
Japon	1	125	0,4	312	3 900	31 200
ANSEA *****	6	350	3	117	446	1 274

Sources : compilation de l'auteur d'après INED, Banque Mondiale, Caribbean Development Bank, Inter-American Development Bank.

* États-Unis, Canada, Mexique

** Argentine, Brésil, Paraguay, Uruguay (membres associés : Bolivie et Chili)

*** Colombie, Mexique, Venezuela

**** Bolivie, Colombie, Équateur, Pérou, Vénézuéla

***** Costa Rica, Guatémala, Honduras, Nicaragua, Salvador

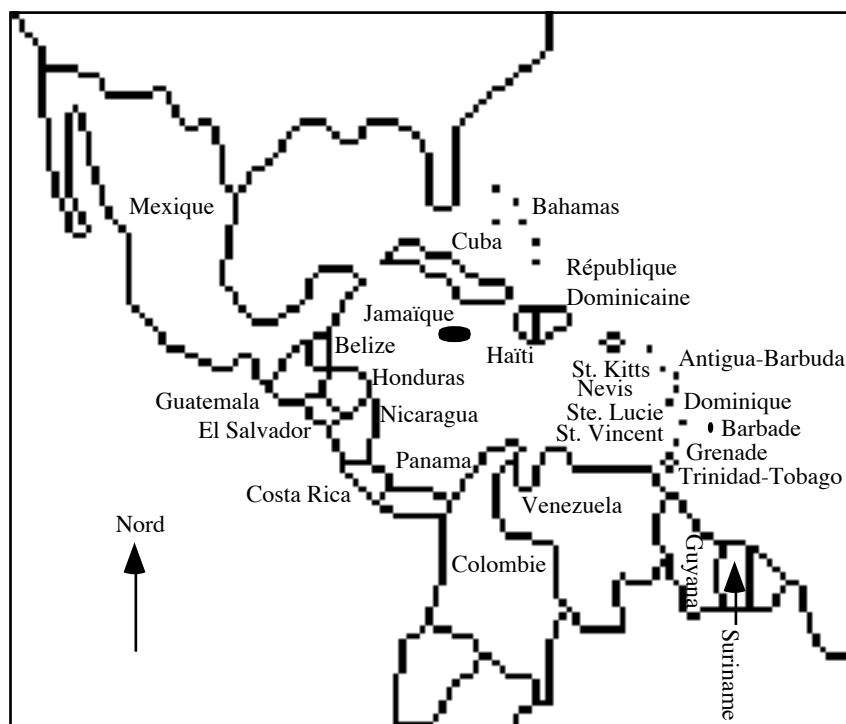
***** Antigua-Barbuda, Bahamas, Barbade, Belize, Dominique, Grenade, Guyana, Jamaïque, Montserrat, St. Kitts-Nevis, Ste. Lucie, St. Vincent et les Grenadines, Suriname, Trinidad-Tobago

***** Brunei, Indonésie, Malaisie, Philippines, Singapour, Thaïlande.

A noter que l'ANSEA accueillera fin 1997 la Birmanie, le Cambodge et le Laos

A la fragmentation géographique et économique s'ajoute la variété des situations politiques et culturelles. On y rencontre un groupe hispanophone largement dominant (96%), un groupe anglophone composé de nombreux pays et territoires mais numériquement faible et des groupes francophones et néerlandophones très minoritaires. Ces divers ensembles présentent une large panoplie d'institutions gouvernementales qui va du système républicain présidentieliste aux statuts divers de territoires dépendants (Antilles britanniques et néerlandaises) en passant par le système de Westminster, les républiques parlementaires, les dictatures militaires et les départements d'outre-mer (Antilles françaises).

Carte 1
Les États indépendants membres de l'AEC



F. TAGLIONI

Les Objectifs de l'Association et ses modalités de fonctionnement

Malgré ces conditions exceptionnelles d'hétérogénéité, la convention constitutive de l'Association des États de la Caraïbe est signée en juillet 1994 à Carthagène. Elle est entrée en vigueur en août 1995.

Tous les États indépendants, à l'exception d'El Salvador, sont à ce jour membres de l'AEC. Les territoires dépendants rattachés à la Grande-Bretagne, aux États-Unis et aux Pays-Bas pourront obtenir, s'ils le souhaitent, le statut de membre associé. Les Antilles néerlandaises ont présenté leur candidature. La France a signé le texte en tant que membre associé au titre de ses départements d'Amérique. L'absence des Iles Vierges américaines et de Porto-

Rico au sommet inaugural de l'Association, à Port-of-Spain en août 1995, montre clairement les réticences des États-Unis à effectuer un quelconque rapprochement avec Cuba. Pour le reste, les États-Unis ne semblent pas s'émouvoir d'avantage de la création de l'Association qui servira en son temps de relais à leur politique dans la région.

Dans son préambule et ses trente et un articles, la convention créant l'AEC énonce de multiples objectifs. On en retiendra les principaux :

- favoriser par l'intégration économique la libéralisation du commerce, des investissements et des transports,

- renforcer les échanges économiques inter-caraïbes, qui ne représentent à l'heure actuelle qu'une faible part du commerce extérieur des pays de la zone,

- permettre une meilleure coordination des politiques nationales par des actions de coopération notamment en matière de tourisme, de transports, de protection de l'environnement et de développement du potentiel halieutique.

On le voit, rien de bien nouveau dans ces bonnes intentions qui semblent en l'état des choses bien théoriques et parfois abstraites, d'autant que le budget de fonctionnement s'élève à seulement 1,5 million de dollars US pour une période biennale. On ne sera pas surpris de savoir que le Mexique, le Venezuela et la Colombie prennent chacun en charge 15 % environ de l'ensemble du budget et Trinidad-Tobago environ 7 %¹. Le Groupe des Trois, outre son poids économique prépondérant dans la région, est, nous l'avons dit, le mieux à même à tirer parti de l'AEC. Sa participation à hauteur de 45% du budget et la désignation de M. Simon Molina

¹. La participation des autres contributeurs, classés en quatre catégories correspondant à des pourcentages dégressifs, ne dépasse pas 3%.

Duarte, de nationalité vénézuélienne, comme secrétaire général¹ de l'AEC confirme ce leadership. Fort de son expérience dans la CARICOM, Trinidad est dans la "cour des grands" et abrite le Secrétariat Général de l'Association à Port-of-Spain.

Outre le Secrétariat, l'autre organe permanent de l'Association des États de la Caraïbe est le Conseil des Ministres. Il est constitué des représentants des États membres. Son rôle est de formuler² les politiques et les orientations de l'Association. Le Conseil des Ministres de l'AEC recourra, aux termes de la convention de Carthagène, à la procédure du consensus pour les décisions sur les questions substantielles. Cette procédure devrait être garante d'une certaine souplesse de fonctionnement.

Le dernier Conseil des Ministres³ a eu lieu à la Havane en décembre 1996. Il souligne la volonté politique de Cuba et du Président Castro de s'impliquer dans l'AEC pour donner une nouvelle dimension à sa politique étrangère, multiplier les partenaires économiques et "légitimer" son régime aux yeux des États-Unis. F. Castro est d'ailleurs chaudement acclamé à chacune de ses interventions à l'AEC ce qui montre, si besoin en était, que Cuba reste le symbole de la résistance face à l'impérialisme de l'incontournable voisin américain.

Pour les opérations concrètes de coopération, le Conseil des Ministres a établi un fonds spécial destiné au financement de programmes de coopération technique et de recherche. Ce fonds est constitué grâce à des contributions fournies à titre volontaire par les États membres, non membres et autres entités. Un appel à contribution non dissimulé est fait aux deux dernières catégories de

1. Le Secrétaire Général est élu sur la base d'une rotation pour une période de quatre ans. Il est le responsable administratif de l'Association.

2. Pour ce faire le Conseil des Ministres a élaboré les comités spéciaux suivants : développement du commerce et des relations extérieures ; protection et conservation de l'environnement et de la mer des Caraïbes ; ressources naturelles ; science, technologie, santé, éducation et culture ; budget et administration. L'ensemble des comités spéciaux ont eu l'occasion à ce jour de se réunir.

3. Le premier Conseil des Ministres s'est tenu en décembre 1995 au Guatemala.

bailleurs de fonds et notamment les organismes classiques de coopération au développement dans la Caraïbe : l'Union Européenne et l'aide bilatérale de ses États membres, l'USAID et le système des Nations-Unies. Les règles d'opération de ce Fonds ont été arrêtées à l'occasion du Conseil des Ministres de la Havane. Les termes et les modalités des contributions seront négociées par le Secrétaire Général.

A ce jour, l'Association des États de la Caraïbe s'est montrée particulièrement active dans le domaine du tourisme qui reste un des éléments moteur de l'activité économique des États et territoires du bassin Caraïbe. La création d'un fonds régional pour le développement du tourisme dans la Caraïbe (FORETUR) a également été décidée en 1995. Ce fonds devra obtenir des financements auprès d'organismes internationaux ou de sociétés privées. Il n'est pas autorisé à recevoir, pour des raisons évidentes, des contributions des États membres de l'AEC. Dans la même perspective, un plan d'action pour l'éducation et la formation dans le domaine du tourisme a été adopté lors du Conseil des Ministres de la Havane.

Il serait difficile avec seulement trois ans de recul et en l'absence de données chiffrées de dresser un bilan économique de l'Association des États de la Caraïbe. En revanche, on peut avancer que l'Association va dans "le bon sens" du simple fait de son existence. Car "il est irréaliste de croire que les petits pays peuvent devenir compétitifs en demeurant à l'intérieur de systèmes restrictifs basés sur la non réciprocité"¹. De fait, les avantages de la Convention de Lomé et du *Caribbean Basin Initiative* sont de plus en plus restreints et diminueront avec la libéralisation croissante des échanges mondiaux et l'abaissement des avantages du Système des Préférences Généralisées (SPG). Ce constat est d'autant plus fondé que les pays ou groupes de territoires ont des économies d'étroite envergure.

1. Anthony, Gonzales, "Les liens futurs entre l'UE et les Caraïbes", *Le Courrier ACP-UE*, n° 161, Janvier-Février 1997. Bruxelles. p. 72.

C'est le cas notamment pour les Départements Français d'Amérique (DFA). Depuis le milieu des années 80, la France multiplie les conférences, les rapports de réflexion et les projets de développement en vue de l'intégration des DFA dans leur environnement régional par le biais du financement d'actions de coopération technique initiées à partir des trois départements concernés. Il semble cependant que la concrétisation de l'Association des États de la Caraïbe ait quelque peu pris de vitesse les autorités françaises.

La France doit maintenant mener des opérations de développement et des actions diplomatiques non plus à la dimension de la sous région des Petites Antilles mais à l'échelle de la Caraïbe.

Les DFA dans l'Association des États de la Caraïbe : une insertion délicate et limitée

Il est d'usage, lorsqu'on parle des Départements Français d'Amérique, d'évoquer l'intense crise économique, sociale, culturelle et politique qui les affecte. De fait, les réorganisations structurelles imposées par l'intégration européenne et la libéralisation des échanges mondiaux¹, l'accroissement du chômage, la multiplication des conflits sociaux, la crise identitaire d'une jeunesse de plus en plus marginalisée face à la mondialisation croissante de l'économie ainsi que le marasme politique sont autant d'éléments qui confortent les DFA dans une sérieuse détresse.

Les stratégies de développement prônées par la France et l'Union Européenne (notamment le POSEIDOM) ont à ce jour permis d'éviter l'explosion sociale, au prix, il est vrai, de transferts financiers massifs. Mais les archaïsmes multiples hérités du passé et le repli sur soi ne permettent toujours l'entrée des DFA dans la modernité au sein de l'espace Caraïbe.

¹. Face aux exigences des Quinze et de l'OMC, les protocoles qui protègent les marchés de la banane, du sucre, du rhum ainsi que les avantages fiscaux liés notamment à la loi de défiscalisation ne pourront pas être continuellement prorogés.

Avec une population de 870 000 habitants, les Départements Français d'Amérique ne représentent qu'une bien petite part des 223 millions d'habitants que compte l'Association. A cela s'ajoute une faiblesse extrême des échanges commerciaux des DFA avec leurs partenaires de la région. Par ailleurs, la langue française est bien trop peu pratiquée dans les États voisins pour constituer un facteur d'intégration valide. D'ailleurs, pour des raisons statutaires liées à leur assimilation à la métropole française, les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Guyane ont toujours été exclus de l'ensemble des organisations régionales (CARICOM, OECS) et extra-régionales (CBI, CARIBCAN). Ce problème statutaire qui pendant longtemps a été mis en évidence pour justifier l'isolement des DFA, n'a pourtant pas été un obstacle majeur à leur participation à l'AEC.

Cette participation s'inscrit dans le désir que les DFA manifestent depuis plusieurs années de développer les échanges de tous ordres avec leurs voisins antillais. La Guadeloupe et la Martinique ont par exemple multiplié les actions dans cette direction et les "Contacts Europe/Caraïbes", organisés en alternance sur ces deux îles avec pour thèmes principaux la coopération régionale, le confirment.

Pour le moment, bien que le recensement général des domaines possibles de coopération entre les DFA et les membres de l'AEC (et plus particulièrement les membres de l'OECS) ait été établi et que les moyens financiers soient débloqués, de nombreux obstacles persistent. Il existe à cela plusieurs raisons d'ordre structurel et culturel. Les problèmes structurels sont principalement liés à l'insuffisance et au coût élevé des transports ainsi qu'à des procédures administratives, héritage de la colonisation, différentes entre les îles françaises et les membres de l'OECS. L'entrave culturelle majeure est la méconnaissance réciproque des langues. Dans le cas des DFA cette méconnaissance se double d'un réflexe, conditionné par des siècles de dépendance, qui consiste à se tourner systématiquement vers la métropole.

Enfin, leur intégration économique dans l'Union Européenne les exclut, pour le moment, des clauses d'intégration économique prévues par l'AEC.

On le sait pourtant, l'enjeu de la coopération régionale pour les DFA est important car en se tournant trop résolument vers l'Europe, ils risquent de laisser passer les chances de leur insertion dans la Caraïbe qui est, par essence, leur cadre naturel d'épanouissement.

Dans cette perspective, la France fait montre depuis une quinzaine d'années d'un regain d'intérêt pour la région Caraïbe. Ses actions s'appuient sur un dispositif diplomatique fort de quatorze ambassades de France¹, plusieurs consulats, des alliances françaises, des conseillers commerciaux, financiers et de défense, ainsi que les deux missions de coopération à Ste Lucie (depuis 1984) et Haïti (depuis 1973). La France participe à certaines organisations régionales : elle est membre observateur de l'OECS et membre de la *Caribbean Development Bank* (CDB)².

Il apparaît cependant que l'Aide Publique au Développement (APD)³ émanant des ministères de la Coopération, des Affaires étrangères et de l'Éducation nationale en direction des Petites Antilles et d'Haïti (les pays du "champ" dans la région) accuse une baisse sensible⁴ depuis 1990 notamment pour les Petites Antilles.

De la même manière, la conférence interministérielle sur la coopération régionale⁵ avait permis la nomination d'un délégué interministériel pour le développement de la coopération régionale

1. Colombie, Costa Rica, Cuba, Guatémala, Haïti, Honduras, Mexique, Nicaragua, République Dominicaine, El Salvador, Ste Lucie, Suriname, Trinidad et Vénézuéla. L'ambassade de Jamaïque ne fonctionne plus depuis décembre 1996.

2. La France est membre non régional au même titre que le Canada, l'Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni.

3. Cette APD est principalement fournie par le ministère de la Coopération via le Fonds d'Aide et de Coopération (FAC). Le FAC finance des projets variés qui vont du développement rural aux équipements sanitaires et sociaux en passant par l'enseignement et la formation, le développement institutionnel et les actions culturelles. Les budgets des Affaires étrangères et de l'Éducation nationale sont négligeables au regard de celui de la Coopération.

4. Source : Direction du Trésor 1996.

5. Cette conférence a eu lieu à Cayenne en avril 1990. Elle réunissait un large éventail d'organismes gouvernementaux, des hauts fonctionnaires et des socio-professionnels des DFA.

dans la Caraïbe. Ce délégué gérait un Fonds Interministériel de Coopération (FIC)¹ doté de 15 millions de francs. Or, depuis 1994 la dotation du Fonds est passée à 7 millions de francs. La mission interministérielle a été dissoute et avec elle le poste du délégué qui, en raison de son extériorité à la région, était mal accepté dans les DFA. C'est actuellement le préfet de la Guadeloupe qui gère le fonds. Le rôle de Mme Michaux-Chevry, ancienne secrétaire d'État à l'Action Humanitaire et Présidente du conseil régional de Guadeloupe, n'est pas étranger à cette nomination.

Il semble donc bien que la France ait perdu, malgré des efforts financiers et diplomatiques, l'initiative individuelle dans la mise en oeuvre des processus de coopération régionale dans la Caraïbe. Elle a pourtant "marqué des points" en recentrant son action d'aide publique au développement par l'intermédiaire des organisations multilatérales. La France préfère manifestement oeuvrer de concert avec ces organisations et notamment la Convention de Lomé de l'Union Européenne. Contrairement à la Grande-Bretagne et à l'Allemagne qui, par souci d'économie et de gestion, diminuent leur participation au Fonds Européen de Développement (FED), la France intervient à hauteur de 25% du 8^{ème} FED (1996-2000). Cette position de leader parmi les quinze pays de l'Union qui financent le FED, redonne à la France du poids politique et de la crédibilité dans les instances de l'Association des États de la Caraïbe. Il est vrai que les instruments de la Convention de Lomé sont les premiers facteurs de développement exogène dans la Caraïbe insulaire² dont tous les États sont membres à l'exception de Cuba. Plus spécifiquement, les fonds du FED alloués à la coopération régionale dans la Caraïbe ont rapidement augmenté ces vingt dernières années.

1. Ce Fonds a pour objectif de promouvoir l'insertion des DFA dans leur environnement Caraïbe par des actions impliquant obligatoirement un DFA et d'autres États ou territoires de la zone.

2. Parmi les pays continentaux de la Caraïbe seuls la Guyana, le Suriname et Belize sont membres de la Convention de Lomé. L'Union européenne mène cependant des actions de coopération technique et d'aide au projet avec l'ensemble des pays d'Amérique latine.

Pour affermir sa place, la France prend en charge 10 % du budget total de l'AEC, ce qui l'installe second bailleur, en valeur relative, après la Colombie, le Venezuela et le Mexique.

La France, après des débuts difficiles, paraît donc maintenant bien perçue par les membres de l'Association des États de la Caraïbe. Signataire en qualité de "membre associé au titre de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique", elle a conclu l'accord d'association avec l'AEC. Ce texte a été signé le 24 mai 1996 à Mexico par le ministre, M. Hervé de Charette et par son homologue mexicain, M. Angel Gurria¹. La présence du ministre français souligne l'importance que la France entend prendre dans l'Association.

Le Secrétaire Général de l'AEC, M. Duarte, a d'ailleurs effectué une visite en France en juin et a été reçu par le ministre de l'Outre-Mer et différents responsables d'administrations techniques compétentes en matière de transports maritimes et aériens, de protection de l'environnement et de lutte contre les catastrophes naturelles.

Cependant, pour bien marquer sa volonté de leur laisser une marge de manoeuvre et d'initiative dans la perspective de leur insertion dans la région Caraïbe, la France a décidé de confier la conduite de ses délégations à des responsables des Départements Français d'Amérique.

La France a aussi tenu compte de la volonté des trois présidents de région de désigner l'un d'entre eux pour diriger leur délégation² aux Conseils des Ministres de l'AEC. C'est actuellement à Mme Michaux-Chevry qu'incombe ce mandat de deux ans.

1. Le Mexique détient actuellement la présidence du conseil des Ministres de l'AEC.

2. Les trois Présidents de région ont en effet créé une délégation des DFA, présidée alternativement par l'un d'entre eux pendant deux ans, chargée d'arrêter leurs positions à l'égard de l'AEC. Bien que Mme Michaux-Chevry arrive actuellement à l'expiration du mandat que lui ont confié ses pairs, aucune disposition n'a pour l'instant été prise pour lui désigner un successeur.

Dans la même optique, la France désigne des experts en poste dans les DFA, pour participer aux réunions des comités spéciaux, ouverts à tout membre de l'AEC.

Précisons que la France a réussi le tour de force d'obtenir que la langue française, dans le cadre de la Convention de Carthagène, ait un statut identique à celui de l'anglais et de l'espagnol. Un projet est à l'étude en Guadeloupe pour concevoir un programme d'enseignement intensif et systématique du français dans la zone Caraïbe. Les autres domaines d'intervention possibles des DFA pourraient s'articuler autour des énergies renouvelables, de la prévention des risques naturels, de la préservation de l'environnement, des formations spécialisées et de la santé.

Au-delà de ces quelques possibilités "classiques" de coopération, des limites d'ordre institutionnel constituent toujours un frein à l'insertion des DFA à part entière dans l'Association. Ainsi, la convention de Carthagène stipule que la France participe au consensus et prend part aux votes, en conseil des Ministres, sur les questions qui la concernent directement mais qui ne relèvent pas de la compétence de l'Union Européenne. Les décisions prises par l'AEC sur des questions dépendant de la compétence de l'Union Européenne, ne s'appliquent donc pas aux DFA. Il n'y aura notamment pas de participation des DFA à une zone de libre-échange car cela irait à l'encontre de leur appartenance au territoire douanier de l'Union Européenne.

Conclusion

Du degré de coopération et d'approfondissement de l'intégration économique qu'atteindra l'Association des États de la Caraïbe dans les années prochaines, dépendra sa réussite.

Le projet est ambitieux mais aussi hypothétique quand on connaît la potentialité de l'ALENA et de ses prolongements géographiques à venir.

Plus encore, la libéralisation mondiale des échanges fera perdre de son intérêt aux éventuelles préférences commerciales conclues au sein de l’AEC. Les inquiétudes sont d’autant plus légitimes que l’Association ne prévoit pas dans sa convention de réaliser une union monétaire et encore moins politique. Il est vrai que le dollar des États-Unis s’impose depuis bien longtemps déjà comme la monnaie “unique” de la région.

Quoiqu’il en soit, l’Association est la manifestation de la volonté de 25 pays, soit près de deux fois plus que l’Union Européenne, de prendre en mains leur avenir et de se battre ensemble dans la vaste arène de l’économie mondiale.

La dimension culturelle aura sans doute un grand rôle à jouer dans la cohésion de l’Association. De ce point de vue les DFA, déjà handicapés par leur petite économie, ne peuvent guère compter sur leur rayonnement ou sur leur poids numérique pour faciliter leur insertion dans une région par ailleurs bien hétéroclite.

La France reste pour le moment bien plus préoccupée par l’achèvement de la construction européenne et le rôle qu’elle y jouera que par la région caraïbe aux intérêts économiques et stratégiques limités.

Elle peut cependant espérer trouver par l’intermédiaire de ces DFA un ancrage, si minime soit-il, dans cette vaste zone de libre-échange économique que constitueront les Amériques dans les prochaines années. L’enjeu est de taille et la France aimerait prendre, en qualité de pays européen, une position “dominante” dans la Caraïbe en occupant la place laissée vacante par les anciennes puissances coloniales que sont le Royaume-Uni, le Royaume des Pays-Bas et l’Espagne.

Glossaire des sigles utilisés

AEC : Association des États de la Caraïbe

ALENA : Accord de Libre-Échange Nord-Américain

ANSEA : Association of Nations of South East Asia

APD : Aide Publique au Développement

CARIBCAN : Programme Canadien d'Investissement, de Commerce et de Coopération Industrielle dans les Antilles du Commonwealth

CARICOM : Marché Commun et Communauté de la Caraïbe

CBI : Caribbean Basin Initiative

CDB : Caribbean Development Bank

DFA : Départements Français d'Amérique

EAI : Enterprise for the Americas Initiative

FAC : Fonds d'Aide et de Coopération

FED : Fonds Européen de Développement

FIC : Fonds Interministériel de Coopération

MCAC : Marché Commun d'Amérique Centrale

MERCOSUR : Marché Commun de l'Amérique du Sud

OECS : Organisation of Eastern Caribbean States

OMC. Organisation Mondiale du Commerce

POSEIDOM : Programme Spécifique à l'Éloignement et à l'Insularité des DOM

SPG : Système des Préférences Généralisées

USAID : Agence des États-Unis pour le Développement International

Références bibliographiques

- Alvarez, Sylvie, "Les États de la Caraïbe orientale : un exemple de coopération maritime internationale", *Revue d'Études et d'Informations de la Gendarmerie*, n° 182, 4° trimestre 1996, Paris, p. 33-34.
- Convention créant l'Association des États de la Caraïbe*, Office of the Secretary General, Port-of-Spain, 1994. 32 p.
- Crusol, Jean, "La Caraïbe entre l'Union Européenne et l'ALENA", *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n° 2, 1995, p. 197-214.
- Dollfus, Olivier, "L'émergence des régions planétaires", *Sciences Humaines*, Hors Série ; n° 8, 1995, Paris, p. 24-30.
- Erisman, Michael, "Evolving Cuban-CARICOM relations : a comparative cost/benefit analysis", *New West Indian Guide*, n°1&2, 1995, Leiden, p. 45-66.
- Gonzales, Anthony, "Les liens futurs entre l'UE et les Caraïbes", *Le Courrier ACP-UE*, n° 161, Janvier-Février 1997, Bruxelles, p. 72-73.
- Harding, Lisa, "Whither CARICOM", *Broad Street Journal*, Monday February 26, 1996.
- Les DOM-TOM dans la politique de défense de la France*, Le Nouveau Monde, Paris, IRIS/Dunod, 1992, 192 p.
- Les organisations internationales à vocation régionale*, Les Notices, Paris, La documentation française, 1995.
- Lorenzo, Tania Garcia, "La Asociacion de Estados Del Caribe. Potencialidades y Desafios", Paper presented at the 1995 annual conference of the Caribbean Studies Association, Curacao, 20 p.
- Robson, P., *The Economics of International Integration*, Londres, Allen and Unwin, 1990.
- Serbin, Andrés, *El ocaso de las islas : el Gran Caribe frente a los desafíos globales y regionales*, Caracas, INVESP/Nueva Sociedad, 1996, 120 p.
- Siroen, Jean-Marc, "Régionalisme contre multilatéralisme ?", *Cahiers Français*, n° 269, Paris 1996, p. 90-96.
- Taglioni, François, *Géopolitique des Petites Antilles. Influences européenne et nord-américaine*, Paris, Éditions Karthala, 1995, 324 p.
- Taglioni, François, "European Community action concerning British and Dutch dependent territories in the Lesser Antilles", *Bulletin of Eastern Caribbean Affairs*, Vol. 18, n° 4, December 1993, Barbade, p. 13-31.
- Watson, Patrick, "CARICOM and the global integration movement : retrospect and prospect", *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n° 2, 1995, p. 249-268.
- West Indian Commission. *Towards a vision of the future* (1991) ; *Time for action* (1992), Barbados, West Indian Commission.