

L'accord de partenariat UE-CARIFORUM : un partenariat en trompe l'œil ?

Lydia Barfleur-Lancretot*

La révision à mi-parcours de la quatrième Convention de Lomé, en 1995, révèle l'inconsistance du dispositif conventionnel unique et complexe qu'était le système Lomé face à l'exigence du nouvel ordre économique international issu de l'Uruguay Round¹.

Deux facteurs caractérisent les déficiences du système Lomé :

- L'émiettement du système préférentiel vide de sa substance le dispositif qui consistait à garantir la croissance économique et le développement des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) en leur octroyant un accès préférentiel à leur marché.
- La seconde difficulté tient à la légitimité de plus en plus contestée du dispositif Lomé. Les incompatibilités du système Lomé avec la réglementation commerciale instaurée par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) rendent en effet inéligibles les principes fondamentaux des Conventions de Lomé au titre des exceptions aux articles I, II et III de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT).

Les effets de la libéralisation progressive des relations économiques internationales, combinés à la fin d'une logique de développement issue du nouvel ordre économique international version années 1970, « ont obligé » les artisans des Conventions de Lomé à dépasser la logique « Lomé » en redéfinissant les relations de

coopération entre l'Union européenne et les États ACP.

Cette redéfinition voit le jour le 23 juin 2000 avec la signature à Cotonou de l'Accord de partenariat entre les États ACP et les communautés européennes (ACP-CE).

La philosophie générale de l'accord résulte du constat selon lequel il convient de se mettre en conformité avec les exigences de libéralisation posées par l'OMC tout en favorisant le développement durable des États ACP.

Tout en conservant « l'acquis Lomé », l'accord de Cotonou introduit des changements profonds et fixe des objectifs ambitieux dans plusieurs domaines de coopération UE-ACP. Le nouveau partenariat établi par la Convention de Cotonou est organisé autour de cinq piliers interdépendants :

- Une dimension politique globale,
- La promotion des approches participatives,
- L'instauration de stratégies de développement basées sur la réduction de la pauvreté,
- L'instauration de nouveaux rapports économiques et commerciaux,
- L'amélioration de la coopération financière.

La clause de révision posée à l'article 95 de l'accord prévoit des aménagements à la Convention tous les cinq ans (à l'exception des dispositions sur la coopération économique et commerciale qui sont soumises à une procédure de révision spécifique). Conformément à cet article, l'Union et le groupe ACP ont notifié, à la fin du mois de février 2004, les dispositions de l'accord que chaque partie souhaitait réviser. Les négociations ont été lancées lors du Conseil des Ministres ACP-UE à Gaborone

*Docteur en droit international économique.
Chargée d'enseignement à l'Université Antilles-Guyane.
UFR SJE de Fouillole, GUADELOUPE.

¹ Les accords de Lomé fournissent un cadre pour le développement et le commerce entre l'Union européenne et les pays ACP. La quatrième Convention de Lomé est signée en décembre 1989.

en mai 2004 et devaient s'achever en février 2005. Elles n'ont toujours pas abouti².

Les propositions de l'Union s'articulent autour de cinq thèmes principaux :

- La dimension politique,
- L'allocation des ressources,
- Les responsabilités des différents acteurs,
- Les procédures de mise en œuvre de la coopération,
- Les modalités de mise en œuvre de la facilité d'investissement.

On soulignera tout particulièrement la proposition politique, car l'Union souhaite concrétiser certains engagements nouveaux tels que les clauses concernant la lutte contre le terrorisme, la non prolifération des armes de destructions massive, ainsi qu'une référence à l'engagement de l'Union et des États ACP vis-à-vis de la Cour pénale internationale. Un point important réside dans la volonté de l'Union d'inscrire dans le préambule de l'Accord de Cotonou, une référence aux objectifs du Millénaire pour le développement³.

Les propositions de la partie ACP s'articulent principalement autour des thèmes du dialogue politique, des stratégies sectorielles et du fonctionnement de la Facilité d'investissement pour le secteur privé.

Cependant, la pierre angulaire du dispositif Cotonou réside dans l'instauration d'un nouveau cadre économique et commercial.

Les concepteurs de la Convention de Cotonou se sont attachés à établir un cadre conventionnel devant permettre aux pays ACP (dont ceux de la Caraïbe) de se mettre à la hauteur des défis de la mondialisation tout en s'adaptant progressivement aux nouvelles conditions du commerce mondial. Il s'agissait de trouver le *modus vivendi* qui

² Si l'article 95 pose le principe de la révision de l'accord au bout de cinq ans, on peut s'interroger sur la pertinence d'entamer une première révision en 2004 alors que la ratification par tous les États concernés et la mise en œuvre de l'accord ne datent que de 2003. La 9^{ème} session parlementaire paritaire ACP-UE qui s'est tenue à Bamako au Mali les 18 et 21 avril 2005 a voulu faire œuvre utile. De l'avis de nombreux observateurs, elle permettra de faire avancer d'importants dossiers qui sont en cours d'examen ou en perspective, comme la négociation des accords de partenariat économique ACP-UE ainsi que la révision de l'accord de Cotonou.

³ Voir à ce sujet Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *Accélérer le rythme des progrès accomplis sur la voie des objectifs du Millénaire pour le développement – financement du développement et efficacité de l'aide*, COM (2005) 133 final, Bruxelles, 12 avril 2005, 21 pages.

Voir également Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen, *Cohérence des politiques au service du développement, Accélérer la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement*, COM (2005) 134 final, Bruxelles, 12 avril 2005, 23 pages.

permettrait d'établir de nouvelles relations de coopération entre l'UE et le groupe ACP, sous le prisme de la réciprocité.

Si la notion d'accord de partenariat économique reste dans le domaine de la novation, le cadre général mis en place par la Convention de Cotonou révèle des contradictions apparentes dont il conviendra de rechercher l'explication aussi bien dans le texte que dans l'application du dispositif.

Certaines questions relevant de l'appréciation du néophyte ont cependant bien du sens pour l'observateur averti de la réalité économique caribéenne. Comment garantir une contractualisation efficace de la coopération UE-Caraïbe autour de deux partenaires inégaux ? Comment assurer sans risque le maintien d'une dynamique de coopération, quand l'UE enregistre une croissance économique forte et que la Caraïbe doit faire face à une crise économique structurelle marquée, une dette extérieure écrasante et une augmentation sensible de sa pauvreté interne et de sa dépendance externe ?

Le nouveau dispositif ne pouvait occulter de prêter une attention soutenue aux choix des mécanismes à utiliser afin de concilier équilibre, équité et réciprocité.

Afin de répondre à ces problématiques divergentes, l'UE a réorienté ses relations extérieures avec les ACP autour du concept de « partenariat économique ».

I. La politique économique et commerciale de l'UE à la lumière de la Convention de Cotonou

Inscrite sous la logique du partenariat, la politique économique et commerciale de l'Union instaurée par la Convention de Cotonou soulève de nombreux questionnements. L'interrogation provient de la contradiction que révèle l'association « partenariat – commerce ».

La notion de « partenariat » est singulière en ce sens qu'il n'existe pas en droit international économique de définition clairement établie du principe.

On constate l'émergence d'un nouveau concept juridico économique qui tend à mettre en liaison le développement durable des pays en voie de développement et l'ouverture de leur marché à l'économie mondiale⁴.

⁴ Voir par exemple « Trade and Development – Assisting Developing Countries to Benefit from Trade » Com (2002) 513, p. 12.
<http://europa.eu.int/comm/trade/issues/global/development/pr180902.htm>.

L'introduction d'une telle corrélation entre développement durable et ouverture inconditionnelle du marché, si elle est adroitement présentée, laisse l'observateur sceptique sur son efficacité.

Afin de circonscrire au mieux les rapports économiques et commerciaux entre l'Union et le groupe ACP, les parties à la Convention ont instauré un nouvel instrument : l'Accord de partenariat économique ou APE.

Singulièrement, l'APE trouve sa source dans la notion de différenciation juridique tout en s'inscrivant sous le sceau de l'égalité. Cette apparente contradiction est révélée par le cadre global des accords de partenariat économique dont s'inspirent directement les outils de négociations de l'APE UE-CARICOM.

A. Le cadre global des accords de partenariat économique

La Convention de Cotonou a élevé au rang de principes fondamentaux les notions de différenciation et de régionalisation. En effet, au titre de l'article 2 de la Convention : *« les modalités et les priorités de la coopération varient en fonction du niveau de développement du partenaire, de ses performances et de sa stratégie de développement à long terme. Une importance particulière est accordée à la dimension régionale. Un traitement particulier est accordé aux pays les moins avancés. Il est tenu compte de la vulnérabilité des pays enclavés et insulaires »*.

Ces principes de différenciation et de régionalisation doivent être appréciés sur la base de l'importance accrue conférée à l'intégration régionale⁵ car les accords de partenariat économique s'apparentent aux outils de réalisation d'une intégration réussie des pays ACP dans l'économie mondiale.

Bien que la Convention consacre tout un chapitre aux « Nouveaux accords commerciaux »⁶, la notion d'APE n'est pas clairement définie. L'article 36 alinéa 1 n'y fait pas allusion et dispose tout simplement que : *« eu égard aux objectifs et aux principes exposés ci-dessus, les parties conviennent de conclure de nouveaux accords commerciaux compatibles avec les règles de l'OMC, en supprimant progressivement les entraves aux échanges entre elles et en renforçant la coopération dans tous les domaines en rapport avec le commerce »*.

Cette disposition est très vague et laisse libre court à l'interprétation des parties qui ont cependant

formalisé au cours des négociations la notion d'accords de partenariat économique, car l'article 37-1 de la Convention de Cotonou dispose que : *« des accords de partenariat économique seront négociés au cours de la période préparatoire qui se terminera le 31 décembre 2007 »*.

Soucieux d'éviter des négociations à géométrie variable, les États ACP ont inscrit les négociations formelles des APE suivant une procédure en deux phases⁷.

Au cours de la première phase⁸, les négociations se sont déroulées entre l'UE et tous les ACP afin de conclure un accord tous ACP-UE, axé essentiellement sur les objectifs et les principes des APE ainsi que sur les questions d'intérêt commun à tous les États ACP, tout en permettant aux autres États ACP de mener les activités de recherche et de renforcement des capacités nécessaires à la conclusion de tels accords.

La deuxième phase consiste en les négociations des APE *stricto sensu*, c'est-à-dire sur les aspects tarifaires et autres engagements sectoriels spécifiques au plan national et/ou régional, selon le cas, et sur les questions spécifiques aux pays ou régions ACP.

1. La définition de l'Accord de partenariat économique

L'Accord de partenariat économique est une zone de libre échange (ZLE) qui supprime progressivement l'essentiel des droits de douane entre les parties, ainsi que les mesures non tarifaires ou tarifaires tels que les contingents et les mesures d'effet équivalent⁹.

Nouvelle zone commerciale, l'APE devrait permettre à terme la libre circulation des marchandises, des services et des investissements, ainsi que des droits de propriété intellectuelle¹⁰.

La libéralisation des échanges au sein des nouveaux accords commerciaux se fait progressivement et requiert une période préparatoire¹¹. Cette période

⁷ Secrétariat ACP, *Éléments d'orientation ACP pour les négociations des APE*, 75^{ème} session des Ministres ACP (Punta Cana, République Dominicaine), les 26 et 27 juin 2002.

⁸ Cette première phase s'est déroulée de septembre 2002 à septembre 2003.

⁹ Pour une présentation succincte des Accords de partenariat économique, voir Commission européenne, DG Commerce, *APE : une nouvelle approche dans les relations entre l'UE et les pays ACP*, Commission européenne, Bruxelles, 2002, 12 pages.

¹⁰ Il s'agit là d'une application pure et simple des questions de Singapour. Joseph Stiglitz précise à ce sujet que le fait d'imposer les questions de Singapour aux pays en développement aurait *« presque sûrement pour effet d'entraver le développement »*. Joseph Stiglitz (2004), *« An Agenda for the Development Round of Trade Negotiation in the Aftermath of Cancun »* Londres, *Secrétariat du Commonwealth*.

¹¹ Article 36 alinéa 2 de la Convention de Cotonou.

⁵ Article 35 alinéa 3 de la Convention de Cotonou.

⁶ Chapitre 2 de la Convention de Cotonou.

préparatoire a débuté le 27 septembre 2002 et devrait s'achever le 31 décembre 2007 afin que les nouveaux accords entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2008, à moins que les parties ne conviennent de dates plus rapprochées¹².

Les APE ont comme particularité d'être des accords de libre échange accompagnés d'un volet d'aide financière (aide dispensée par le Fond européen de développement et la Banque américaine d'investissement) institués afin de faciliter leur mise en œuvre. Cette aide financière est établie dans le but de compenser les coûts de l'ouverture commerciale et de la restructuration économique qu'elle entraîne.

Les intentions des concepteurs des APE sont dès lors les suivantes :

- renforcer l'intégration entre les ACP et l'UE,
- favoriser la libéralisation commerciale des économies ACP,
- approfondir les processus d'intégration régionale,
- accroître l'accès des entreprises européennes sur les marchés ACP.

A l'issue de la phase « tous ACP » qui s'est terminée en septembre 2003, les parties à la Convention de Cotonou ont déterminé les principes que devront respecter les APE ainsi que la méthodologie à suivre lors de la conclusion de tels accords.

2. Les caractéristiques de l'Accord de partenariat économique

L'APE repose sur les trois grands principes suivants :

- Le principe de réciprocité.
Les APE obligent aussi bien l'Europe que les États ACP à ouvrir concurremment leurs marchés.
- L'aide financière.

Les APE sont assortis d'une aide financière qui devrait compenser les surcoûts de l'ouverture commerciale et la restructuration économique qu'elle implique.

- Le régionalisme.

L'UE a encouragé les pays ACP à signer les APE non pas individuellement mais collectivement, en tant que regroupements régionaux. Cela permettrait de limiter le nombre d'accord et de contribuer à l'intégration régionale.

Six régions principales ont été identifiées pour la signature d'APE. Il s'agit des régions de la Caraïbe, d'Afrique centrale, d'Afrique australe et orientale, sud-africaine, d'Afrique de l'Est et du Sud, et du Pacifique.

Les négociations ont débuté en 2004 et six accords sont en cours de négociations :

- L'accord UE-CARIFORUM,
- L'accord UE-CEMAC,
- L'accord UE-CEDEAO,
- L'accord UE-SADC,
- L'accord UE-AES,
- L'accord UE-Forum Pacifique.

3. La méthodologie

Afin de permettre cette libre circulation, l'UE et les groupes ACP vont adopter un accord visant à favoriser la libéralisation de l'essentiel de échanges commerciaux.

Cette notion est considérée comme un standard dominant du GATT de 1994. Elle consiste en une volonté explicite des parties à un accord commercial international, de garantir la libre circulation de tous les échanges commerciaux sur une base progressive¹³.

Cet accord sera réalisé selon la règle positive de libéralisation, qui consiste en l'inclusion volontaire d'un nombre désigné de secteurs dans une liste nationale indiquant quel type d'accès et quel type de traitement pour chaque secteur et pour chaque mode de fourniture un pays est prêt à offrir contractuellement à des fournisseur de marchandises et de services d'autres pays.

L'accord sera également négocié sur la base de l'adoption d'un protocole sur les règles d'origine. Ce protocole a pour objectif de déterminer une liste de produits originaires de la zone et à adapter des règles d'origine adéquates fondées sur le degré de transformation du produit.

B. La négociation de l'APE UE-CARIFORUM

La route des APE pose différents défis à la Caraïbe. Les États de cette région ont différents niveaux de développement économique et de liens commerciaux avec l'Union européenne. Cette asymétrie présente le défi de concilier les différents niveaux de développement et la diversité de la région au sein d'une négociation globale ne tenant pas systématiquement compte de la complexité de l'environnement caribéen¹⁴.

¹³ Voir Mémorandum d'accord de 1994, portant sur l'interprétation de l'article XXIV du GATT de 1947.

¹⁴ De plus, les États de la Caraïbe sont confrontés à un agenda de négociations de commerce internationales concomitantes. En effet, l'APE qui est prévu pour être conclu vers 2007 partage le même emploi du temps que les négociations établissant la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) ainsi que l'exécution complète du Marché et de l'économie unique de la Caraïbe (CSME).

Par ailleurs, il faut également que les États de cette région mène une politique proactive dans le cadre de l'Agenda de Doha de l'OMC, notamment de l'Accord sur l'agriculture; un aspect crucial pour les États exportateurs de bananes, le changement

¹² Article 37 alinéa 1 de la Convention de Cotonou.

Les négociations d'un Accord de partenariat économique entre le Forum des Caraïbes (CARIFORUM) et l'UE ont été lancées le 16 avril 2004. Certains ont qualifié ce lancement de succès en ce sens que les deux parties ont convenu d'un plan et d'un calendrier qui guideront les négociations au cours de la période de négociation. Cependant, l'élément moteur de l'APE UE-CARIFORUM réside dans l'exigence d'une intégration régionale renforcée.

1. L'instauration d'un plan et d'un calendrier de négociations

La feuille de route des négociations lancées le 16 avril 2004 s'inscrit dans le champ des orientations fixées au cours de la phase APE-tous ACP. L'UE et le CARIFORUM, au cours du lancement de ces négociations, ont établi les domaines et objectifs de la négociation ainsi que le calendrier et la méthodologie¹⁵.

1.1. Le domaine des négociations

Les négociations porteront sur les domaines suivants :

- L'accès aux marchés,
- Les services,
- Les investissements,
- Les domaines afférents au commerce,
- Les mesures d'accompagnement du renforcement de l'intégration régionale de la CARICOM.

1.2. Les objectifs

Afin de permettre cette libre circulation, l'UE et le CARIFORUM vont adopter un accord visant à favoriser la libéralisation de l'essentiel des échanges commerciaux en application de la méthodologie fixée par la phase 1 dite « phase tous ACP ». L'APE UE-CARIFORUM aura pour effet principal de lever les obstacles aux échanges existants en terme de mesures douanières ou de taxes d'effets équivalents (TEE).

1.3. La structure de la négociation

Trois niveaux de négociation ont été identifiés : le niveau ministériel, le niveau des négociateurs principaux et le niveau des experts techniques consacrés à des dossiers spécifiques.

La représentation du niveau ministériel est assurée par Dame Billie Miller de la Barbade, chef de file de la région. L'action du porte-parole ministériel

est soutenue par la troïka des ministres de la République dominicaine, de Sainte-Lucie et de Belize.

Le Directeur Général du Mécanisme régional de négociation des Caraïbes, Richard Bernal, assume le rôle de négociateur principal de la région. Il est assisté d'experts techniques traitant de dossiers spécifiques.

Parallèlement aux négociateurs principaux, la CARICOM a institué la Force de travail préparatoire régionale (FTPR) composée de représentants de la société civile et d'organisations non gouvernementales. Cet organe doté d'ordonnateurs nationaux et régionaux ainsi que de représentants des secrétariats régionaux, des acteurs non étatiques et des universités, fera office de point de jonction entre la négociation de l'APE et le volet de Cotonou consacré au soutien au développement.

1.4. Le calendrier

Les négociations se déroulent en quatre temps :

Phase 1 : Phase initiale (avril 2004 – septembre 2004),

Phase 2 : Approche de convergence stratégique de l'intégration régionale du CARIFORUM (septembre 2004 – septembre 2005),

Phase 3 : Structuration et consolidation des négociations APE (septembre 2005 – décembre 2006),

Phase 4 : Finalisation (janvier 2007 – décembre 2007).

Ces quatre étapes peuvent être regroupées en deux périodes distinctes, à savoir :

- Une période servant à dégager les priorités de l'intégration régionale du CARIFORUM et les mesures de soutien requises,
- La période de libéralisation des échanges.

Les États membres du CARIFORUM sont sensibilisés à l'impératif consistant à fixer tout d'abord l'architecture institutionnelle du système commercial multilatéral avant d'assumer les engagements de l'accès aux marchés dans le cadre de la négociation de l'APE.

2. La nécessité d'un processus d'intégration régionale renforcé : vers la consolidation de la CARICOM

Créé en 1992, le Forum des Caraïbes (CARIFORUM) a pour objectif de favoriser la coopération Caraïbes-UE dans le souci d'une utilisation rationnelle et équitable des ressources du Fond européen de développement. Le CARIFORUM vise à établir un groupe caribéen vaste disposant d'intérêts communs et soucieux de

dans le régime des bananes de l'UE vers un système de tarification unique étant prévu pour 2006.

Mais le plus grand défi auxquels sont soumis ces États réside dans la compatibilité exigée de l'APE avec d'autres accords similaires, qu'il s'agisse de la ZLEA ou des accords commerciaux bilatéraux en voie de négociation.

¹⁵ Junior Lodge, « Lancement des négociations d'un Accord de partenariat économique CARIFORUM-CE » *Éclairage sur les négociations, De Doha à Cotonou*, Vol. 3, n° 3, mai 2004, pp. 1-3.

constituer un interlocuteur unique face à la Commission européenne au niveau régional.

Le CARIFORUM est composé des États membres de la CARICOM ainsi que de Cuba¹⁶ et de la République dominicaine.

Cependant, si le choix de l'interlocuteur régional s'est porté sur le CARIFORUM, la CARICOM (Communauté des Caraïbes) demeure l'organisation d'intégration économique régionale porteuse du mouvement d'intégration régional nécessaire pour la conclusion d'un APE. Le choix du CARIFORUM tenait en des considérations d'ordre pratique et permettait d'intégrer à la négociation la République dominicaine¹⁷ sans entraver la mise en place de la zone de libre échange CARICOM-République dominicaine.

La CARICOM a été créée par le traité de Chaguaramas, le 4 juillet 1973. L'organisation est composée de quinze États membres¹⁸ et de cinq États membres associés¹⁹.

Après seize ans de balbutiements, le régionalisme économique caribéen semble s'inscrire dans la pérennisation. Les États membres, au cours de la Conférence des chefs d'États et de gouvernement de Georgetown, en 1989, mettent sur pied une Commission (la Commission des West-Indies) chargée de formuler des propositions visant à remettre le mouvement d'intégration économique sur les rails. La conclusion générale de la Commission tient en la révision de la conception initiale du régionalisme économique basée essentiellement sur la théorie de substitution aux importations. Il s'agit d'ouvrir le marché caribéen, de favoriser la dynamique des exportations intra et extra caribéennes tout en mettant en place un climat propice aux investissements directs étrangers.

Ce changement fondamental de la conception du régionalisme économique passe par l'instauration du *Caribbean Single Market and Economy* (CSME).

Le CSME est créé à l'issue de la révision du traité de Chaguaramas en 2001 par voie d'adoption de neuf protocoles. Ce marché unique a été établi sur la base selon laquelle il faciliterait l'exploitation

des ressources afin d'améliorer la compétitivité des États de la Caraïbe. Il conduirait à minorer les problèmes de petites tailles et les déficiences structurelles de cette région.

A ce titre, le CSME est un espace économique élargi créé afin d'assurer le retrait des restrictions affectant le libre-échange. Il est organisé autour de cinq piliers principaux :

La libre circulation du capital,

La libre circulation des marchandises, des services et des personnes,

L'établissement d'une politique économique et commerciale commune,

L'harmonisation des politiques économiques, fiscales et monétaires,

La mise en place d'une monnaie commune.

Prévu pour une entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006, le CSME est pour l'instant composé de treize États²⁰ membres de la CARICOM et représente un marché de 6 millions de personnes.

La plupart des pays de la Caraïbe sont favorables à la mise en place d'un système de libre échange mieux à même de stimuler leur compétitivité. Cependant, l'institution d'un tel système dépend largement de l'évolution de l'intégration régionale qui devra mettre en place un processus de libéralisation progressif, les pays les moins développés ayant encore besoin d'un traitement préférentiel.

Les États membres de la CARICOM se sont concentrés en règle générale sur les instruments d'échange tels que les règles d'origine, la promotion des échanges et l'institution de clauses de sauvegarde, et surtout sur les protocoles des produits de base dans l'application de la Convention de Lomé. Si, en application de ces protocoles, le système Lomé a eu une influence sur la CARICOM, les raisons fondamentales pour lesquelles les États de la CARICOM recherchent une nouvelle relation avec l'Union européenne découlent de l'insuffisance des dispositions actuelles de non-réciprocité à assurer l'expansion des échanges et des investissements dans la région.

Anthony Gonzales évoquait en 2003 la nécessité d'une zone de libre échange comme support de développement au même titre que la clause de la nation la plus favorisée, car un tel accord permettrait d'accroître la taille du marché en créant de meilleurs échanges préférentiels dans cette zone²¹.

¹⁶ Bien que Cuba soit signataire de la Convention de Cotonou, il n'adhère pas à la politique économique et commerciale prônée par l'Union dans le cadre de cet accord. A ce titre, l'État cubain ne participe pas aux négociations de l'APE UE-CARIFORUM.

¹⁷ La République dominicaine, État ACP, est membre du CARIFORUM mais pas de la CARICOM.

¹⁸ Il s'agit des États suivants : Antigua et Barbude – Bahamas – Barbade – Belize – Dominique – Grenade – Guyane – Haïti – Jamaïque – Montserrat – St. Kitts et Nevis – Ste. Lucie – St. Vincent et les Grenadines – Suriname – Trinidad et Tobago.

¹⁹ Il s'agit des territoires suivants : Anguille – Bermudes – Îles Vierges britanniques – Îles Caïmans – Îles Turques et Caïques.

²⁰ Il s'agit de : Antigua et de Barbude – Belize – Dominique – Grenade – Guyane – Jamaïque – Montserrat – St Kitts et Nevis – St. Vincent et les Grenadines – Suriname – Trinidad et Tobago.

²¹ Anthony Gonzales, « Issues and Options in the Negotiations of ACP-EU Economic Partnership Agreements », Association of Caribbean Economists Professional Training Institute,

Ainsi, la négociation d'un APE donne à la région sa propre plate-forme interne pour étudier les possibilités d'un renforcement du CSME. Les deux parties aux négociations de l'APE conviennent que l'orientation du CSME a été bien définie et sa mise en œuvre intégrale est en cours d'accélération, même si la date prévue pour l'achèvement risque d'être repoussée.

Tous les ingrédients semblent réunis afin de parvenir à un Accord de partenariat économique réussi. Cependant, s'en tenir à une telle affirmation renvoie à s'attacher aux éléments de forme de l'accord. Une réflexion sur le fond fait ressortir la problématique principale de ces négociations : comment concilier l'inconciliable ?

II. La réduction des asymétries : la difficile conciliation du partenariat et du commerce

Les critiques à l'encontre des APE, que d'aucuns voient comme la réponse de l'UE à la marginalisation économique des États de la Caraïbe, ont été mises en relief par le travail de nombreuses ONG dès septembre 2004²².

Selon ces analyses, les APE imposeront des exigences abusives aux pays ACP et ne tiendront pas compte des mesures d'accompagnement souhaitées par les États ACP. Par ailleurs, les APE diminueraient les recettes fiscales des ACP tout en portant préjudice aux États les plus pauvres.

La libéralisation du régime commercial se fera à une cadence beaucoup moins optimale que si cette libéralisation intervenait unilatéralement. Elle constituera dès lors un obstacle à la diversification des échanges entre les ACP et les partenaires commerciaux autres que l'UE.

Enfin, les APE risquent de compliquer les mouvements de régionalisation entre les États ACP en rompant l'équilibre économique précaire existant entre ces pays.

A. Les réalités du libre échange dans un cadre de coopération asymétrique

Le problème majeur réside dans le socle juridique offert aux États de la Caraïbe afin d'instaurer ces relations de réciprocité. L'article XXIV du GATT,

dans son interprétation restrictive, offre très peu de flexibilité pour les États de la CARICOM²³.

L'examen approfondi de la feuille de route des négociations UE-CARIFORUM fait état d'une période de transition courte (2008-2020), d'une couverture trop large de produits et d'une élimination des droits de douane ambitieuse dans la mesure où elle concerne « l'essentiel des échanges commerciaux ».

Par ailleurs, la situation des petites économies insulaires en voie de développement que sont les États de la Caraïbe n'est pas suffisamment prise en compte.

Les États de la CARICOM, qui sont pour la plupart des économies extrêmement vulnérables, ne disposent pas des capacités suffisantes pour concurrencer les montées subites d'importations en franchise des droits de douane de produits européens souvent lourdement subventionnés, dans des secteurs où les importations européennes concurrencent déjà leurs productions.

En dépit de la période de transition et des clauses de sauvegarde, les producteurs caribéens pourront difficilement concurrencer les importations de l'UE dans un système où les producteurs seront peu incités à diversifier leur production pour obtenir davantage de produits à « valeur ajoutée ».

Par ailleurs, l'ouverture du marché caribéen aux exportations de l'UE impliquera pour les États de la CARICOM des coûts d'ajustement substantiels. Ces États, qui sont exposés à la concurrence des importations en provenance de l'UE, seront obligés de dégager des fonds importants pour l'investissement dans leur production, pour le renforcement de leurs capacités, ainsi que pour toute une série d'autres mesures – notamment sociales – d'accompagnement et de compensation.

Les États de la Caraïbe, affaiblis par les crises sur les matières premières, les ajustements structurels, la dette, l'épidémie du VIH-SIDA, ne disposent tout simplement pas des fonds nécessaires.

Du côté de l'UE, des efforts comparables ne seront pas capitaux. Dès lors, est-ce seulement aux marchés de l'UE que profiteront ces Accords ? L'UE refuse de prendre des engagements suffisants pour mettre à la disposition des États de la Caraïbe les ressources additionnelles qui seront nécessaires

Workshop *Trade, Industrial and Innovation Policy in the Greater Caribbean*, 26 octobre – 1^{er} novembre 2003, 13 pages.

²² Il s'agit pour l'essentiel de la *Caribbean Association of Industry and Commerce* (CAIC), des partenaires sociaux s'exprimant à travers le *Caribbean Development Center* (qui est une coalition d'ONG et de centres de recherche), des groupes d'intérêts agricoles tels que l'*Indian Farmers Association* (WINFA), de l'Université des West Indies.

²³ Bien que l'article XXIV du GATT soit en voie de révision, l'échec des négociations sur l'Agenda de Doha à Cancun a considérablement ralenti cette révision qui devait se terminer en 2005. D'autre part, l'Union européenne n'a pas encore explicitement exprimé sa volonté de faire cadrer cette révision avec les exigences inhérentes aux APE.

pour la préparation, l'établissement et la mise en œuvre de la ZLE UE-CARIFORUM.

En d'autres termes, l'UE attend des États de la Caraïbe qu'ils prennent des engagements immenses sans aucune assurance pour eux d'être en mesure de bénéficier des retombées de tels engagements.

La suppression des droits de douane aura des implications importantes sur les recettes fiscales des petites économies insulaires de la Caraïbe; les taxes d'importation constituent une part importante des recettes fiscales de bon nombre d'États.

La suppression de cette source de revenu dont disposent aujourd'hui les gouvernements va réduire de manière drastique les capacités de dépense des États caribéens. Elle conduira à la mise en place indispensable de systèmes de taxation alternatifs dont ne peuvent pas bénéficier tous les États. En tout état de cause, des ressources financières additionnelles seront nécessaires pour l'appui des processus de restructuration des politiques fiscales au sein des États de la zone Caraïbe. Or, l'Union européenne ne prévoit pas l'instauration d'un cadre favorable pour la création de ces nouvelles ressources.

B. Les risques de déséquilibre du régionalisme caribéen

Face à l'indice de vulnérabilité marquée des États les moins développés de la CARICOM²⁴, les pays membres de cette organisation sont en faveur d'un système à deux vitesses. Ce système consiste à instituer la réciprocité pour les pays CARICOM les plus développés et à maintenir la non réciprocité pour les pays les moins développés de sorte qu'il ne soit opéré aucun bouleversement du principe de traitement spécial et différencié au sein de l'organisation.

Si l'on considère les dispositions actuelles de la Convention de Cotonou, un tel système serait difficilement envisageable, la clause de sauvegarde jouant le rôle de régulateur de la différenciation.

Les négociations ont récemment débuté, on ne saurait à ce titre anticiper sur les orientations que pourrait prendre un tel accord. Cependant, avec les schémas de libéralisation annoncés, les processus en cours pour une coopération et une intégration régionales renforcées seront compromis. En effet, l'UE assimile coopération et intégration régionales à un processus de libéralisation commerciale alors

que le contenu et le rythme de cette libéralisation sont en partie fixés par l'Union.

Ces tensions risquent d'être exacerbées au sein de la CARICOM, qui a fondé son regroupement régional sur la base de la différenciation entre les pays les plus développés et les pays les moins développés de la région des Caraïbes.

Par ailleurs, « *l'agglutination des pays les moins avancés (PMA) et de non PMA aux fins des négociations risquent d'accroître les tensions régionales au lieu de promouvoir l'intégration régionale* »²⁵. Il est à craindre que dans de telles conditions, l'APE UE-CARIFORUM soit le processus pouvant mener à l'absorption du régionalisme économique caribéen.

²⁴ En effet, si les pays de la CARICOM sont classés dans la catégorie des pays à revenus moyens non PMA, il convient de souligner toutefois leur degré de dépendance par rapport au traitement préférentiel institué par l'Union européenne.

²⁵ Liz Stuart, « Pourquoi la Commission européenne se trompe à propos des APE », *Éclairage sur les Négociations, De Doha à Cotonou*, vol. 4, n° 2, mars-avril 2005, p. 1-3.