

Études caribéennes

43-44 | Août-Décembre 2019
L'économie de la Caraïbe

Les Accords de Partenariat Economiques (APE) comme outil d'appui aux pays ACP dans leur stratégie de développement économique et commercial : le cas de l'APE CARIFORUM-UE

*The « Economic Partnership Agreements (EPAs) as a Tool to Support ACP States
in their Trade and Development Strategy: the Case of the CARIFORUM-EU EPA »*

Jean-Michel Salmon



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/etudescaribeennes/16261>
ISSN : 1961-859X

Éditeur

Université des Antilles

Ce document a été généré automatiquement le 5 novembre 2019.

Les Accords de Partenariat Economiques (APE) comme outil d'appui aux pays ACP dans leur stratégie de développement économique et commercial : le cas de l'APE CARIFORUM-UE

The « Economic Partnership Agreements (EPAs) as a Tool to Support ACP States in their Trade and Development Strategy: the Case of the CARIFORUM-EU EPA »

Jean-Michel Salmon

Introduction

- 1 À l'orée du présent millénaire, l'Union européenne (UE) a voulu faire évoluer profondément sa relation économique et commerciale avec les pays du groupe Afrique-Caraïbe-Pacifique (ACP) avec lesquels elle entretenait une relation privilégiée. Cette relation était jusqu'alors basée depuis un quart de siècle sur une vision traditionnelle du soutien à apporter aux ex-colonies britanniques et françaises à travers l'ouverture non-réciproque du marché européen aux produits originaires de de ces pays. Cet arrangement fut peu à peu considéré comme inefficace et non conforme aux règles du commerce international. Cela amena l'UE à privilégier une nouvelle approche d'inspiration néo-libérale, nuancée par une certaine prise en compte des écarts de développement entre l'UE et les pays ACP. Il s'est en effet agi, à travers les Accords de Partenariat Economiques (APE), de mettre en place des accords de libre-échange entre l'UE et de grandes régions ACP, exigeant *de jure* une forte réciprocité avec l'ouverture progressive à partir de 2008 des marchés des pays ACP aux produits (biens et services) originaires de l'UE.

- 2 Cet article se penche sur le cas de l'APE signé entre l'UE et les pays du CARIFORUM, seul APE dit « complet » signé à ce jour avec une région ACP, et de surcroît seul à inclure l'ensemble des pays ACP de la région concernée, ici la Caraïbe¹. Il s'agit d'analyser cet accord en tant qu'outil d'appui à la stratégie de développement économique et social de ces pays, sur le double plan de sa conception et de sa mise en œuvre. La première partie de l'article fournit ainsi un regard rétrospectif sur la dynamique des négociations de l'APE CARIFORUM-UE pour mieux comprendre le contenu de l'accord, dont elle propose également une évaluation ex ante. Vient ensuite en deuxième partie un regard sur la mise en œuvre de l'accord, dix ans après sa signature : elle suit ainsi l'esprit d'une évaluation en cours – sa mise en œuvre étant loin d'être achevée, il ne peut s'agir d'évaluation ex post – sur la base des éléments d'information disponible (données et outils d'analyse). Elle propose aussi une réflexion sur les perspectives de cet APE, à l'approche du (supposé) Brexit et des prochains cadres post 2020 (post-Cotonou et cadre financier européen 2021-2027).

1. L'APE CARIFORUM-UE : des négociations au contenu de l'accord

1.1. Un regard rétrospectif sur la dynamique des négociations

1.1.1. La raison d'être des APE

- 3 Comme rapidement évoquée en introduction, la raison d'être du choix de préparer de futurs APE, telle que portée par l'UE progressivement durant la deuxième moitié des années 1990, fut que sa relation économique et commerciale traditionnelle avec les pays ACP – assise sur l'ouverture non-réciproque du marché européen aux biens originaires des pays ACP, elle-même fondée sur une certaine pratique de préférences commerciales au nom du système généralisé des préférences (SGP) dans le cadre de la politique douanière communautaire, le tout consigné dans les Conventions de Lomé successives – était :
- inefficace – cette vision était corroborée par la part décroissante des exportations de produits ACP dans les exportations mondiales (ou encore, plus précisément, dans les importations européennes) sur la longue période depuis l'entrée en vigueur de Lomé en 1975. En d'autres termes, malgré la préférence commerciale qui leur était octroyée, les pays ACP n'ont pas pu, dans l'ensemble, sortir de leur piège de sous-développement... Une telle vision est discutable : tout d'abord certains pays ont su faire un usage décisif de ces préférences en vue de leur décollage économique et social (e.g., l'île Maurice, à travers notamment le protocole sucre, mais pas seulement, cf. Mohabeer et Salmon, 2012), ensuite il n'est pas clair qu'en l'absence du régime de Lomé et de ces préférences commerciales, la position des pays ACP ne se serait pas encore plus détériorée, compte tenu des contraintes productives auxquelles fait face un grand nombre de ces pays (voir notre paragraphe 1.2.3 infra s'agissant de la région Caraïbe)²... Par ailleurs, la baisse des pays ACP dans les exportations mondiales (ou les importations européennes) est une conséquence inéluctable du développement extraverti des grands pays émergents, y compris la Chine... L'argument de l'inefficacité du régime de Lomé a donc pu être retenu quelque peu rapidement...
 - contraire aux règles du commerce international : en effet le régime SGP de la communauté et les préférences commerciales octroyées par l'UE aux pays ACP ne respectaient pas la clause d'habilitation adoptée en 1979 lors du cycle de Tokyo du GATT dans la mesure où ce

système discriminait entre les pays en développement³... Or l'UE a décidé d'être un acteur respectueux du Droit international du commerce et plus généralement du multilatéralisme dans les relations internationales... elle se concevait donc comme devant être exemplaire dans ce domaine.

- 4 Dès lors, pour maintenir l'accès libre des produits ACP au marché européen tout en se mettant en conformité avec les règles de l'OMC, l'UE devait choisir entre deux options : (i) étendre cet accès libre à tous les pays en développement membres de l'OMC (y compris donc les pays asiatiques et latino-américains, ainsi que... la Chine, qui allait devenir membre de l'OMC en 2001), ce qui fut considéré comme non raisonnable pour la stabilité des marchés communautaires, (ii) ou se tourner vers la préparation d'accords de libre-échange au sens de l'Article XXIV du GATT portant sur les accords commerciaux régionaux. C'est cette dernière approche que retinrent finalement les chefs d'États et de gouvernements européens, à la suite d'un large processus de consultation (le Livret Vert sur les futures relations ACP-UE, achevé en 1997). Ainsi naquit l'idée initiale des « APER » (accords de partenariat économiques régionaux entre l'UE et les régions ACP respectives).
- 5 Le choix de préparer les futurs APE – et donc d'aller vers des accords de libre-échange – fut consigné dans l'Accord de Cotonou, signé en juin 2000 par les deux parties UE et ACP pour une durée de 20 ans. En effet, dans cet accord, les contours du futur régime commercial post Lomé furent bien dessinés (cf. notamment les articles 36 et 37 de l'Accord de Cotonou). Cet accord avait également prévu une période de transition de huit ans, de 2000 à fin 2007, durant laquelle le régime de type Lomé allait être reconduit⁴ et les futurs APE négociés
- 6 Les pays ACP pour la plupart ne partageaient pas cette nouvelle approche et auraient préféré le statu quo, dans la mesure où il pouvait leur sembler qu'ils n'avaient rien à y gagner – puisque bénéficiant déjà de l'ouverture du marché européen dans le cadre de Lomé – mais plutôt beaucoup à y perdre – puisque devant ouvrir leur marché, avec un risque de « double peine » à travers l'exposition des secteurs locaux à la libre-concurrence avec les firmes européennes et la perte potentielles de substantielles recettes douanières dans un contexte de finances publiques tendues.
- 7 De leur côté, de nombreux économistes et observateurs s'interrogeaient sur le bien-fondé de la démarche de libre-échange entre des pays de niveau de développement si opposé, et sur la pertinence des contre-argumentaires proposés, notamment sur les bienfaits supposés de l'ouverture commerciale sur la croissance et plus particulièrement de l'ancrage de cette ouverture par le biais d'un accord commercial crédible (Logossah, Salmon et Solignac Lecomte, 2001). L'exemple de l'ALENA, en tant que premier accord de libre-échange nord-sud, était dans tous les esprits (auparavant les seuls accords de libre-échange [ALE] en vigueur étaient de nature nord-nord ou sud-sud).
- 8 L'UE n'est pas restée insensible aux arguments de part et d'autre de la table des débats et, en réponse au besoin d'espace de politique commerciale (*trade policy space*) des pays ACP, proposa de suivre un principe d'asymétrie dans la réciprocité (souligné au paragraphe 7 de l'article 37 de l'Accord de Cotonou), selon lequel si de son côté l'UE s'engageait, dans les futurs APE, à laisser son marché totalement ouvert aux produits ACP à travers le régime Duty-Free Quota-Free (DFQF), de leur côté les pays ACP pourraient retarder le démantèlement de leurs lignes tarifaires sur la longue période (10 ans voire plus) et conserver aussi longtemps qu'ils le souhaitent des protections

douanières sur 20% des produits importés/importables, de sorte qu'au total le commerce bilatéral soit bien libéralisé sur « essentiellement tout le commerce », conformément au contenu de l'Article XXIV du GATT.

- 9 La négociation était donc annoncée comme allant être très délicate et compliquée, d'autant que d'autres problématiques allaient aussi rapidement émerger, comme celle de l'impact controversé de ces futurs APE sur la dynamique d'intégration régionale (IR) dans les régions concernées (cf. ci-dessous, § 1.1.2).

1.1.2. La dynamique de la négociation : de la phase « tous ACP » aux phases régionalisées.

- 10 Pour la Commission européenne, les APE, pour jouer leur rôle plein et entier en faveur du renforcement de l'IR dans les régions ACP, devaient être conçus au niveau régional le plus approprié et donc négociés à ce niveau dès que possible. De leur côté, certaines parties ACP étaient soucieuses de conserver l'unité du groupe, pour ne pas partir divisés dans la négociation des APE. Le gouvernement mauricien alla même jusqu'à mettre sur la table officiellement un « non paper » traitant de la possibilité de négocier un seul APE UE-ACP, réunissant les près de 80 pays ACP concernés.
- 11 Il fut donc convenu de suivre une première phase de négociation « tous ACP », au début de la longue période de transition post Lomé (2000-2008) : elle ne dura qu'une seule année (septembre 2002-octobre 2003), ce qui constitua un premier indicateur du poids de l'UE dans ces négociations. Elle permit de mettre en évidence des points transversaux essentiels, par exemple le besoin de maintenir des règles d'origine favorables à la définition des produits ACP, autorisant le cumul entre les futures régions ACP dans les différents APE.
- 12 Puis vint le temps des négociations aux niveaux régionaux, e.g. à partir d'Avril 2004 pour la région Caraïbe (cf. infra, § 1.1.3). Le thème des APE comme outil de soutien des processus d'IR dans les régions ACP devint très vite un sujet de controverses.
- 13 Du côté des concepteurs et défenseurs des APE, le besoin de définition des régions ACP fut très vite soulevé dans le contexte du chevauchement des organisations régionales principalement en Afrique : certains États (e.g. Madagascar) étant membres de plusieurs organisations régionales à la fois, mais ne pourraient pas être parties prenantes de plusieurs APE simultanément. En effet l'un des objectifs des APE, à travers le « régionalisme ouvert » qu'ils appuient, est de soutenir la mise en place d'union douanières dans les régions ACP concernées, assorties de régimes de tarif extérieur commun (TEC) allégés. Or un Etat ne peut être membre simultanément de plusieurs unions douanières, à moins qu'elles n'en constituent qu'une seule et unique, si leur TEC est le même⁵. Il devenait donc nécessaire, pour les pays ACP, de préciser dans quelle configuration régionale ils allaient se situer dans le cadre de la négociation des APE. La situation en Afrique à cet égard resta longtemps confuse sur ce plan, certains pays restaient hésitants, d'autres optant finalement pour une configuration restreinte, accroissant le nombre de régions initialement prévu⁶.
- 14 Parmi les critiques faites aux APE, très vite le risque d'effet pervers sur la dynamique d'IR des régions concernées fut souligné. En effet, l'UE dans son SGP a intégré depuis 2001 un régime spécifique pour les pays moins avancés (PMA), dit « *Tout sauf les armes* (TSA) », permettant à ces pays l'accès libre (DFQF) pour leurs produits au marché européen, et ce régime a été conçu pour durer, et d'ailleurs s'appuie sur une évolution

de la clause d'habilitation de 1979 à laquelle il rajoute en quelque sorte un étage légal, adopté lors de la Conférence Ministérielle de l'OMC à Doha (2001). Dès lors, les pays ACP appartenant à la catégorie PMA – dans la Caraïbe, seul Haïti est dans ce cas, tandis que dans les autres régions ils sont nombreux – pouvaient (et peuvent toujours à ce jour) conserver leur libre accès au marché européen sans être partie prenante des APE, ce qui n'est pas le cas des pays ACP non-PMA, dont l'incitation à opter pour l'APE était ainsi beaucoup plus forte. Or, les régions ACP sont constituées d'un mix de PMA et de non-PMA, et le fait de participer ou non à l'APE implique des choix de politique douanière différents, pouvant ruiner la dynamique d'intégration régionale en empêchant la constitution d'une union douanière dans ces régions ACP. La réponse des concepteurs des APE fut de dire que nonobstant l'existence de l'initiative TSA, il resterait dans l'intérêt d'un pays ACP PMA de rejoindre la dynamique de l'APE pour éviter de se maintenir dans un relatif isolement institutionnel et économique – ces pays souffrant de ne pas être assez intégrés dans l'échange commercial international. Cette vision faisait peut-être un peu trop fi de la difficulté pour un pays ACP PMA de renoncer à ses recettes douanières, là où elles constituent le poste principal des recettes publiques⁷. Car en effet, à la date de fin décembre 2018, sur les 41 membres que compte le sous-groupe PMA du groupe ACP, seuls 4 pays ont signé un APE en cours de mise en œuvre (Madagascar dans l'APE AFOA, le Rwanda dans l'APE EAC, le Lesotho et le Mozambique dans l'APE SADC)⁸.

- 15 Plus globalement, nonobstant l'appui technique et financier octroyé par l'UE au processus de négociation et de mise en œuvre des APE à travers le FED, le résultat à ce jour s'est avéré au final assez décevant, du moins par rapport aux attentes créées ex ante au niveau de l'UE :
- un total de 7 APE avec les régions ACP, cependant ils ne couvrent au total que 29 pays ACP (sur un nombre total de 79), dont 14 dans la Caraïbe, et seulement 13 en Afrique et 2 dans le Pacifique (European Commission, 2018a).
 - seule la région Caraïbe a signé un APE complet – incluant les services et les « domaines liés au commerce », les autres APE sont dits intérimaires et ne couvrent que les marchandises – et réunissant tous les pays concernés de la région, à l'exception d'Haïti – voir la suite de notre article qui focalise sur l'APE CARIFORUM-UE.

1.1.3. La négociation de l'APE CARIFORUM-UE

- 16 La négociation de l'APE CARIFORUM-UE démarra en avril 2014 à Kingston (Jamaïque) en présence du Commissaire européen au Commerce, à l'époque Pascal Lamy (à ce poste entre 1999 et 2004, avant de devenir Directeur général de l'OMC entre 2005 et 2013). Cette négociation mit en face deux parties supposément unifiées chacune à son niveau – rappelons que quand deux groupes de pays négocient un accord de libre-échange, comme ici avec d'un côté les États membres de l'UE et de l'autre les pays de la Caraïbe – cette négociation est rendue beaucoup moins lourde si chacun des deux groupes de pays constitue en son sein une union douanière, ce qui signifie que le régime douanier extérieur (au groupe) est le même pour tous les pays membres du groupe, à quelques exceptions près. Dès lors l'accord de libre-échange n'aura pas à être décliné en autant de versions que de pays concernés.
- 17 C'était (et c'est toujours) bien le cas du côté de l'UE qui est constituée en union douanière et marché unique, et c'est bien la Commission européenne qui porte les négociations commerciales internationales des États membres de l'UE d'une seule voix,

au nom de l'UE et de ses États membres, conformément aux principes de la politique commerciale commune, pour chaque négociation sur la base d'un mandat qui lui a été confié par le Conseil⁹.

- 18 En revanche, du côté des pays ACP de la Caraïbe, la situation était (et est restée) beaucoup plus complexe. En effet, la principale OIR de la Caraïbe ayant un mandat d'intégration commerciale n'est autre que la CARICOM (pour *Caribbean Community*), qui réunit depuis sa création en 1973 les ex-colonies britanniques de la région, membres du Commonwealth, ainsi qu'Haïti, qui en est devenu membre de plein droit en 2002. Cependant, la République dominicaine n'en est pas membre, alors qu'à elle seule elle représente un poids économique proche de celui l'ensemble des pays membres de la CARICOM (avec des PIB respectifs de l'ordre de 70 milliards de dollars US). Pour pouvoir développer la coopération avec la Caraïbe en incluant la République Dominicaine, l'UE a donc œuvré à l'établissement du CARIFORUM, dont sont membres ce dernier pays et les États de la CARICOM – le CARIFORUM n'est cependant pas une OIR à proprement parler, mais plutôt un véhicule ad hoc de dialogue politique et diplomatique¹⁰.
- 19 Par ailleurs, l'IR au sein de la Caraïbe ayant largement stagné durant les deux décennies précédentes, les Chefs d'État et de Gouvernement de la CARICOM décidèrent en 2001 de relancer le processus d'intégration commerciale à travers la révision du Traité de Chaguaramas, leur traité fondateur, avec à la clef le lancement du chantier du marché unique de la Caraïbe, le CSME (Caribbean Single Market and Economy), largement inspiré de l'exemple européen.
- 20 L'ensemble de cette dynamique devait permettre aux négociations de l'APE d'être conduites au niveau d'ensemble CARIFORUM-UE, bien que le CSME ne concerne pas la République dominicaine – cette dernière a toutefois signé un accord de libre-échange avec la CARICOM en 1998, entré en vigueur provisoirement en 2001, qui porte sur les biens, les services et la protection des investissements¹¹. Devant le manque de capacités institutionnelles dans la Caraïbe, au niveau régional, en matière de négociations commerciales, le CARIFORUM s'est alors doté en 1997 d'un véhicule de négociation à travers le Caribbean Regional Negotiating Machinery (CRNM), petite structure d'une dizaine de personnels qualifiés recrutés parmi le pool d'experts indépendants caribéens du commerce et financée par les bailleurs, y compris... l'UE à travers le FED régional.
- 21 Cette situation un peu baroque, où l'UE est à la fois partie prenante de la négociation et financeur de l'autre partie, fut retrouvée partout dans les négociations des APE : cela était la conséquence inéluctable de la faiblesse des capacités institutionnelles et financières de nombreux pays ACP, et bien que logiquement décriée, constituait un moindre mal – dans la mesure où en l'absence de cet appui, les capacités de négociations des régions ACP auraient été bien moindres. D'autant que par ailleurs, comme le tissu économique de bien des pays ACP, notamment les petits États insulaires (cf. infra pour la Caraïbe), est constitué exclusivement de micro et petites entreprises, qui ne peuvent rivaliser avec les grandes firmes occidentales et leur association de producteurs en ce qui concerne la préparation de position(s) détaillée(s) de négociations à transmettre aux autorités nationales.
- 22 En même temps, cette situation singulière fournit quelques explications au paradoxe du mécontentement dont ont fait preuve quelques chefs d'État caribéens sur le contenu de l'APE (cf. infra), après avoir pourtant endossé la conduite des négociations par le CRNM et surtout le résultat de ces négociations en signant l'APE en octobre 2008. Ce mécontentement, exprimé singulièrement par le Président d'alors du Guyana, Bharrat

Jagdeo (en poste de 1999 à 2011)¹², conduisit au démantèlement du CRNM et à son remplacement, à partir de 2009, par un autre véhicule ad hoc, l'Office of Trade Negotiations (OTN)¹³, intégré au Secrétariat de la CARICOM, avec un staff technique entièrement renouvelé.

- 23 Au final, comme il sera indiqué infra, la dynamique d'intégration commerciale dans la région Caraïbe reste limitée à bien des égards, et cela pèse sur sa capacité à parler d'une seule voix dans ses négociations commerciales extrarégionales.
- 24 Néanmoins, l'APE CARIFORUM-UE fut finalement paraphé par les parties prenantes en décembre 2007 puis signé en octobre 2008 par l'UE28 et le CARIFORUM14, Haïti n'ayant pour sa part signé le texte qu'en décembre 2009 – l'accord n'y est toujours pas d'application, tant qu'il n'y sera pas ratifié par le Parlement. À la fin 2017, cet accord a été ratifié par 22 États membres de l'UE (sur 28) et 9 États du CARIFORUM (sur 15) (European Commission, 2018b) : il est toujours considéré comme d'application provisoire.
- 25 Nonobstant la polémique interne au niveau régional Caraïbe, ainsi que les limites au processus d'intégration intra-caribéenne, et surtout compte tenu du relatif échec des négociations des APE dans les autres régions (cf. supra), l'APE CARIFORUM-UE a été souvent mis en avant par la Commission européenne comme étant exemplaire : il est donc temps de se tourner, ci-dessous, sur son contenu, puis d'en analyser ensuite la mise en œuvre.

1.2. Le contenu de l'accord : une évaluation ex ante

1.2.1. Le contenu de l'APE CARIFORUM-UE

- 26 Dans sa version publiée au JO de l'UE L'APE CARIFORUM-UE, est un très long document de 1953 pages, avec 250 articles sur environ 80 pages, le reste renvoyant aux annexes consacrées respectivement aux taxes à l'exportation (annexe I), aux droits de douanes portant sur les produits originaires des pays du CARIFORUM (annexe II), aux droits de douanes sur les produits originaires de l'UE (annexe III), aux listes d'engagements en matière d'investissement et de commerce des services (annexe IV), aux points de contacts (Annexe V), aux marchés publics (Annexe VI), et enfin aux Protocoles : (I) sur les règles d'origine et ses nombreuses annexes, (II) sur l'assistance administrative en matière douanière, (III) sur la coopération culturelle.
- 27 S'agissant du commerce des biens, comme annoncé les produits originaires du CARIFORUM bénéficient d'un accès libre (DFQF) au marché de l'UE dès le premier jour de la mise en œuvre (mais avec une période de transition pour le riz et le sucre), tandis que dans l'autre sens, les États du CARIFORUM se sont engagés à libéraliser progressivement dans le temps les importations de produits communautaires, à partir de 2011 et avec l'étalement suivant : 61% des lignes tarifaires sur dix ans, 83% sur quinze ans pour aboutir à 87% sur vingt-cinq ans (en 2033) pour les produits très sensibles¹⁴. 13% des lignes tarifaires sont donc prévues pour échapper à la libéralisation : il s'agit des produits les plus sensibles en termes de sécurité alimentaires, recettes fiscales, production et emploi, etc. Le calendrier de libéralisation, qui applique le principe d'asymétrie évoqué plus haut, est différencié selon les pays du CARIFORUM, avec un délai de mise en œuvre plus long pour les plus petits États du groupe. Pour ce qui est des charges et taxes autres que les taxes douanières standard,

une clause « standstill » (statu quo) est intégrée qui en interdit l'accroissement et indique que ces autres charges et taxes devront être progressivement éliminées sept ans après la signature de l'accord et sur une période de dix ans. Une clause « NPF » est intégrée au texte selon laquelle (i) l'UE s'est engagée à octroyer aux pays du CARIFORUM tout traitement plus favorable qu'elle pratiquerait dans un (futur) accord de commerce avec un pays tiers, et (ii) les pays du CARIFORUM ne pourront octroyer un meilleur traitement à des pays partenaires autres que ceux de l'UE, que si ces pays sont des pays en développement (ne faisant pas partie des pays émergents majeurs) – cette clause pourrait peser dans le contexte post Brexit, par exemple. L'APE cherche aussi à amener les États du CARIFORUM à respecter leurs engagements en matière d'intégration régionale en interdisant à tout État du CARIFORUM d'octroyer à l'UE un meilleur traitement qu'à ses pays partenaires du CARIFORUM.

- 28 L'APE a aussi pour objectif de faciliter et renforcer le commerce des services¹⁵, sur la base de l'esprit du « traitement national » – selon lequel les firmes étrangères dans les secteurs de services sont traitées de la même manière que les firmes locales, sans préjudice pour les États du choix de leur mode de régulation des secteurs concernés. La démarche de libéralisation est conforme aux règles du GATS, dont elle suit le mode opératoire : la libéralisation bilatérale ici s'opère sur une base volontaire, par secteur et mode d'exportation, les États du CARIFORUM pouvant par ailleurs prévoir des spécifications pour leurs PME. L'esprit des engagements asymétriques est également respecté, comme pour le commerce des biens : l'UE a établi des engagements de libéralisation dans 94% de ses secteurs de services là où les États du CARIFORUM ne l'ont fait qu'à hauteur de 75% en moyenne (65% dans les pays moins développés du CARIFORUM et jusqu'à 90% en République dominicaine). Comme pour le commerce des biens, celui des services est sujet au même type de clause NPF.
- 29 Des engagements sont également établis en matière d'investissement, autres que ceux relevant du mode 3 (présence commerciale) dans les secteurs de services. L'APE CARIFORUM-UE inclut aussi des provisions en matière de « domaines liés au commerce » tels que la concurrence, l'innovation et la propriété intellectuelle, la transparence dans les marchés publics, le commerce et le développement durable).
- 30 Par ailleurs, l'APE est un accord de libre-échange innovant en ceci qu'il intègre une substantielle dimension de coopération au développement, à financer par les divers instruments de financement extérieurs de l'UE. Il s'agit en premier lieu de la ligne régionale Caraïbe du FED, qui fournit un soutien important pour les sujets liés à l'APE, y compris le développement du secteur privé, et la connectivité – l'UE s'étant dotée d'une nouvelle stratégie de coopération UE-Caraïbe en 2012.
- 31 Enfin, une structure institutionnelle d'accompagnement pour la mise en œuvre a été prévue, faite de quatre niveaux : ministériel (le Joint Committee), haut fonctionnaire (Trade and Development Committee), société civile (le Consultative Committee) et enfin parlementaire (Parliamentary Committee).

1.2.2. L'évaluation ex ante

- 32 L'APE CARIFORUM-UE constitue une innovation forte en cela qu'il combine une démarche classique en matière d'ALE avec une démarche affichée d'appui au développement au bénéfice des pays du CARIFORUM, au travers des trois caractéristiques présentées supra, à savoir le principe de l'asymétrie des engagements,

le couplage avec une aide publique dédiée, et enfin l'établissement d'une structure institutionnelle d'accompagnement conséquente. Cette triple caractéristique est inédite dans les accords de libre-échange jusqu'ici conçus à travers le monde.

- 33 Sera-t-elle pour autant suffisante pour que l'APE délivre les résultats attendus par ses concepteurs, à savoir l'instauration d'une dynamique d'insertion positive croissante dans l'échange international des pays du CARIFORUM, avec à la clef le développement de la production, de l'emploi et une élévation des niveaux de vie des populations concernées dans ces pays ?
- 34 La question essentielle ici renvoie à l'analyse de la logique productive caribéenne et au fait de savoir si ses caractéristiques spécifiques sont suffisamment reflétées dans l'accord. De quoi s'agit-il en réalité ? Les économies de la Caraïbe sont de très petite taille, avec un PIB allant de moins de 1 milliard de dollars dans les petites Antilles (équivalent à une petite ville occidentale de 30 000 habitants) à environ 70 milliards pour la plus grande, la République dominicaine (moins que le PIB de la Wallonie). Cette petite taille est combinée à l'insularité, la distance et l'isolement vis à vis des grandes lignes maritimes internationales, d'où une accessibilité coûteuse qui renchérit les coûts d'approvisionnement et d'expédition des produits. En conséquence, déséconomies d'échelle et coûts de transports élevés se conjuguent pour conduire à des surcoûts unitaires de production permanents, autrement dit un manque de compétitivité naturelle notoire pour nombre de branches qui sont soit inexistantes (e.g. la construction automobile) soit limitées au marché local (agro-alimentaire, petite métallurgie...). Le tissu économique est quasi-exclusivement constitué de micro et de petites entreprises.
- 35 Le succès macroéconomique de ces petites économies insulaires (PEI), et la clef de l'élévation de leur niveau de revenu, réside-t-il dans le développement des services exportables ? Ce développement est réduit le plus souvent, de facto, à celui du tourisme et de la finance internationale, respectivement sur le plan du mode 2 et du mode 1 des exportations de services. Pour l'ensemble des firmes existantes dans les secteurs de service en effet, les mode 3 (présence commerciale à l'étranger) et 4 (mouvement naturel international du prestataire) sont naturellement limités par leurs coûts intrinsèques – les coûts de transaction relatifs à l'export sont d'autant plus lourds que l'entreprise est petite et, de nouveau, que le pays est éloigné/isolé – et/ou par les réglementations (pour le mode 4, les règles d'immigration dans les pays potentiellement importateurs des services).
- 36 Plus généralement il demeure très difficile de diversifier l'économie et en particulier les exportations de marchandises ; avec la libéralisation des échanges (et l'érosion des préférences), le challenge est de ne pas aboutir au rétrécissement de cette base économique minimale, et en particulier des exportations traditionnelles, dont la banane par exemple, mono-exportation de plusieurs pays dans les petites Antilles.
- 37 De ce point de vue, si l'APE signifie l'accroissement de la concurrence à l'importation dans ces PEI, c'est aussi le seul moyen, compatible avec les règles OMC, de préserver (du moins à moyen terme) l'accès préférentiel dont jouissent encore quelques exportateurs caribéens sur le marché européen par rapport à certains concurrents latino-américains ou asiatiques. C'est ici qu'a résidé l'incitation principale des pays ACP à revenu intermédiaire à signer les APE, sous la pression du lobby de leurs filières exportatrices.

- 38 La capacité de l'APE à fournir des réponses pertinentes et suffisantes aux contraintes productives et réglementaires évoquée supra reste incertaine, cela dépendra notamment de l'ampleur des mesures financières et réglementaires qui accompagneront sa mise en œuvre. Au final, toute analyse ex ante peut vite atteindre ses limites en termes de conclusion à tirer – le verdict sera livré par la réalité observée à différents horizons temporels successifs ; nous nous tournons maintenant vers l'état de la situation après les dix premières années de mise en œuvre (2008-2018).

2. La mise en œuvre de l'APE CARIFORUM-UE

2.1. L'évolution du commerce bilatéral UE-Caraïbe

- 39 Au niveau de l'ensemble des APE, l'UE souligne tout d'abord que les pays ACP partenaires n'ont pas encore suffisamment diversifié leurs exportations, ce qui implique que les recettes annuelles qu'ils en tirent sont encore largement fluctuantes avec les prix des matières premières, ainsi qu'avec les aléas climatiques, i.e. les récents cyclones dans la Caraïbe (European Commission, 2018a). L'APE ne semble pas faire mieux, à ce stade, que le vieux régime de Lomé auquel on faisait déjà ce reproche (cf. supra)...
- 40 En ce qui concerne plus particulièrement l'APE CARIFORUM-UE, et le commerce des biens, la Commission européenne souligne qu'à la fin 2017, les plus grands pays du CARIFORUM respectaient leurs engagements de réduction tarifaire tablés dans le calendrier, a contrario de certains plus petits pays du groupe (membre de l'OECS¹⁶) où des progrès étaient encore attendus en la matière. Par ailleurs, la plupart des pays du CARIFORUM n'appliquent pas la clause NPF visant à assurer la préférence régionale, telle que mentionnée supra).
- 41 Le commerce bilatéral total de marchandises sur la période 2013-2017¹⁷ s'est dégradé du point de vue du CARIFORUM, malgré un léger redressement en 2017 (baisse d'environ 20% des recettes d'exportation sur l'ensemble de la période, et hausse d'environ 25% des importations), et le solde commercial s'est détérioré nettement à partir de 2015 (cf. tableau 1 ci-dessous) – auparavant, entre 2009 et 2012, les agrégats étaient relativement proches de leur valeurs observées en 2013 : l'année 2013 fournit donc un bon scénario de base.

Tableau 1 : Commerce extérieur bilatéral total de marchandises, UE28-CARIFORUM14 (millions d'euros)

	2013	2014	2015	2016	2017
exportations CARIFORUM vers l'UE28	4 381	4 057	4 043	3 176	3 561
Importations CARIFORUM depuis l'UE28	4 055	4 159	5 270	4 950	5 130
Balance commerciale du CARIFORUM	+326	-102	-1 228	-1 775	-1 569

Source : Eurostat dans European Commission, 2018b, p. 251-252.

- 42 Il faut rappeler que si l'UE n'est que le second partenaire du CARIFORUM dans l'ensemble (avec environ 14% du commerce extérieur), loin derrière les Etats-Unis, pour ce qui est de certains pays de l'OECS la situation est inversée quand ils sont mono-exportateurs de banane vers le Royaume-Uni (Dominique, Sainte Lucie). Les principaux produits exportés concernés sont, par ordre décroissant de valeur, le pétrole et le gaz (depuis Trinidad & Tobago), les produits miniers (depuis la Jamaïque), la banane, le sucre, le rhum et les fèves de cacao. Doit aussi être conservé à l'esprit que la République dominicaine présente un poids important dans le commerce bilatéral UE28-CARIFORUM¹⁴, et en détermine donc en partie la tendance, avec environ 25% des exportations et 35% des importations caribéennes, qui reste néanmoins quelque peu inférieur à son poids dans le PIB régional.
- 43 Au niveau des produits européens importés par le CARIFORUM, une très forte croissance récente est observée au niveau des produits agroalimentaires, dont les produits laitiers, des produits carnés, des légumes, des boissons et même du sucre (Goodison, 2018).
- 44 En matière de commerce de services, la Commission européenne souligne, dans son rapport au Conseil et au Parlement, que les pays de la Caraïbe n'ont pas encore pu tirer de bénéfiques majeurs de la libéralisation apportée par l'APE – elle cite le manque de mise en œuvre des mesures par certains partenaires, le manque de capacité d'offre, mais aussi, du côté des États membres de l'UE, les régimes de visa obligatoire et le manque de données sur les services (European Commission 2018a, p.37). Cependant, dans le document de travail qui accompagne ce rapport, elle indique (European Commission 2018b, p 254), que la balance des services est favorable au CARIFORUM avec une forte accélération positive pour ces pays à partir de 2014 (cf. tableau 2), précisant la forte part prise par les exportations de services des Bahamas en 2016 (15 638 millions d'euros) et de la République dominicaine (994 millions d'euros). Cela correspond probablement à des services financiers et touristiques. Enfin la Commission européenne note l'absence de tendance apparente en matière de flux d'investissements productifs (IDE) vers le CARIFORUM ou depuis le CARIFORUM (European Commission 2018b, p. 254).

Tableau 2 : Commerce extérieur bilatéral de services, UE28-CARIFORUM¹⁴ (millions d'euros)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
exportations CARIFORUM vers l'UE28	3 803	3 843	3 285	13 595	20 980	18 846
Importations CARIFORUM depuis l'UE28	2 927	3 475	3 390	3 230	2 950	3 423
Balance commerciale du CARIFORUM	+876	+369	-105	+10 366	+18 030	+15 422

Source : Eurostat dans European Commission, 2018b, p. 251-252.

- 45 Il apparaît que de manière très classique pour des PEI, pour des raisons liées à leur logique productive (cf. supra), l'exportation des services est beaucoup plus importante et stratégique que celle des marchandises – on peut signaler à cet égard que tous ont une balance commerciale (et la plupart du temps aussi la balance courante) très

déficitaire, sauf Trinidad & Tobago qui échappe à cette loi d'airain des PEI grâce à ses exportations de pétrole et de gaz – voir aussi Yvars (2018) et McLean et Singh (2018).

2.2 La coopération au développement

- 46 La mise à disposition de l'enveloppe régionale Caraïbe du FED, à travers le Caribbean Regional Indicative Programme (CRIP) est désormais directement liée à l'APE (European Commission, 2018b, p.255). Dans le cadre du 10^{ème} FED, l'enveloppe consacrée directement à la mise en œuvre de l'APE s'était élevée à 140 millions d'euros (sur un total de 165 millions pour le CRIP), puis pour le 11^{ème} FED en cours (2014-2020) elle s'est réduite à 102 millions d'euros, pour la coopération et l'intégration économique régionale, sur un montant total du CRIP pourtant largement accru (à 346 millions d'euros). Parmi les actions financées figurent le soutien aux secrétariats de la CARICOM et de l'OECS, le soutien aux services liés au commerce au niveau des administrations nationales, et au secteur privé via le Caribbean Export Development Agency (CEDA).

2.3 La dynamique d'accompagnement institutionnel

- 47 Telle qu'évoquée supra, la structure institutionnelle à 4 niveaux pour accompagner la mise en œuvre de l'APE CARIFORUM-UE a été progressivement installée et fonctionne régulièrement depuis 2010¹⁸. Le Comité consultatif par exemple, qui réunit des représentants de la société civile ACP et UE (employeurs, syndicats de travailleurs et de consommateurs, ONG, universitaires...) a vu ses capacités se renforcer à travers le temps et continue ses efforts pour peser sur les discussions politiques autour de la mise en œuvre de l'APE, comme le montre sa récente déclaration conjointe à la suite de son 4^{ème} meeting des 3 et 4 décembre 2018 à Sainte Lucie, mise en ligne par l'Association des Chambres de commerce et d'industrie de la Caraïbe (CAIC, 2018). Le Comité consultatif a souligné de nombreux points, en particulier le besoin de mieux comprendre la dynamique du commerce de services en croissance (cf. supra) – le principe de la création d'un comité technique de suivi du commerce des services a été acté. Le manque de capacité en matière de suivi de l'APE, nonobstant les récentes publications de l'UE en la matière, a également été rappelé. Le Comité consultatif contribue aussi au débat technique sur des points particuliers, comme celui de l'octroi de mer dans les régions ultrapériphériques françaises de la Caraïbe (cf. infra, le paragraphe 2.3.2).
- 48 Si l'APE fait désormais partie de l'exercice annuel de revue par la Commission de la mise en œuvre de ses accords de libre-échange, et qu'un exercice d'évaluation doit être entrepris tous les cinq ans¹⁹, il n'en demeure pas moins un chaînon (encore) manquant : c'est celui de l'identification et de la mise en place d'un système d'indicateurs de suivi-évaluation (M&E) de l'APE – discuté depuis longtemps, toujours pas effectif à la fin 2018.

2.4 Prochaines étapes et perspectives

2.4.1. L'APE à +10 ans : la phase critique

- 49 À + 10 ans, l'APE CARIFORUM-UE est entré dans une phase de plus en plus critique de sa mise en œuvre, avec à l'approche le démantèlement de lignes tarifaires pour des produits plus sensibles, du côté du CARIFORUM, et tandis que les regards se tournent

aussi de plus en plus vers les autres charges et taxes (« Other Charges and Duties », ou ODCs, en anglais) qui sont parfois prélevées en douane par les États du CARIFORUM sur les produits importés, pour des raisons pratiques, alors qu'elles sont classées dans la fiscalité intérieure, et tandis que la production intérieure y échappe éventuellement pour diverses raisons. Ceci peut contredire le principe du traitement national relevant de l'article II du GATT²⁰. Dans l'APE les pays du CARIFORUM se sont engagés à éliminer ces ODCs (cf. supra), mais ils sont réticents à cet égard.

- 50 Ils le sont d'autant plus que dans l'autre sens, alors qu'ils bénéficient de l'accès libre DFQF au marché européen, leurs produits, à l'entrée sur les marchés des RUP françaises de la Caraïbe, font face à la taxe d'octroi de mer. Cette dernière est une taxe intérieure locale, prélevée sur toutes les marchandises d'où elles proviennent, y compris sur les produits français et européens – ce prélèvement est exercé en douanes pour des raisons historiques et pratiques ; tandis que la production locale, sur décision du Conseil européen, peut bénéficier de taux réduits, voire nuls (cf. Salmon, 2008), pour compenser les « surcoûts » naturels de la production locale. L'octroi de mer remplit au final deux fonctions : il abonde les finances publiques des collectivités locales, et permet aux firmes locales de mieux résister à la concurrence des produits extérieurs, y compris communautaires. Cette taxe a été « sanctuarisée » (« grandfathered ») par la Commission européenne dans les négociations des APE, qui le considère comme tel depuis lors. Les pays du CARIFORUM, plutôt que chercher à en imposer son élimination, pourraient être amenés à utiliser son argumentaire de base pour obtenir de l'UE la flexibilité qu'ils requièrent en matière d'élimination des ODCs, dans la mesure où les producteurs du CARIFORUM, comme ceux des RUP, font face aux mêmes surcoûts provoqués par la combinaison de la petite taille, l'insularité et l'isolement, la dépendance en un petit nombre de produits, etc. raison d'être du soutien communautaire aux RUP et singulièrement de l'octroi de mer²¹. Comme rappelé par Yvars (2011), l'intégration régionale au sein du CARIFORUM, bien qu'utile à cet égard, ne sera pas à même de desserrer significativement la contrainte de déséconomies d'échelle auxquelles font face les PEI de la Caraïbe, compte tenu de la taille limitée du commerce régional (sans même parler de sa fragmentation physique et des problématiques de transport intra-régional).
- 51 Ainsi, avec le type de dispositifs de soutien à la production locale évoqués plus haut, il en va de l'existence même de certaines activités, dans des conditions productives naturellement défavorables, entraînant leur manque de compétitivité chronique – la question étant : veut-on, à travers une démarche volontariste, infléchissant la logique concurrentielle pure, œuvrer pour maintenir un socle productif local ?

2.4.2. L'impact du Brexit et les perspectives post 2020

- 52 Le Brexit, s'il se matérialise effectivement, aura pour conséquence de sortir le Royaume-Uni des APE signés par l'UE : en conséquence, l'accès des produits du CARIFORUM au marché britannique dépendra de la future politique commerciale de ce pays : ou bien il demeure dans une Union Douanière avec l'UE, auquel cas son régime de droits de douane restera inchangé, ou bien il en sort pour reprendre le contrôle de sa politique douanière, et dès lors il lui faudra préciser quelle sera sa future politique commerciale vis-à-vis des pays tiers, y compris du CARIFORUM (droits NPF, éventuel SPG).

- 53 Le CARIFORUM, dont certains pays sont très dépendants, pour leurs exportations agricoles et agroalimentaires en particulier, du marché britannique (Goodison, 2018), a engagé un intense dialogue avec le gouvernement anglais pour préparer un futur accord bilatéral CARIFORUM-Royaume-Uni qui reproduirait les effets actuellement exercés par l'APE.
- 54 De même, il reste à clarifier les contours de la période post 2020 au double niveau du futur accord post-Cotonou pour les relations ACP-UE et du futur cadre financier pluriannuel (CFP) de l'UE (2021-2027). Même si l'APE CARIFORUM-UE n'a pas de limitation de durée, contrairement à l'accord de Cotonou prévu pour expirer en 2020, le double cadre susmentionné impactera en effet la manière dont pourront être développées les futures relations UE-Caraïbe, en particulier au niveau de l'aide au développement régionalisée. La Commission a d'ores et déjà proposé, à cet égard, la budgétisation du FED et sa fusion dans un grand instrument financier extérieur de l'Union. De même, l'Union européenne est tentée de pousser de plus en plus sa coopération avec la Caraïbe dans le cadre plus large Amérique latine-Caraïbes, ce qui présente des risques importants de dilution de la compréhension de la réalité singulière de la Caraïbe dans ce plus vaste espace, et donc de la pertinence des réponses apportées par l'UE aux défis du développement insulaire. Une CARICOM renforcée devra jouer un rôle encore plus important dans un tel contexte élargi.

Conclusion

- 55 Tout bien considéré, y compris le contexte productif des PEI de la Caraïbe, si l'APE ne devrait pas entraîner une régression des pays de la Caraïbe, contrairement aux funestes prévisions de Sanders rapportées par Yvars (2011), sa mise en œuvre concomitamment à celle d'autres accords de libre-échange avec d'autres pays en développement notamment en Amérique latine, présente des risques non négligeables de disparition de filières productives dans la Caraïbe : cela rend nécessaire un suivi fin de la mise en œuvre et surtout des mesures d'accompagnement actives de soutien aux activités locales là où elles apparaissent indispensables, possibles et pertinentes. En d'autres termes, comme pronostiqué par Yvars (2011, p. 297), si les résultats à en attendre seraient au mieux « mitigés »²², et si l'APE en aucun cas n'apparaît comme une panacée, il reste aux acteurs du partenariat à poursuivre leur relation sur la base d'une sincère et étroite collaboration, pour la rendre toujours plus dynamique, fructueuse et équilibrée.

BIBLIOGRAPHIE

B&S Europe and Linpico (2014), *Monitoring the Implementation & Results of the CARIFORUM-EU EPA Agreement*, Report funded by the European Development Fund, September.

- Cristophe G. (2011), « Heurs et malheurs de l'intégration régionale caribéenne », in E. Dubesset et R. Lucas (dir.). *La Caraïbe dans la mondialisation : quelles dynamiques régionalistes ?*, L'Harmattan.
- Dubesset E. et R. Lucas (2011) (dir.). *La Caraïbe dans la mondialisation : quelles dynamiques régionalistes ?*, L'Harmattan.
- European Commission (2018a), *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Implementation of Free Trade Agreements*, COM(2018) 728 final.
- European Commission (2018b), *Individual Reports and info sheets on the implementation of EU Free Trade Agreements*, SWD(2018) 454 final.
- European Commission (2018c), *Overview of Economic Partnership Agreements*, updated November 2018.
- European Commission (2018d), *European Union, Trade in goods with ACP - Caribbean States, DG Trade*, 30 October, https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/region/details_acp-caribbean-countries_en.pdf
- Goodison P. (2018), *CARIFORUM EU EPA : Slow Pace of Implementation and Marginal benefits, Summary*, ACT Alliance EU, updated 22 December, <http://epamonitoring.net/cariforum-eu-epa-slow-pace-of-implementation-and-marginal-benefits/>
- CAIC (2018), *Joint Statement from the 4th meeting of the CARIFORUM-EU Consultative Committee*, December 4, www.carib-commerce.org/index.php/news/584-joint-statement-from-the-fourth-meeting-of-the-cariforum-eu-consultative-committee-2
- Logossah K., Salmon J-M et Solignac-Lecomte H-B. (2001), « L'Accord de Cotonou et l'ouverture économique : un partenariat modèle entre l'UE et les pays ACP ? », *Revue Région et Développement*, n° 14, 2001.
- McLean S., Singh R. (2018), « Monitoring Trade agreements : improving export performance and promoting industrialization in the goods-producing economies of the Caribbean », *Studies and Perspectives*, n°65, ECLAC, January.
- Mohabeer R, Salmon J-M. (2012), « Du bon usage des réglementations de marché pour le développement économique : en quoi l'île Maurice est-elle exemplaire ? », in *De l'économie coloniale à l'économie mondialisée : aspects multiples de la transition (XXè et XXIème siècles)*, édité par F. Célimène et A. Legris, Publibook.
- Salmon J-M. (2008), « Les politiques de l'Union européenne Outre-Mer : les Marchés », in *Union européenne et Outre-Mers unis dans leurs diversités*, édité par L. Tesoka et J. Ziller, Proceedings of the conference organized at the European University Institute of Florence, 12-13 April 2007, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2008
- Williams Y. (2014), *Shifting between hegemony and dominance ? A Neo-Gramscian Analysis of the EU as a Structural Foreign Policy Actor : The Singular Case of the Cariforum-EU Economic Partnership Agreement*, Bruges Regional Integration & Global Governance Papers, UNU-CRIS, 1/2014, www.academia.edu/9235120/Shifting_Between_Hegemony_and_Dominance_A_Neo-Gramscian_Analysis_of_the_EU_as_a_Structural_Foreign_Policy_Actor_The_Singular_Case_of_the_Cariforum-EU_Economic_Partnership_Agreement
- Yvars B. (2018), *L'insertion actuelle de l'AEC dans le commerce international*, mimeo, https://www.researchgate.net/publication/329105433_L'insertion_actuelle_de_l'Association_des_Etats_de_la_Caraibe_dans_le_commerce_international

Yvars B. (2011), « L'APE peut-il favoriser une meilleure insertion de cette région dans la mondialisation ? », in E. Dubesset et R. Lucas (dir.). *La Caraïbe dans la mondialisation : quelles dynamiques régionalistes ?*, L'Harmattan, 2011.

NOTES

1. La Caraïbe incluant ici la République dominicaine, membre en effet du CARIFORUM (mais non du CARICOM, cf. infra), et non pas Cuba, qui ne fait pas partie du groupe ACP du fait de son isolement diplomatique à la suite du manque de respect des droits politiques fondamentaux généralement associé au régime castriste.

2. Seule une analyse contrefactuelle sérieuse pourrait fournir quelques éclairages en la matière...

3. Les préférences commerciales octroyées aux pays ACP, les plus généreuses au sein du système douanier communautaire, n'étaient pas étendues aux autres pays en développement, dont le régime d'accès au marché communautaire était moins favorable. Ce type de distorsion, contraire aux règles de l'OMC née en 1995 en intégrant les accords du GATT et de Marrakech, concernait en particulier le régime d'importation communautaire de la banane, qui n'allait pas manqué d'être dénoncé dans cette institution (par les pays latino-américains exportateurs de banane, poussés en ce sens par les multinationales américaines du fruit qui y sont présentes)...

4. Sous-réserve de l'accord des États membres de l'OMC à cet égard, à travers une dérogation (« waiver ») finalement obtenue, en échange de concessions de l'UE, à la Conférence Ministérielle de Doha en octobre 2001

5. C'est d'ailleurs l'objectif de long terme assigné aux organisations régionales africaines, également appelées les « Communautés Economiques Régionales (CER) », à savoir l'intégration économique continentale, dont elles sont les « building blocks » selon les termes des documents stratégiques de l'Union africaine.

6. Par exemple avec l'EAC, sous-région de la région AFOA, déjà divisée entre la SADC et le COMESA.

7. L'informalité de l'économie et les faibles capacités des administrations, typiques des structures economico-administratives des PMA, réduisent la faisabilité de l'établissement d'une taxe interne de type TVA. Ce que les économistes appellent la rigidité à la hausse des recettes publiques... Une situation qui caractérise amplement Haïti dans la Caraïbe, par exemple, dont la pression fiscale globale reste largement sous les 10% d'un PIB déjà pourtant bien faible, et dont les droits de douane sont parmi les plus bas de la Caraïbe, à l'issue de la mise en œuvre des programmes sous la houlette des IBW (plans d'ajustement structurel puis de réduction stratégique de la pauvreté dans le cadre de la stratégie PPTE).

8. Pour une version récente de la liste des PMA (décembre 2018) : https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/ldc_list.pdf

9. Ce mandat ayant été préparé et soumis au Conseil par... la Commission européenne elle-même, au niveau de la DG Trade.

10. Dont les moyens sont limités, et largement dépendants du soutien financier de l'UE à travers le FED régional Caraïbe ; concrètement, le CARIFORUM est « hébergé » par la CARICOM qui met à sa disposition des bureaux dans son siège à Georgetown (Guyana).

11. <https://www.carib-export.com/login/wp-content/uploads/2009/08/CARICOM%20DR%20FTA.pdf>

12. Voir également Christophe (2011)

13. <https://fr.scribd.com/document/47036565/A-Glimpse-at-the-Office-of-trade-Negotiations-OTN-CARICOM-Secretariat>

14. http://eeas.europa.eu/archives/delegations/barbados/documents/eu_barbados/epa_trade_in_goods_en.pdf.

A noter toutefois que la Commission précise ailleurs en 2018 que l'engagement du CARIFORUM s'élève à 92% de libéralisation des lignes pour 2033 (European Commission, 2018b, p. 251).

15. http://eeas.europa.eu/archives/delegations/barbados/documents/eu_barbados/epa_trade_in_services_en.pdf

16. Voir l'article consacré à l'OECS dans ce même numéro.

17. Puisque Haïti n'est pour le moment pas partie prenante de l'APE, les données évoquées ici concernent le commerce bilatéral des 14 autres Etats du CARIFORUM (CARIFORUM14), avec les 28 Etats membres de l'UE.

18. Le Joint Committee a tenu sa 4^{ème} réunion en novembre 2017, le Trade and Development Committee sa 8^{ème} réunion en décembre 2018, le Comité consultatif son 4^{ème} meeting en décembre 2018 (European Commission, 2018c).

19. Voir celui entrepris par B&S Europe and Linpico (2014).

20. Selon lequel une fois que les droits de douane ont été acquittés à l'importation d'un produit, celui-ci ne doit pas subir une taxation interne supérieure à celle des produits nationaux, ce qui pourrait constituer une protection douanière déguisée.

21. Ce parallélisme analytique a été mis en avant par le Comité consultatif de l'APE lors de son dernier meeting de Décembre 2018 et transmis avec d'autres points au Trade and Development Committee (CAIC, 2018).

22. Pour Christophe (2011), « on est bien forcé d'accepter que la montagne APE est susceptible d'accoucher d'une souris... ».

RÉSUMÉS

L'Accord de Partenariat Economique (APE) CARIFORUM-UE est un accord de libre-échange « nord-sud », négocié dans le cadre de l'Accord de Cotonou (2000-2020) entre les pays ACP et l'UE, compatible avec les règles de l'OMC et incluant des caractéristiques innovantes telles que l'asymétrie des engagements de libéralisation réciproque, l'inclusion de mesures de coopération au développement et d'une architecture institutionnelle poussée, pour tenir compte des écarts de niveau de développement économique entre les deux parties. Il a succédé au régime d'ouverture non-réciproque des marchés européens organisé à travers les conventions de Lomé successives qui fut jugé inefficace et contraire aux règles du commerce multilatéral.

Après dix ans de mise en œuvre progressive (2008-2018), cet APE est entré dans une phase de libéralisation de plus en plus critique, tandis que ses effets sont contrastés, si l'on en croît l'évolution récente du commerce bilatéral, avec pour la partie caribéenne, une dégradation du solde de sa balance commerciale, accompagnée d'un accroissement fort et récent des exportations nettes de services, concentré sur un nombre limité de pays caribéens et secteurs. Les prochaines étapes de mise en œuvre et les perspectives pour l'avenir (post Cotonou, UE post 2020, Brexit) pourraient entraîner encore plus d'effets ambigus, et appellent à des mesures de suivi et d'accompagnement renforcées par les parties prenantes, notamment en ce qui concerne la prise en compte effective des conditions productives relatives réelles des petites économies insulaires de la Caraïbe.

The Economic Partnership Agreement (EPA) CARIFORUM-EU is a « north-south » free trade agreement negotiated under the Cotonou Agreement (2000-2020) between the ACP States and the EU, compatible with WTO rules, and inclusive of innovating characteristics such as asymmetrical

liberalization commitments, development cooperation measures and a large institutional accompanying structure, with a view to taking into account the gap between both parties economic development levels. It has replaced the former non reciprocal trade regime under the Lomé arrangements which were considered inefficient and running against multilateral trade rules.

After ten years of progressive implementation (2008-2018), this EPA has entered into a critical phase, while it seems to so far face mixed results in terms of bilateral trade, with the Caribbean side seeing its negative trade balance deepened, together with a recently much increased services surplus, the latter being seemingly concentrated on a limited range of Caribbean countries and services sectors. Next EPA implementation stages and perspectives in relation to post Cotonou, EU post 2020 issues and the Brexit may lead to some more ambiguous effects, which calls for both parties to implement reinforced monitoring and accompanying measures, in particular with regard to an effective way to address the relatively disadvantaged productive conditions faced by the small island economies of the Caribbean.

INDEX

Keywords : EPA, trade and development, WTO, CARICOM, European Union

Mots-clés : APE, commerce et développement, OMC, CARICOM, Union européenne

AUTEUR

JEAN-MICHEL SALMON

Laboratoire Caribéen de Sciences Sociales (LC2S), Université des Antilles, Maître de Conférences,
jean-michel.salmon@univ-antilles.fr, <http://www2.univ-ag.fr/CRPLC/>