

Taglioni, F., 2002

**Les dynamiques de coopération entre l'Europe et la  
Caraïbe dans un contexte de mondialisation**

*in* van Eeuwen, D. (dir.), *L'Amérique latine et l'Europe à l'heure de la mondialisation*. Paris, Éditions Karthala

p. 263-290

François Taglioni  
 Université de la Réunion  
 BP 7151  
 97715 St Denis Messag. cedex 9  
 La Réunion  
 Fax : 02 62 93 85 00  
 e.mail : tagli@diplomacy.edu

## Résumé

Le bassin Caraïbe, espace à plus d'un titre hétérogène, est toujours fortement dépendant de son voisin géographique, les États-Unis, ainsi que de son associé historique, l'Union européenne. Afin de pouvoir négocier décemment avec ses deux partenaires, les États de la Caraïbe tentent de former un bloc économique cohérent. Ils dynamisent ainsi la CARICOM et mettent en œuvre un partenariat économique et politique avec les pays d'Amérique centrale et plus généralement avec l'ensemble des membres de l'Association des États de la Caraïbe.

Dans un contexte général d'austérité, dicté par les impératifs économiques de la mondialisation, la politique de coopération de l'Union européenne évolue vers un fonctionnement de plus en plus régionalisé et hiérarchisé, lourd de conséquences pour la Caraïbe.

-----

## **The Dynamics of Cooperation Between Europe and the Caribbean Within a Context of Globalisation**

### Abstract

The Caribbean Basin, a heterogenous area in more sense than one, is still heavily dependent on its geographical neighbour, the United States, as well as on its historical associate, the European Union. With the view to negotiating decently with these two partners, the Caribbean States are attempting to form a coherent economic bloc by invigorating the Caricom and setting up an economic and political partnership with Central American countries and more generally with the members of the Association of Caribbean States.

In a general context of austerity, and dictated by the economic imperatives of globalisation, cooperation policies of the European Union are evolving into relations that are becoming increasingly regionalized and organized into hierarchies which will portend heavy repercussions on the Caribbean.

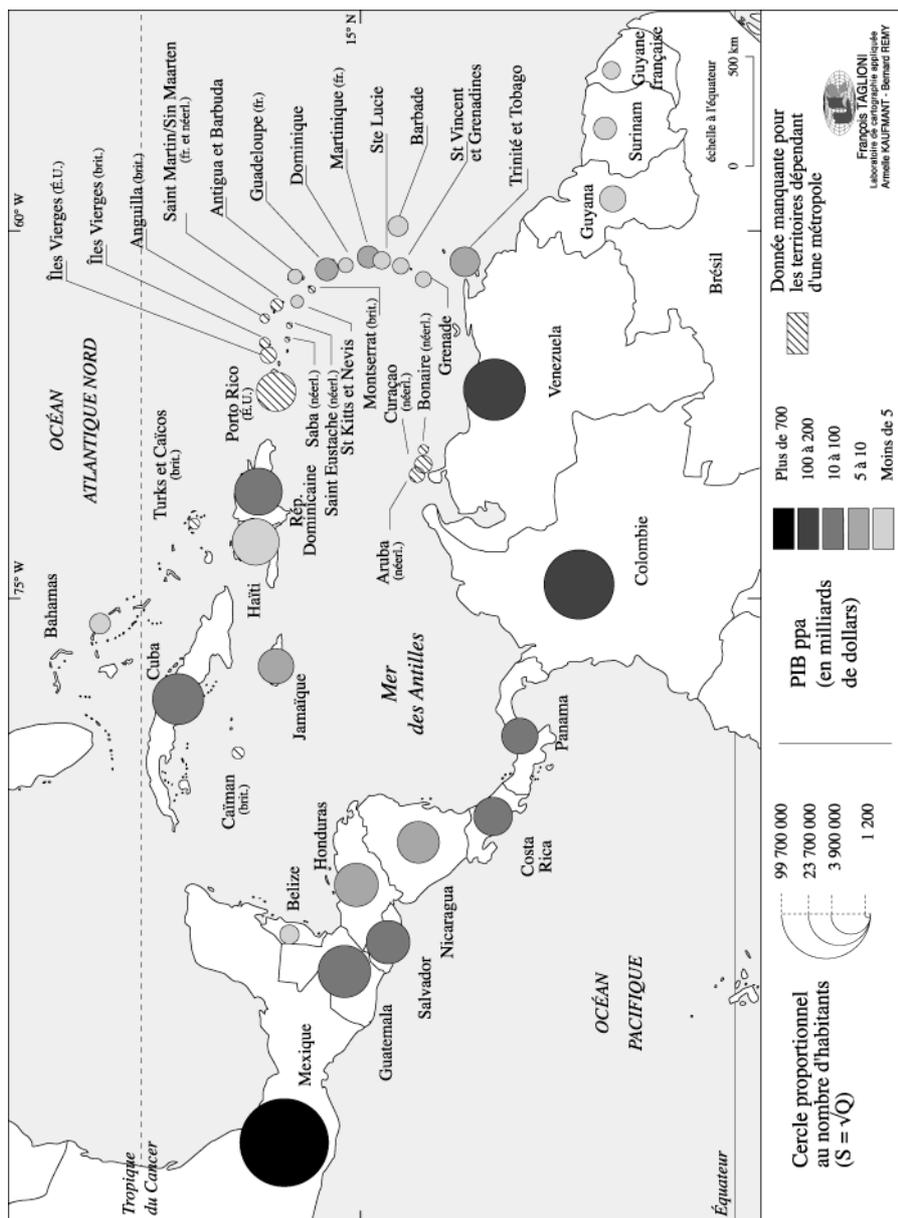
François TAGLIONI est maître de conférences à l'université de la Réunion. Il est l'auteur d'un ouvrage sur *La géopolitique des Petites Antilles* (Karthala, 1995) et de plusieurs articles sur les processus internationaux d'intégration ou de marginalisation des îles du bassin Caraïbe et de l'océan Indien occidental. Il est chercheur associé au CREALC et au laboratoire Espace et Culture (Paris IV).

Le bassin Caraïbe est l'exemple même d'un espace géographique et économique hétérogène. Sa problématique commune d'insertion régionale et internationale lui permet cependant de définir une certaine unité. Ainsi, les diverses organisations régionales en place dans la Caraïbe tentent de s'adapter aux évolutions induites par la mondialisation. On essayera de cerner leur autonomie d'action face à l'ambitieuse politique des États-Unis de finaliser une zone de libre-échange à l'échelle des Amériques. Puis, on étudiera les liens de la Caraïbe avec une Europe qui connaît des évolutions et des priorités d'interventions dans sa politique de coopération avec les pays en développement et en transition (Pays d'Europe centrale et orientale, PECO). La place de la région caraïbe, dans la stratégie mondiale d'une Europe qui se débat contre ses contradictions, reste à définir. L'entrée en vigueur du nouvel accord entre l'Europe et les pays caraïbes constitue un enjeu de première importance pour les 20 prochaines années. On s'attachera à analyser les conséquences politiques, commerciales et sociales pour une région caraïbe particulièrement tributaire de ce partenariat.

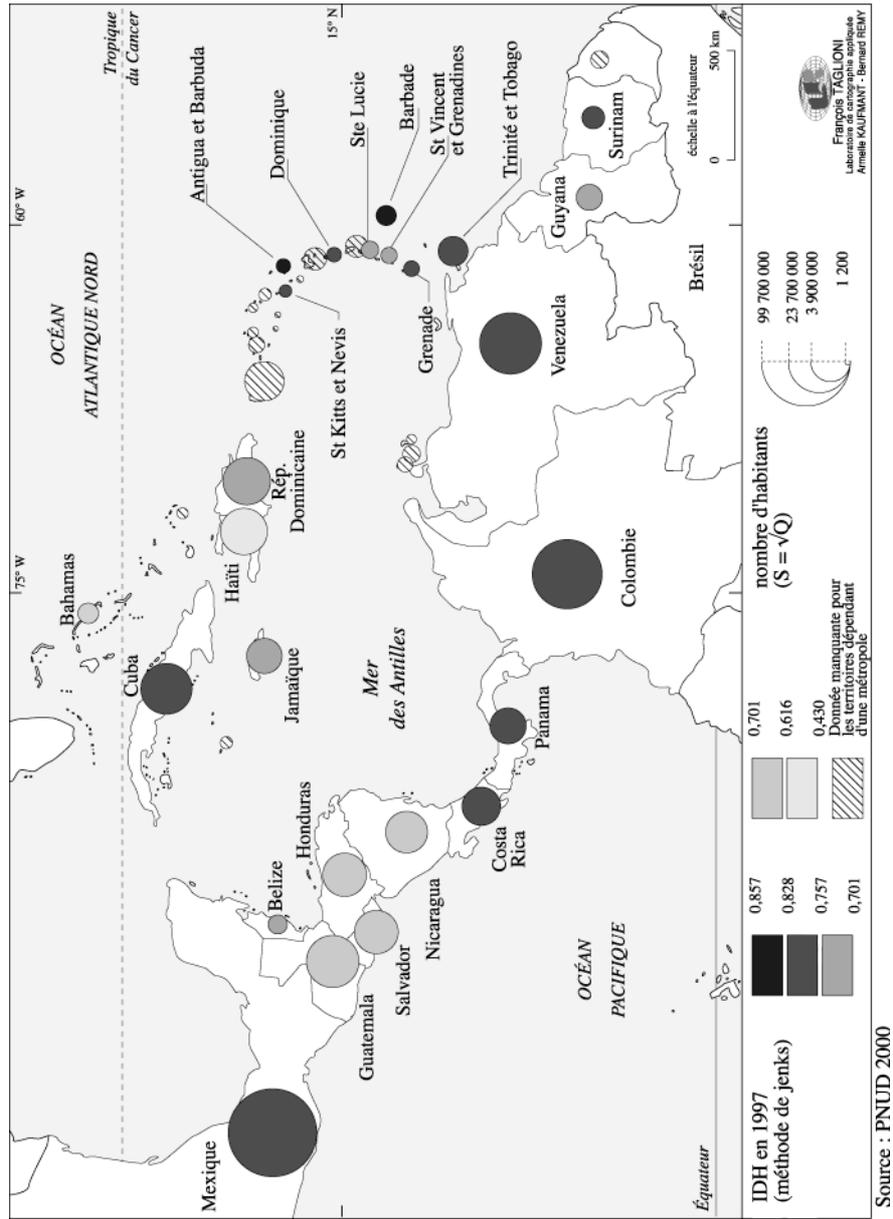
### **La Caraïbe, un espace géographique et économique hétérogène**

Les États et territoires de la région Caraïbe se caractérisent par des niveaux de développement économique, social et démographique très différenciés. En 1999, les "poids lourds" que sont le Mexique, la Colombie et le Venezuela produisent 85 % des richesses et représentent 70 % des 237 millions d'individus que compte la zone (carte 1). Puis se situent les pays continentaux d'Amérique centrale (15 % de la population totale et 7 % du PIB). Cuba, la République Dominicaine, Haïti et la Jamaïque sont la troisième composante démographique (13 %) du bassin aux fortunes économiques inégales (5 % du PIB). De Porto Rico à Trinité, se constitue un ensemble d'États et de territoires aux faibles poids territorial, démographique et économique. Par ailleurs, en 1999, environ 20 % de la population de l'Amérique latine et des Caraïbes vivait avec moins de 1 \$ par jour (Banque Mondiale, 2000). Le niveau de développement humain (carte 2) permet de préciser avec son indice (IDH) ces disparités. Certains pays comme la Barbade, les Bahamas, Antigua ou le Costa Rica ont atteint des niveaux de développement proches de ceux des pays développés alors que le Salvador, le Honduras, le Guatemala, le Nicaragua sont dans des situations économiques difficiles voire critiques dans le cas d'Haïti. Entre ces extrêmes, de la Guyana au Mexique en passant par Cuba, la Colombie, le Venezuela et l'archipel des Petites Antilles, se trouvent des situations intermédiaires et variées. Nous ne reviendrons pas sur les causes de ces différences de niveau de développement ni sur la variété des situations ethno-culturelles et politiques observables dans la région (voir Taglioni 1998 b, 1998 c).

Je remercie tout particulièrement M. Henry Godard, Professeur à l'université de la Martinique, pour ses précieux conseils lors de la relecture de ce manuscrit.



Carte 1 : Le poids économique et démographique du bassin Caraïbe en 2000



Carte 2 : Indice de Développement Humain (IDH) des États et territoires du bassin Caraïbe en 1997

Une des conséquences de cette grande hétérogénéité est une variabilité des degrés d'intégration des États du bassin Caraïbe à l'économie mondiale et à ses centres décisionnels. Par exemple, la situation des Bahamas ou du Mexique n'est en rien comparable à celle d'Haïti. Dans ces conditions, l'approche globale de l'Union européenne dans sa politique de coopération devrait évoluer vers une approche différenciée capable de s'adapter aux besoins spécifiques de certains pays ou de sous-régions du bassin Caraïbe. Dans les faits, c'est exactement le contraire qui se produit. C'est sans doute un dérapage réducteur, mais confortable pour l'administrateur, que de vouloir normaliser afin d'appliquer une gestion globale qui ignore les différences. Ainsi, c'est à l'État en quête de fonds pour son développement et de marchés pour ses exportations de s'adapter aux règles émanant d'un pays ou d'un groupe de pays pensant détenir les fondements de la gouvernance optimale. Autrefois d'ailleurs, le colonisateur britannique avait tenté, pour des raisons d'économie d'échelle et de moyens, de confédérer ses territoires de la Caraïbe. De la fédération des îles Sous-le-Vent (1674-1798) à la fédération des Indes occidentales (1958-1962) en passant par la fédération des îles au-Vent (1833-1885), l'histoire nous rappelle que les modèles assimilateurs connaissent les avatars de leurs limites réductrices et "globalisantes". À l'inverse, la politique au coup par coup, telle que celle mise en œuvre, en 1984, sous la présidence Reagan et son *Caribbean Basin Initiative* a aussi montré ses limites avec un bilan économique très variable selon les pays de la Caraïbe. D'autant que l'Accord de libre-échange Nord-américain (Aléna) pousse à la primauté régionale du Mexique, réduit les avantages du CBI pour les pays caraïbes et mécontente l'opinion publique étatsunienne. En effet, les syndicats et les ouvriers des États-Unis voient dans les délocalisations de leurs entreprises vers le Mexique, une source de chômage et de fuite des capitaux. Avec l'*Enterprise for the Americas Initiative* de 1990, les États-Unis accentuent cependant leurs ambitions de libéralisation du commerce et des échanges en préparant à l'échelle caraïbe ce qui va devenir demain, à une autre échelle, la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA).

### **Une région dépendante des États-Unis et de l'Union européenne**

Par sa situation géographique et son passé, la Caraïbe entretient des liens privilégiés avec les États-Unis et l'Union européenne. Ces relations extérieures fort complexes alimentent les flux croisés indispensables au développement de la région. On observe, de part et d'autre de l'Atlantique, des flux humains de migrations vers l'Europe occidentale et l'Amérique du Nord, des déplacements touristiques, des flux commerciaux et d'investissements financiers, des flux d'aide au développement, des flux d'informations, mais aussi des trafics en tout genre et des services *offshore* à la transparence douteuse. Afin de saisir la mesure de l'intensité des relations économiques et commerciales entre la Caraïbe et les blocs européen et nord-américain, prenons pour exemple les échanges commerciaux et les volumes d'Aide publique au développement (APD).

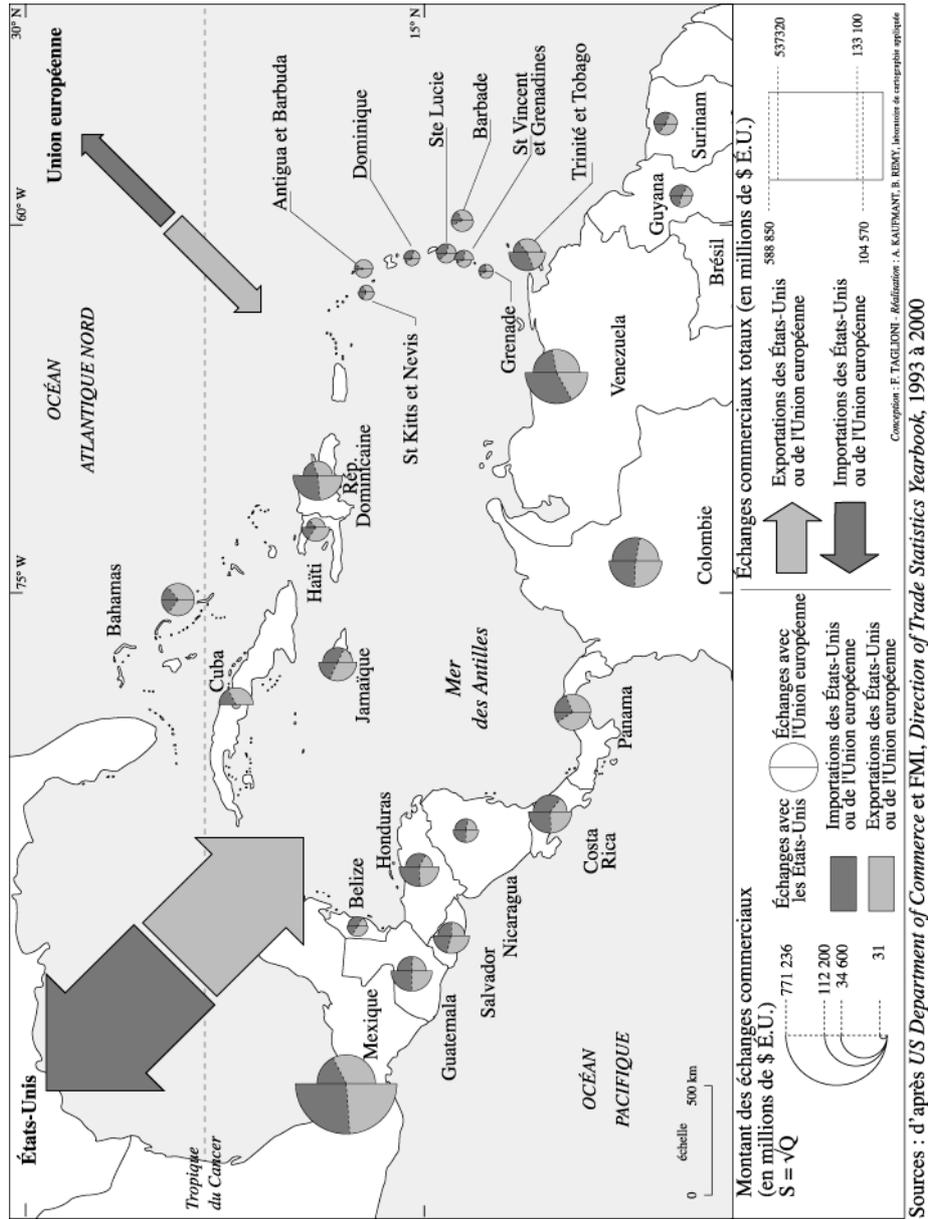
La plus grande part (carte 3) du volume global des échanges commerciaux, de la période 1990-1997, s'effectue entre les États-Unis et la Caraïbe, avec des volumes d'importation et d'exportation quatre fois supérieurs à ceux pratiqués avec l'Union européenne. À l'exception de Cuba (embargo oblige) et de quelques îles des Petites Antilles, exportatrices de bananes et de sucre, les échanges bilatéraux avec les États-Unis sont toujours largement supérieurs à ceux entretenus avec l'Union européenne. En revanche, les balances commerciales avec les États-Unis ou l'Union européenne sont équilibrées dans leur ensemble avec, bien entendu, des nuances en fonction des pays considérés. La proximité géographique, les accords commerciaux, ainsi que les structures économiques des pays caraïbes expliquent en grande partie la domination commerciale des États-Unis. Il en est de même pour l'investissement direct étranger qui renforce la présence des États-Unis dans les économies Caraïbe. L'Union européenne occupe cependant la seconde place loin devant le Japon.

En ce qui concerne l'Aide publique au développement (APD), il en va tout autrement (carte 4). Sur la période 1990-1998, le volume global de l'APD de l'Union européenne est le double de celui des États-Unis. Ce constat semble paradoxal, mais traduit le désintéressement progressif des États-Unis pour la zone depuis la fin de la guerre froide. Les enjeux se sont déplacés du terrain géopolitique<sup>1</sup> vers celui de la géoéconomie et de l'idéologie politique. Washington poursuit ainsi sa croisade pour la démocratie et la libéralisation des échanges à son profit et à l'échelle des Amériques. Les États-Unis préfèrent par ailleurs recentrer leurs actions sur la sécurité, comme le contrôle de l'immigration, la lutte contre les trafics d'armes et les stupéfiants, l'élimination de la corruption et la prévention des catastrophes naturelles. Dans ces conditions, leur APD accuse une tendance à la baisse depuis plusieurs années car les objectifs évoqués sont principalement de leur responsabilité et ne nécessitent que ponctuellement la participation des pays de la zone. D'une façon générale, les États-Unis préfèrent traiter avec les pays de la Caraïbe de façon bilatérale et assortir leur aide de conditionnalités qui la font sortir du champ de l'APD.

Pour l'Union européenne, les objectifs diffèrent. Il s'agit d'assurer sa présence dans la Caraïbe par le biais de ses politiques de développement et de conclure des accords de

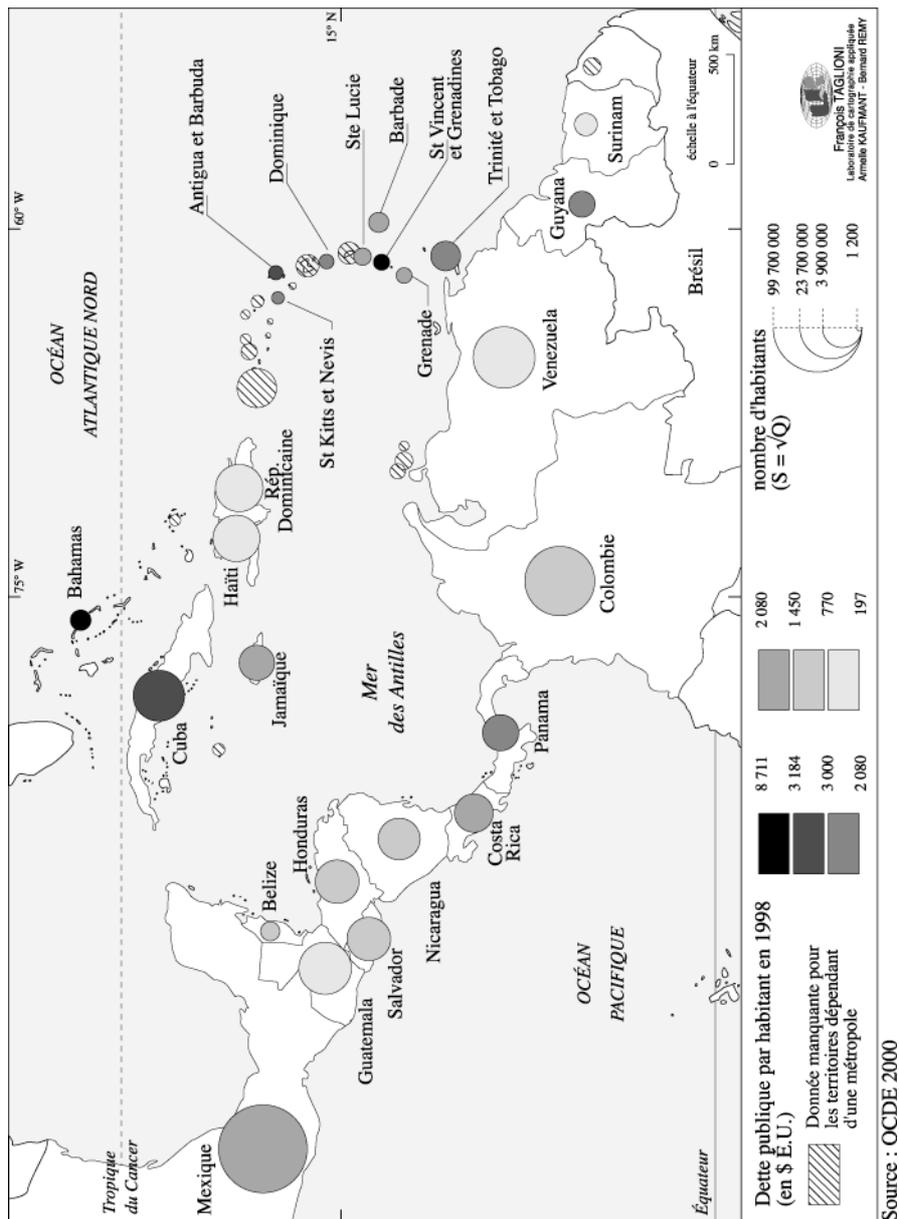
---

<sup>1</sup>. Il persiste toujours cependant le problème des revendications des frontières maritimes. À ce sujet voir Taglioni 1998 a.



Carte 3 : Échanges commerciaux des États et territoires du bassin Caraïbe avec l'Union européenne et les États-Unis, 1990-1997





Carte 5 : Dette publique par habitant des États et territoires du bassin Caraïbe en 1998

partenariat politique et économique avec des États ou des organisations régionales<sup>1</sup> (Groupe de Rio, Communauté Andine, Mercosur, Caricom, Marché commun de l'Amérique centrale, Mexique, Chili). Notons que les États ayant le plus faible poids démographique sont ceux qui obtiennent l'APD par habitant la plus élevée. Ainsi, l'archipel des Petites Antilles ou le Surinam sont les mieux lotis alors que des pays comme le Venezuela, la Colombie ou le Mexique perçoivent des aides importantes en valeur absolue, mais qui sont diluées par le nombre d'habitants. Ce constat se vérifie aisément dans d'autres parties du monde et notamment dans les petits États insulaires du Pacifique. C'est sans doute une des spécificités des petits États que d'accéder, sauf situations politiques extrêmes (guerres, dictatures), à un niveau de développement sans commune mesure avec les plus grands pays voisins. À l'exception de "zones politiquement sensibles" comme le Guatemala, le Salvador, le Panama ou Haïti, les aides par habitants de l'Union européenne sont toujours supérieures à celles des États-Unis. Enfin, Cuba ne perçoit évidemment aucune aide officielle de son voisin.

L'analyse de la dette publique par habitant en 1998 (carte 5), montre qu'il n'y a pas de corrélation forte entre le niveau d'endettement des pays de la Caraïbe et les aides publiques qu'ils reçoivent. Cela s'explique en partie par le fait que l'APD européenne, et dans une moindre mesure étatsunienne, se fait sous forme de dons qui n'entrent donc pas dans le calcul de la dette. Alors que les prêts remboursables sont d'avantage le fait des organisations multilatérales comme la Banque Mondiale, le FMI ou les banques de développement (Banque de développement des Caraïbes ou Banque interaméricaine de développement par exemple). Par ailleurs, les pays les plus "mal développés" ne sont pas les plus endettés. À ce propos, Haïti et les Bahamas en sont des exemples les plus extrêmes. Il est bien évident que ces deux pays ne présentent pas les mêmes garanties de stabilité politique ou économique pour les organismes de prêts.

Les constats précédents soulignent le bien-fondé des tentatives d'intégration et de coopération régionales dans le bassin Caraïbe qui tentent d'acquérir une autonomie face aux deux blocs européen et américain qui se surimposent à lui. La région Caraïbe peut-elle échapper à sa dépendance séculaire ?

---

<sup>1</sup>. On retrouve, avec un effet miroir, le même type de situation dans la Méditerranée où, cette fois-ci ce sont les États-Unis qui apportent d'avantage d'aide au développement que l'Union européenne alors que cette dernière est le principal partenaire commercial de la zone. Ce chassé-croisé entre les Méditerranées est bien évidemment plus complexe ; nous avons essayé de l'esquisser dans une étude antérieure (Taglioni 2000 a)

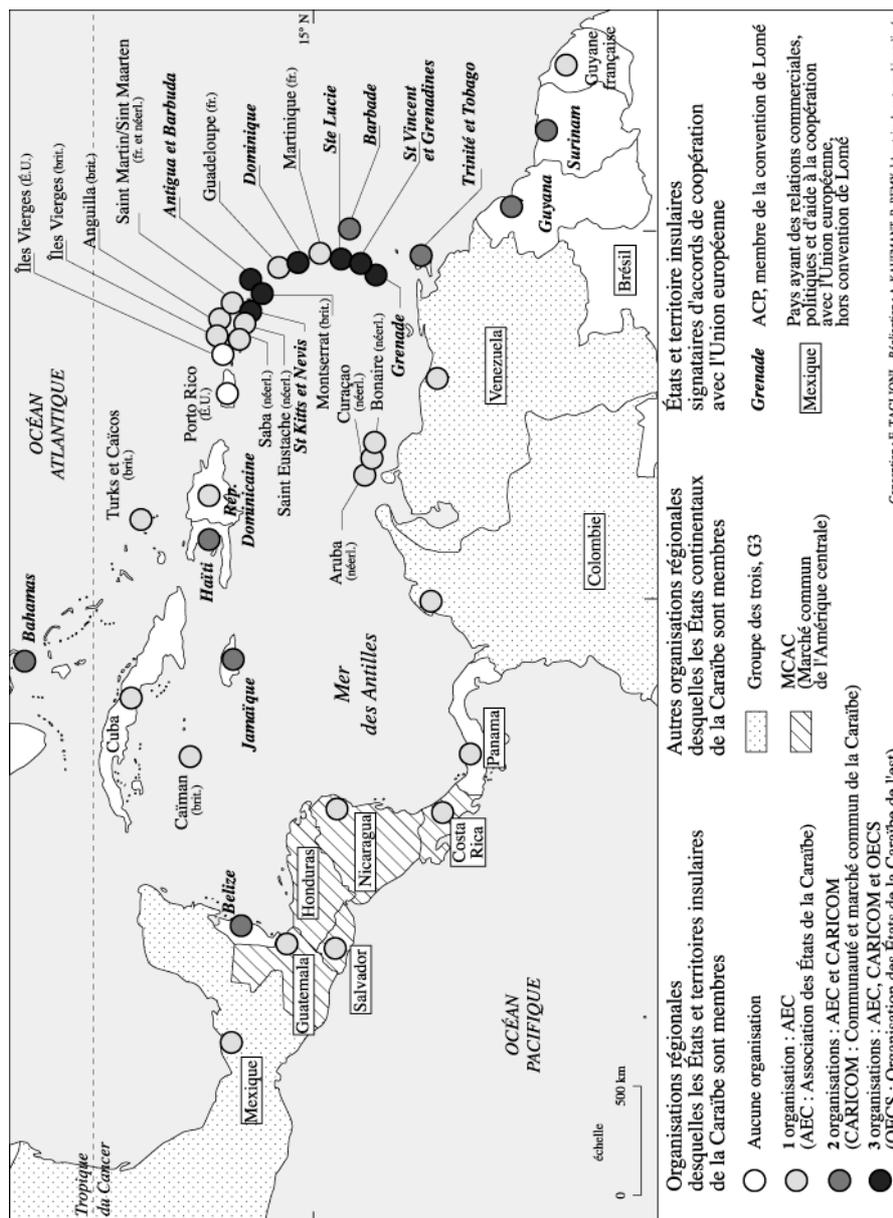
## Les tentatives de regroupements et d'intégration économique de la Caraïbe pour répondre à la mondialisation

Le nombre important d'organisation de coopération régionale dans le bassin Caraïbe est le reflet d'une dynamique de regroupement initiée depuis des siècles<sup>1</sup>. Il s'agit aujourd'hui par ordre décroissant démographique (carte 6) de l'Association des États Caraïbe (ACS), du Groupe des trois, du Marché commun d'Amérique centrale (MCAC), de la Communauté et marché commun de la Caraïbe (CARICOM) et de l'Organisation des États de la Caraïbe orientale (OECS). Ces États sont différemment représentés dans ces organisations. Dans le cas des pays indépendants des Petites Antilles, qui sont à la fois les plus dynamiques mais aussi les plus économiquement vulnérables, on peut parler de sur représentation. À l'inverse, les territoires étatsuniens, Porto Rico et les Iles Vierges, sont à l'écart de ces organisations car les États-Unis ne partagent évidemment pas les mêmes objectifs que les pays de son "arrière-cour". Il existe de plus les accords de coopération de l'Union européenne avec l'ensemble des pays du bassin caraïbe à l'exception de Cuba. Ce dernier a d'ailleurs retiré sa candidature, en avril 2000, au moment de la signature de la nouvelle convention ACP-UE, pour des raisons "d'ingérence"<sup>2</sup> supposée de l'Union européenne dans sa politique intérieure. Dans les faits, Cuba n'est pas politiquement prêt à s'engager dans un partenariat qui lui imposerait de respecter un certain nombre de règles démocratiques.

La multiplicité des organisations régionales dans le bassin Caraïbe pose la question de la participation aux différentes réunions, en termes de coûts financiers et de ressources humaines, des États les plus petits ou les plus pauvres. Tous les pays membres de l'OECS, par exemple, adhèrent aussi à la Caricom, à l'AEC et à l'accord de partenariat ACP-UE. La quantité impressionnante de réunions annuelles, étant donné le nombre de commissions que comprend chacune de ses organisations, génère des problèmes de logistique de plus en plus préoccupants. Le manque de ressources humaines est le frein le plus important pour des États qui comptent moins de 100 000 habitants comme Antigua-et-Barbuda, la Dominique ou encore St-Kitts-et-Nevis. Et pourtant, assister à ces réunions est une manière directe de se faire entendre, en premier lieu, dans les organisations locales pour ensuite parler d'une voix commune dans les négociations mondiales. Pour le coût financier de ces participations, la difficulté est moins grande car les donateurs internationaux financent souvent les déplacements des représentants nationaux. En effet, les organismes multinationaux encouragent à la régionalisation pour ne pas avoir à traiter ensuite de manière bilatérale. Ils réalisent ainsi des économies de moyens et ils renforcent leur prestige sur la scène mondiale par

<sup>1</sup>. Sur ce point voir Bryan, A. ; Bryan, R. 1999 et Taglioni 2000 b.

<sup>2</sup>. Sur ce sujet, voir l'article de Janette Habel dans cet ouvrage



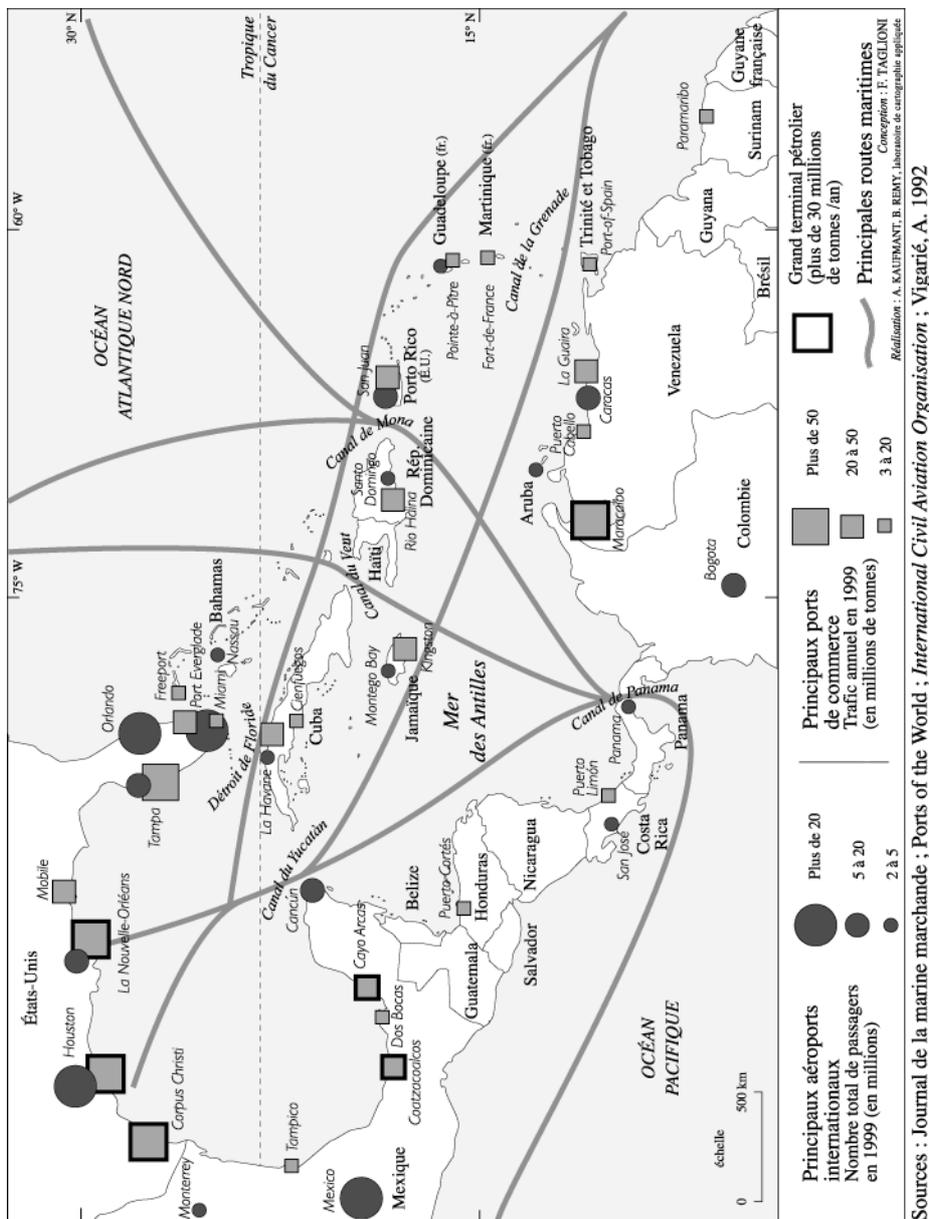
Carte 6 : La participation en 2001 des États et territoires de la Caraïbe aux processus d'intégration régionale

des actions d'envergure comme la réduction de la dette à l'échelle de la région ou encore la réalisation de projets de développement qui concernent plusieurs pays.

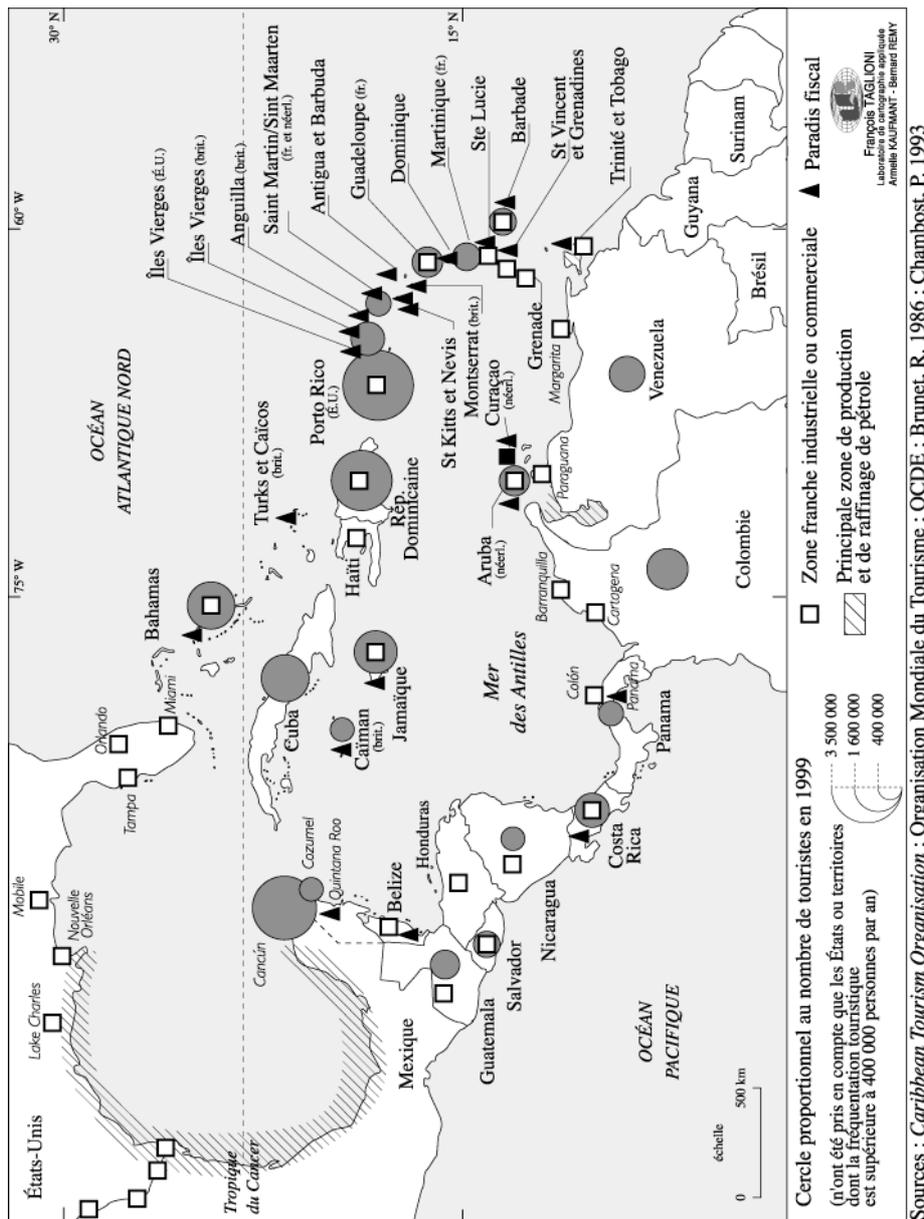
De fait, l'intégration économique progresse dans la Caraïbe, et la Caricom veut établir, enfin, un marché unique pour la fin 2000 ainsi que la mise en place d'une zone de libre-échange avec la République Dominicaine. Cette dernière assurera à brève échéance le lien entre la Caricom et le MCAC afin de créer un bloc économique de plus de 55 millions de consommateurs. Pour le moment, ce projet est toujours conditionné au règlement délicat du contentieux de la banane contrôlée en Amérique centrale par les transnationales des États-Unis. D'autant que le protocole sur la banane n'a pas été renouvelé dans le nouvel accord de partenariat ACP-UE qui prévoit simplement un accès préférentiel conforme aux principes généraux qui régissent les autres produits d'Afrique, de la Caraïbe et du Pacifique (ACP). Néanmoins, le refus des États-Unis de donner à la Caricom une parité commerciale avec le Mexique pour leurs exportations a marqué le début d'une politique d'élargissement de la Caricom. Elle entend ainsi lutter contre la balkanisation économique de la région et apparaître unie pour se positionner le mieux possible dans la future Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA). L'étape suivante sera un accord de coopération économique entre la Caricom et les pays du Pacte andin ; des pourparlers sont déjà en cours avec le Venezuela. D'autre part, la création, en 1994, de l'Association des États de la Caraïbe (AEC), qui compte plus de 230 millions d'habitants et 25 pays indépendants, donne un cadre institutionnel à la création d'un bloc économique qui pourrait le moment venu négocier dignement avec les États-Unis sur les modalités de fonctionnement de la ZLEA.

À l'échelle de l'AEC, l'espace économique est déjà bien structuré. Si on y inclut géographiquement le sud des États-Unis avec Miami, sa "capitale des Amériques" (Girault 1998), on observe une région Caraïbe-Amérique centrale aux réseaux de transports et de communications performants et bien hiérarchisés. Sur son pourtour, cette Méditerranée, ouverte sur l'Atlantique et qui communique avec le Pacifique, présente un important réseau de ports et d'aéroports (carte 7). Les ports assurent une circulation des marchandises et des matières premières à travers des routes maritimes qui suivent des canaux et des détroits. Les terminaux pétroliers du Venezuela, qui est le fournisseur principal des États-Unis en pétrole brut, sont de premier ordre avec ceux du Mexique, du Texas et de la Nouvelle-Orléans. Les lignes aériennes internationales desservent chaque État avec des *hubs* d'importance mondiale comme les aéroports de Miami, de Houston, Mexico ou Caracas et San Juan. En ce qui concerne les lignes aériennes régionales, il subsiste toujours des problèmes de coût élevé et de lenteur. Dans cet ensemble, c'est l'Amérique centrale, avec peu de ports ou d'aéroports, qui est la plus marginalisée. Son histoire, tourmentée politiquement et économiquement, la place en position périphérique

au sein de la région bien qu'elle fasse le lien terrestre entre l'Amérique du Nord et l'Amérique du Sud.



Carte 7 : Les réseaux de transports maritimes et aériens dans le bassin Caraïbe en 1999



Carte 8 : Les activités économiques industrielles et tertiaires dans le bassin Caraïbe en 1999

Néanmoins, la ligne de force économique et politique de cet ensemble est bien évidemment au nord. Le sud des États-Unis, de Miami à Corpus Christi, possède des atouts incomparables à ceux des membres de l'AEC. Mais, bien sûr, les États-Unis ne sont pas membre de l'AEC. Ce constat relativise donc grandement les chances de réussite de l'AEC dans son ambition de résister à la ZLEA. D'autant que les structures économiques des pays membres de l'AEC induisent davantage de compétition que de complémentarité. L'exemple, déjà évoqué, de la concurrence entre les "bananes-dollars" et celles des Antilles en est l'illustration. Pour les activités industrielles et tertiaires (carte 8), les situations ne sont pas meilleures. Hormis la production de pétrole aux mains des États-Unis, du Mexique et du Venezuela, les autres activités sont généralisées à tous les pays avec des réussites variables. Le tourisme dans la Caraïbe insulaire, bien qu'occupant moins de 3 % des arrivées internationales en 1999, est quasiment partout un des piliers économiques nationaux. La mise en œuvre de programmes régionaux touristiques pourrait présenter des avantages lorsqu'il s'agit des séjours de croisières mais les retombées économiques pour les États concernés sont faibles. Pour les séjours balnéaires, seules quelques destinations phares, comme Porto Rico, la République Dominicaine, Cancun, les Bahamas ou Cuba, occupent les premières places et la concurrence est la règle. Néanmoins, pour les autres pays, le tourisme, en termes d'emplois et de devises, constitue une option de développement incontournable. Pour les zones franches industrielles ou commerciales et les paradis fiscaux, le nombre de leurs implantations dans la région est impressionnant. Cependant, ces activités *offshore* posent un défi à la souveraineté des États et vont à l'encontre des règles des organisations internationales (l'OMC en tête). En tout état de cause, elles donnent aux États-Unis une "légitimité" d'ingérence régionale pour lutter contre les trafics de stupéfiants et le blanchiment de l'argent de la drogue. Les *shiprider agreements* et le "plan pour la paix, la prospérité et le renforcement de l'État" mis en œuvre en Colombie par les États-Unis sont à ce sujet éloquentes.

### **L'Europe et la mondialisation : conséquences sur la coopération au développement**

En matière de coopération régionale, l'Union européenne est un bon exemple de regroupement d'États qui tendent vers des ambitions collectives. C'est aujourd'hui la forme la plus aboutie d'union économique avec comme prochaine étape l'intégration économique. La dimension politique des Quinze est en revanche plus floue et plus difficile à mettre en œuvre car elle cristallise les contradictions et les particularismes de ses membres. Au-delà d'un premier objectif intra-communautaire, maintenant acquis, d'établir une zone de stabilité démocratique, les désirs de sa politique extérieure<sup>1</sup> restent toujours à

---

<sup>1</sup>. Il s'agit de la politique commerciale, de la dimension politique et de la politique de développement.

affirmer. Comment en effet, mettre en adéquation une politique de développement à l'égard des pays les plus démunis (les deux tiers de l'humanité) tout en assumant son rôle de bloc industrialisé et être ainsi partie prenante de la mondialisation ? Comment honorer ses préférences commerciales avec les pays en développement, acquises autour d'une table de négociations réunissant la Commission et le Conseil des ministres ACP, et participer à la même heure aux réunions de l'OMC ? Et pourtant, depuis 1957, l'Union européenne mène avec plus ou moins de réussite une politique en faveur des pays les plus pauvres. De la Convention de Yaoundé en 1963 au renouvellement des accords ACP-UE de juin 2000, l'Europe a essayé de participer à la réduction des inégalités dans le monde. Elle entretient ainsi des relations extérieures de coopération avec les pays en développement et les pays dits "d'économies en transition" par le biais d'accords qui diffèrent selon les groupes de pays considérés. La forme la plus aboutie est l'actuel partenariat ACP-UE qui associe 77 États d'Afrique, Caraïbe et Pacifique (ACP) aux 15 pays de l'Union. D'autres types de partenariat ont vu le jour au fil des années. Il s'agit principalement de ceux avec les pays tiers méditerranéens, avec les pays d'Amérique latine, avec certains pays d'Asie et avec la plupart des pays européens de l'ancien bloc de l'Est (PECO) candidats à l'adhésion à l'Union. Ces diverses relations extérieures mettent en œuvre des instruments de coopération plus ou moins élaborés qui comportent cependant tous des volets financiers, techniques, commerciaux ainsi que des lignes budgétaires thématiques. Il semble cependant, qu'aujourd'hui les contraintes de la mondialisation deviennent si fortes et si complexes, que l'Union européenne soit obligée de se fixer des priorités de coopération et d'en accepter les conséquences politiques, économiques et sociales pour les pays en développement et notamment ceux du bassin Caraïbe.

Le nouvel environnement international a conduit l'Union européenne à redéfinir ses intérêts politiques tant à l'intérieur de ses frontières, et futures frontières, qu'à l'extérieur. Il est certain que l'effondrement du bloc de l'URSS et des pays de l'Est, la fin de la guerre froide, la création de l'OMC, qui accélère le processus de mondialisation économique, financière, sociale et environnementale, ont accru l'interdépendance et font perdre de leur efficacité aux politiques nationales voire multilatérales. D'autant que ce contexte est aussi largement générateur d'exclusions et de fractures économiques et sociales, que ce soit dans les pays développés comme au sein des pays en développement. À ce titre, il est symptomatique que le PNUD définisse et utilise depuis 1997 un nouvel indice : l'Indicateur de Pauvreté Humaine (IPH) pour les pays en développement (IPH-1) et pour les pays industrialisés (IPH-2). Certes, l'Europe reste un acteur, économique, politique, culturel et social, mondial de premier ordre. Certes, sa politique de coopération a peut-être contribué à l'amélioration des conditions de vie des populations des pays pauvres. Certes, le Traité instituant la Communauté économique européenne de 1957 est une base institutionnelle à la politique européenne de coopération au développement. Cependant, face à un bilan

global mitigé de la coopération entre l'Union européenne et les pays en voie de développement et à un scepticisme quant aux possibilités de développement de certains de ces derniers, on peut légitimement se poser, à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle, quelques questions sur l'avenir de sa politique de coopération au développement. L'élargissement de l'UE vers les pays de l'Est et le passage à la monnaie unique, longtemps mis en avant pour justifier la diminution de son aide multilatérale, masquent l'urgence d'une coopération renforcée avec les "Sud". D'autant que l'espace de l'Union européenne (UE) est déjà un peu étriqué en comparaison de l'aire de la future Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA). Précisons cependant que l'Union européenne existe alors la ZLEA est toujours en projet, que l'UE est économiquement et socialement "homogène" alors que la ZLEA sera fortement "hétérogène" et qu'enfin l'UE est membre de la triade ce qui ne sera pas le cas de la ZLEA dans son ensemble. C'est dans ce contexte, que l'Union européenne, bien que centrée sur l'objectif politique prioritaire d'aide à la stabilité et au développement des pays voisins de l'Europe de l'Est, conclut toujours de nouveaux accords de coopération avec les régions du monde. La contradiction est flagrante, il s'agit de mener de front une politique d'envergure mondiale qui s'inscrit dans la mondialisation et parallèlement achever des objectifs de politique intérieure pour faire face aux dangers de cette même mondialisation. L'Europe a aujourd'hui les yeux tournés vers l'Amérique latine<sup>1</sup> ou l'Asie<sup>2</sup> qui présentent des opportunités économiques et des gages de performances pour certains pays.

La région Caraïbe, qui n'a jamais constitué une priorité de l'Union européenne dans ses relations extérieures, n'est qu'une pièce mineure du puzzle de la stratégie internationale de sa politique de développement. D'autant que la réduction des budgets d'aide s'accompagne, bien entendu, de priorités et qu'à ce titre la région Caraïbe n'a pas la primauté. Il apparaît ainsi que la répartition géographique de l'aide de l'Union européenne a considérablement évolué cette dernière décennie. Que ce soit pour des raisons évidentes de géostratégie (fin de la guerre froide et démantèlement du bloc soviétique) ou de géoéconomie (mauvaises performances économiques et commerciales des pays ACP), des régions "gagnent" et d'autres "perdent". Ainsi, entre 1988 et 1998<sup>3</sup>, les pays du partenariat euro-méditerranéen voient leur part d'aide augmenter de 13 %, les PECO de 9

<sup>1</sup>. À ce propos, le premier sommet des chefs d'États et gouvernements de l'Union européenne et des pays d'Amérique latine et des Caraïbes qui s'est tenu à Rio en juin 1999 apparaît comme une pâle copie du sommet des Amériques (associant les États-Unis, le Canada, l'Amérique latine et les Caraïbes) qui existe déjà depuis plusieurs années. Néanmoins, l'accord-cadre interrégional de coopération économique et politique signé avec le Mercosur et son union douanière en décembre 1995 semble prometteur. L'UE est d'ailleurs le premier partenaire commercial du Mercosur devant les États-Unis. Sur ce point voir Eeuwen (van), 1997.

<sup>2</sup>. L'Union européenne ébauche un dialogue d'un futur partenariat qui se formalise autour de l'*Asia-Europe Meeting* (ASEM) qui réunit à sa table les membres de l'Union, de l'Asean ainsi que la Chine, la Corée du Sud et le Japon. Enfin, le sommet euro-africain du Caire en avril 2000 indique la volonté de l'Union européenne de renouer avec une Afrique sur laquelle, depuis le désengagement progressif des États Nations européens, les États-Unis poursuivent des rapprochements pour le moins politiques.

<sup>3</sup>. Source : *Overseas Development Institute* (ODI), Londres, 1999.

% alors que les pays d'Asie obtiennent 3 % supplémentaires et ceux d'Amérique latine 3 % également. Dans le même temps, les pays ACP, c'est-à-dire généralement les moins développés<sup>1</sup>, accusent un déclin de 27 %. Pourtant, l'Union européenne et ses États membres assurent toujours plus de 50 % de l'Aide publique au développement (APD) mondiale. L'Union européenne, à elle seule, pèse sur 10 % de cette APD contre 5 % en 1985 mais son apport a chuté de 0,34 % de son PNB en 1988 à 0,23 % en 1998. Cette diminution de l'aide de l'UE, en termes relatifs, s'inscrit dans un mouvement plus général des pays de l'OCDE qui affichent au début 2000 le niveau le plus faible de leurs efforts. D'ailleurs, en valeur absolue, les flux d'APD de l'OCDE sont passés de 60 milliards de \$ en 1990 à 52 milliards en 1998. Il semble que l'Union européenne n'ait plus la volonté politique de se démarquer des autres donateurs et qu'elle se conforme, pour ne pas dire se formate, à la stratégie adoptée par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, la Banque mondiale et le FMI. L'UE s'inscrit donc dans une logique générale d'austérité dictée par les impératifs économiques de la mondialisation mais aussi par les intérêts divergents de ses 15 membres.

Ces intérêts ne sont pas de même nature et ne présentent pas les mêmes enjeux. Pour la Caraïbe, hormis la France, le Royaume-Uni, le Royaume des Pays-Bas et l'Espagne, les autres pays de l'Union hésitent à soutenir des actions dont ils ne tirent pas d'avantages. La question exemplaire de la banane a dégagé des clivages profonds entre les pays producteurs de l'Union européenne (France, Espagne, Portugal et Grèce) et les pays consommateurs (Allemagne, Belgique, Danemark, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas). Les premiers, pour sauvegarder les acquis de leurs régions ultra-périphériques et de leurs fournisseurs caraïbes traditionnels, se sont heurtés aux seconds qui ne voulaient pas défendre le "protocole banane" qu'ils estimaient aller à l'encontre de la tendance à la libéralisation du prix des échanges et qui maintenaient un prix élevé de la banane sur le marché communautaire. Cet exemple souligne le manque de cohésion de la politique de développement, et plus largement de la politique extérieure, de l'Union européenne. Pour pallier ce manque, la Commission européenne ne cesse de rappeler, sans succès véritable, le concept de complémentarité entre l'Union européenne et ses États membres dans leurs actions d'aide au développement. Il demeure que les résultats économiques obtenus par les pays en développement sont globalement peu satisfaisants et découragent les donateurs européens. De l'analyse des statistiques des aides européennes dans la Caraïbe, il se dégage, à la décharge des pays concernés, une sous-utilisation des lignes budgétaires d'aide en raison de la lourdeur administrative des procédures européennes de gestion.

---

<sup>1</sup>. Sur les 77 pays ACP, 38 figurent parmi les Pays les moins avancés (PMA) définis par la Banque mondiale.

Cependant, l'Union européenne a besoin de réaffirmer son intérêt pour la coopération au développement afin de donner du poids à sa politique extérieure mise à mal durant la guerre en Yougoslavie et au Kosovo. Le fer de lance de ses actions de coopération est la politique intégrée du partenariat ACP-UE. Tous les pays de la Caraïbe insulaire, à l'exception de Cuba, sont signataires de ce partenariat longtemps appelé la Convention de Lomé. Depuis le 23 juin 2000, et après plusieurs mois de négociations, un nouvel accord de partenariat ACP-UE a été signé à Cotonou (Bénin). Il est d'une durée de 20 ans avec une clause de révision tous les 5 ans et un protocole financier pour chaque période. En dépit de la baisse du budget<sup>1</sup> affecté aux ACP, mentionnée précédemment, le nouvel accord apporte des changements ou pour le moins de nouveaux objectifs et procédures.

Il s'agit premièrement de rendre la dimension politique partie intégrante du processus de développement. Ce n'est pas vraiment nouveau puisque depuis Lomé IV sont pris en compte, avant l'octroi de l'aide, le bon fonctionnement des droits de l'homme et l'existence d'un État de droit et de la démocratie. En Haïti, par exemple, l'Union européenne avait suspendu son aide en 1991-1992 en mesure de réprobation du coup d'État contre le Président Aristide. L'Union européenne avait ensuite condamné les violations des droits de l'homme en 1993 et l'investiture de Jonassaint à la présidence du pays en 1994. Ces déclarations ont été suivies, dès 1993, de mesures d'embargo international jusqu'à ce que le pays puisse organiser des élections. En 1995, la Commission avait contribué financièrement à la préparation de cette élection. Depuis, la coopération entre Haïti et l'UE a pu reprendre et s'intensifier. Aux élections législatives de mai-juin 2000, le parti d'Aristide (Famille Lavalas) a renforcé son contrôle au Parlement (2/3 des sièges) ainsi que sa position au Sénat avec 16 des 26 sièges. Les conditions de l'élection du Président Aristide en janvier 2001 ne donnent pas à ce jour les garanties d'un respect de la démocratie. Haïti fait figure de cas particulier parmi les pays ACP de la Caraïbe car c'est non seulement le plus pauvre mais aussi le plus politiquement instable. Il n'en reste pas moins vrai, qu'il "est plus facile de poser des conditionnalités strictement politiques, telles que des réformes macro économique ou la tenue d'élections, que d'aider une société à s'inventer des bases nouvelles" (Calame 1999). Haïti en est la triste illustration.

Une participation plus importante de la société civile, du secteur privé, des ONG et des acteurs économiques et sociaux au nouveau partenariat ACP-UE est autre évolution souhaitée par l'UE. Cette volonté d'une coopération plus décentralisée est un signe des temps mais aussi le reflet des efforts de la société civile pour sa reconnaissance en tant qu'acteur de terrain. Le projet "Promotion du dialogue social dans la région des Caraïbes", financé par la Commission européenne est un exemple de prise de participation d'acteurs

---

<sup>1</sup>. Globalement le montant alloué au nouveau Fonds européen de développement (2000-2007) est le même que le précédent (1996-2000), soit environ 13 milliards d'euros. On note donc une baisse en monnaie constante, d'autant que la période est plus longue (7 ans alors qu'auparavant il s'agissait de 5 ans) et que le nombre d'ACP passe de 71 à 77 (6 nouveaux pays du Pacifique ont été intégrés au partenariat).

non gouvernementaux. Il a pour ambition de mettre en place un dialogue entre les partenaires sociaux, tant nationaux que régionaux, sur les relations industrielles et les questions économiques et sociales.

La lutte contre la pauvreté est sans doute le point le plus récurrent mais aussi le plus crucial, le plus central et le plus difficile à réaliser. Éliminer la pauvreté est le *leitmotiv* de toutes les organisations nationales et internationales depuis 50 ans mais sans véritables avancées. Cet objectif fait partie des bonnes intentions, sans doute sincères, que l'Union européenne et d'autres défendent, mais il semble bien éloigné du système économique mondial. Quoi qu'il en soit, c'est une priorité internationale et il est prévu que 40 % de l'APD mondiale soit consacrée à ce volet dans les années 2000. Dans la Caraïbe, la pauvreté, on l'a vu, varie selon les pays (carte 2) et reste le plus souvent liée davantage à de graves problèmes de gouvernance qu'à des dysfonctionnements économiques structurels.

La réforme des instruments<sup>1</sup> du Fonds européen de développement (Fed), afin de simplifier les procédures et accélérer le déboursement des aides, semble aujourd'hui nécessaire. Il faut observer que dans la Caraïbe et dans les autres pays ACP, les fonds du VII<sup>e</sup> Fed (1991-1995) et du VIII<sup>e</sup> Fed (1996-2000) ne sont que très partiellement utilisés. D'ailleurs, les ACP disposent d'une enveloppe de 10 milliards d'euros des reliquats des Fed précédents. Les lourdeurs administratives et autres "tracasseries" administratives d'engagement et de paiement des fonds sont à l'image de la machine procédurière que représente la Commission de l'Union européenne.

Le dernier nouvel objectif du partenariat ACP-UE est d'établir un cadre économique et commercial rénové. Ce nouveau cadre est, malheureusement pour les pays ACP, largement tributaire de la libéralisation des échanges prônée par l'OMC. La dérogation de l'OMC, auparavant accordée au régime commercial de la Convention de Lomé, a expiré en février 2000. L'Union européenne ainsi que les États ACP ont demandé, au Conseil pour le commerce des marchandises de l'OMC, une prorogation jusqu'en 2008. Ceci afin de permettre aux ACP de continuer à bénéficier des préférences commerciales unilatérales qui ne sont plus conformes aux règles du commerce mondial. Si cette dérogation est acceptée par l'OMC, les ACP s'engagent à introduire une réciprocité commerciale avec l'ensemble des pays industrialisés. Il est certain que les préférences commerciales accordées aux ACP, déjà érodées car généralisées aux autres pays en développement, subissent de nouvelles attaques. Il est curieux de penser que 55 des 77 pays ACP ainsi que les 15 de l'UE sont membres de l'OMC et qu'en dépit de leur nombre

---

<sup>1</sup>. Les instruments ont été regroupés en deux (au lieu de six). Il y a maintenant une enveloppe qui regroupe les aides non remboursables et une enveloppe pour les capitaux à risques et des prêts au secteur privé (abandon du Stabex et Sysmin).

(70) au sein de cette organisation, ils semblent en subir le *diktat*. On assiste au grand écart de l'Union européenne entre une OMC incontournable qui la lie aux autres pays industrialisés et la politique commerciale "hors la loi" qu'elle tente de sauvegarder.

Au terme de cette étude, il apparaît que les impératifs économiques de la mondialisation, ainsi que les nouvelles données de la politique internationale, conduisent les pays de la Caraïbe à adopter des positions communes. Les dynamiques régionales s'articulent autour de la mise en œuvre d'une zone de libre-échange à l'échelle du bassin caraïbe. Il s'agit donc d'approfondir et d'élargir l'actuelle Caricom à l'ensemble des membres de l'Association des États de la Caraïbe pour former un bloc économique cohérent. La route est longue et le temps presse car l'Amérique du Nord, États-Unis en tête, entend bien étendre son emprise économique sur les Amériques à son profit. Dans cette stratégie, la Caraïbe ne présente que bien peu d'atouts pour négocier avec son voisin étatsunien.

Sur l'autre rive de l'Atlantique, l'Union européenne achève sa construction et recentre ses actions vers ses voisins de l'Est et du Sud. La région Caraïbe n'est bien évidemment pas une préoccupation majeure pour l'Europe. Elle s'insère simplement dans une politique au développement qui comporte trois lettres : ACP. Ces pays d'Afrique, de la Caraïbe et du Pacifique ne sont d'ailleurs que des partenaires de second ordre dans l'ensemble des pays en développement. L'Union européenne est davantage encline à développer des relations avec les pays de l'Amérique latine ou de l'Asie qui sont économiquement plus porteurs d'opportunités grâce à leurs marchés structurés comme le Mercosur, l'Ansea ou le Groupe des trois. Force est de constater que les pays les moins avancés, c'est-à-dire la majorité des ACP, s'inscrivent de moins en moins dans l'agenda de bienveillance de l'Europe. Celle-ci se trouve en porte-à-faux entre les contraintes contemporaines de l'OMC et une philanthropie qui plongent ses racines dans des relations historiques. Le nouvel accord de partenariat entre l'Europe et les ACP ne masque pas cette dichotomie. "La coopération ne résulte pas d'une demande mais d'une offre. Tout l'art des bénéficiaires est de formuler une demande compatible avec les termes de l'offre" (Calame, 1999). Il semble, hélas, que les termes de l'offre pour les pays de la Caraïbe se résument à se plier aux exigences qui régissent les relations économiques et politiques internationales.

## Bibliographie

- “Après Lomé. Solidarité ou dérive des continents ?”, *Courrier de la Planète*, 42(5), 1997, 59 p.
- “L’avenir des relations ACP-UE”, *Le Courrier ACP-UE*, n° 162, mars-avril 1997, p. 7-31
- “La Convention de Lomé : diagnostics, méthodes d’évaluation et perspectives”, *Cahiers du GEMDEV*, n°25, juin 1997, 333 p.
- “La Convention de Lomé IV”, *Le Courrier ACP-UE*, n° 154, janvier-février 1996, 207 p.
- “Le nouvel accord ACP-UE”, *Le Courrier ACP-UE*, n° 181, juin-juillet 2000, p. 3-26.
- “Les réalités de Lomé”, *Défis Sud*, n°34, 1998, 42 p.
- “Politiques de coopération”, *Les Cahiers de la solidarité*, octobre 1997, 24 p.
- Barahona de Brito (éd.), “The European Union and Latin America : Changing Relations”, Special issue of *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 42 (2), 2000, 177 p.
- Barfleur, L. ; Jos, E., *Coopération et intégration économique régionale dans la Caraïbe*. Paris, Montchrestien, 1997, 267 p
- Bonnemaison, J., “L’espace réticulé” dans *Tropiques, lieux et liens*, Paris, ORSTOM, 1990, p. 500-510
- Bossuyt, J. *et alii*, “Assessing Trends in EC Development Policy”, *ECDPM, Discussion Paper*, n°16, 2000, 29 p.
- Brunet, R., *Zones franches et paradis fiscaux*, Paris, Fayard/reclus, 1986, 79 p.
- Bryan, A. ; Bryan, R., “The new face of regionalism in the Caribbean”, *The North-South Agenda*, n°35, Miami, The Dante B. Fascell, 1999, 20 p.
- Bulmer-Thomas, V., “The European Union and Mercosur : Prospects for a Free Trade Agreement”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 42(1), 2000, p. 1-22
- Calame, P., *Mettre la coopération européenne au service des acteurs et des processus de développement*, Paris, Fondation Ch. L. Mayer, 1999, 33 p.
- Chambost, P., *Guide des paradis fiscaux*, Genève, Éditions Sand, 1993, 440 p.
- Cohen, E., *La tentation hexagonale. La souveraineté à l’épreuve de la mondialisation*, Paris, Fayard, 1996, 460 p.
- Commission des communautés européennes, *La politique de développement de la Communauté européenne*. COM(2000)212 final, Bruxelles, 2000, 48 p.
- Commission Européenne, *La coopération UE-ACP en 1998*, Direction générale du développement, Bruxelles, 1999, 205 p.
- Commission Européenne, *Union européenne, Amérique latine et Caraïbes. - Une progression commune*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1999, 38 p.
- Cox, A. ; Koning, A., *Understanding European Community Aid*, Londres, Overseas Development Institute/European Commission, 1997, 125 p.
- Dollfus, O. ; Grataloup, C. ; Levy, J. *et alii*, *Mondialisation : les mots et les choses*, Paris, Karthala, 1999, 358 p.
- Eeuwen (van), D., Union-européenne-Mercosur : la coopération interrégionale à l’épreuve, *Annales d’Amérique latine et des Caraïbes*, n°14-15, 1997, p. 255-278
- Gabas, J-J. (édit.), *L’Union européenne et les pays ACP, un espace de coopération à construire*, Karthala/GEMDEV, Paris, 1999, 459 p.
- GEMDEV, *La Convention de Lomé en questions*, Karthala/GEMDEV, Paris, 1998
- Girault, C., “Miami et les nouvelles relations interaméricaines”, *Les études du CERI*, n°41, 1998, 38 p.
- Gonzales, A., “Caribbean-EU Relations in a Post-Lomé World”, *Working Papers on EU Development Policy*, Friedrich Ebert-Stiftung, Bonn, 1996, 30 p.
- Gonzales, A., “Reciprocity in future ACP/EU trade relation with particular reference to the Caribbean”, Paper presented at the colloquium entitled “Diplomacy after 2000” organized by the University of the West Indies, Institute of International relations, Trinidad, 1996
- Griffith, I., *Drugs and security in the Caribbean*, PA, Penn State University Press, 1997, 320 p.

- Griffith, I., "Caribbean security on the eve of the 21st century", *National Defense University*, McNair paper 54, 1996, 81 p.
- Huggins, G., "Commentary on the green paper on relations between the European Union and the ACP Countries", *ECDPM, working paper n°28*, May 1997, Maastricht, 16 p.
- Jos, E. ; Perrot, D. (dir.), *La Caraïbe face au défi de la mondialisation. Marchés et nations dans l'aire Caraïbe/Amérique*. Paris, Montchrestien, 1999, 367 p
- Ministry of Foreign Affairs, *DAC Memorandum of the Netherlands 1996*, La Haye, 1997, 63 p.
- Montbrial (de), T., *Observation et théorie des relations internationales*, Paris, IFRI, 2000, 160 p.
- Musset, A., *Le Mexique, économies et sociétés*, Paris, Ellipses, 1997, 87 p.
- OCDE, *Geographical Distribution of Financial Flows*, Paris, 2000, 322 p.
- Our global neighborhood : the report of the commission on global governance*, Oxford, Oxford University Press, 1995.
- Pangeti, E., "Reactions on the green paper on relations between the European Union and the ACP countries on the Eve of the 21st Century", *ECDPM, working paper n°27*, May 1997, 9 p.
- PNUD, *Rapport sur le développement humain*, Bruxelles, De Boeck & Larcier, 1999, 262 p.
- Rugumamu, S., "The green paper : myths, facts and neglected details", *ECDPM, working paper n°24*, May 1997, 8 p.
- Sebahara, P., "La coopération politique entre l'UE et les États ACP", *ECDPM, document de réflexion, n°7*, 1998, 30 p.
- Siroën, J-M., *L'OMC et la mondialisation des économies*, Paris, IRES-CGC, 1998.
- Taglioni, F., "Les méditerranées eurafricaine et américaine : essai de comparaison", in A. L. Sanguin (dir) *Mare Nostrum, dynamiques et mutations géopolitiques de la Méditerranée*, Paris, L'Harmattan, 2000 a, p. 73-88
- Taglioni, F., "The Caribbean Regional Integration Process : What developments ?", dans S. Calleya (dir), *Regionalism in the Post-Cold War World*, Aldershot, Asghate Publishing Limited, 2000 b, p. 211-231
- Taglioni, F., "Les revendications frontalières maritimes dans le bassin Caraïbe", *Norois*, vol. 45, n°180, 1998 a., p. 617-630
- Taglioni, F., "Les enjeux internationaux et régionaux dans la Caraïbe depuis la fin de la guerre froide", *RAMSES 1999*, 1998 b, p. 117-127
- Taglioni, F., "Le bassin Caraïbe : un espace organisé en flux et en réseaux atlantiques", *Historiens et Géographes*, n° 363, 1998 c, p. 245-256
- Vigarié, A., *Géostratégie des océans*, Caen, Paradigme, 1992, 405 p.
- Vigarié, A., *La mer et la géostratégie des nations*, Paris, Economica, 1995, 428 p.