

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 avril 1984.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (1) sur le projet de loi autorisant l'adhésion de la République française à l'Accord portant création de la Banque de développement des Caraïbes (ensemble trois annexes et un protocole).*

Par M. Jacques CHAUMONT,

Sénateur

Le *Cercle* *Commissaire* est composé de MM. Jean Lecanuet, *président*, Yvon Bourges, René Didier, Pierre Matrça, Jacques Menard, *vice-présidents*, Serge Boucheny, Michel d'Aillières, Francis Pihoro, Gérard Gaud, *secrétaires*, Paul Alduy, Michel Alloncle, François Autain, Jean-Pierre Basle, Jean Benard, Mousseaux, Noël Berrier, André Bettencourt, Charles Bosson, Raymond Bourguin, Louis Brives, Guy Cabanel, Michel Caldaguès, Jacques Chaumont, Michel Cluses, André Déléris, Jacques Delong, Maurice Faure, Charles Ferrant, Louis de la Forest, Jean Garcia, Jacques Gerton, Marcel Henry, Louis Jung, Philippe Labeyrie, Christian de La Malène, Edouard Le Jeune, Max Leseune, Louis Longueuec, Philippe Madrelle, Jean Mercier, Pierre Merli, Daniel Milaud, Claude Mont, Jean Natali, Paul d'Ornano, Bernard Parmentier, Mme Rolan le Perle, MM. Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Marcel Rosette, Albert Verquin.

Voir le numéro :

Sénat : 185 (1983-1984).

Traités et Conventions. — Caraïbes

## SOMMAIRE

	Pages
<b>Introduction</b> .....	5
<b>PREMIÈRE PARTIE. – L'évolution de la Banque de développement des Caraïbes, son organisation et ses activités, ainsi que la politique française d'aide au développement justifie l'adhésion de la France à la Banque</b> .....	7
<b>A. – UNE SENSIBLE EVOLUTION DE LA BANQUE DE DÉVELOPPEMENT DES CARAÏBES</b> .....	7
1° <i>Les origines de la Banque</i> .....	7
2° <i>La vocation de la Banque</i> .....	7
3° <i>L'ouverture de la Banque</i> .....	8
4° <i>La politique d'aide aux pays les plus défavorisés</i> .....	8
<b>B. – LES CONDITIONS DE FONCTIONNEMENT DE LA BANQUE</b> .....	9
1° <i>Les structures et le capital</i> .....	9
2° <i>Douze fonds spéciaux</i> .....	9
3° <i>L'activité actuelle de la Banque</i> .....	10
4° <i>Le rôle de la Banque dans l'ensemble des organisations de coopération et de développement intervenant dans la région</i> .....	10
<b>C. – L'ADHESION DE LA FRANCE À LA BANQUE</b> .....	11
1° <i>L'opportunité saisie par le Gouvernement français</i> .....	11
2° <i>Les modalités de l'adhésion de la France</i> .....	12
3° <i>Une adhésion qui s'inscrit dans le cadre de la politique française d'aide au développement</i> .....	12
4° <i>La présence et l'action de la France dans la région</i> .....	13
<b>SECONDE PARTIE. – L'initiative proposée s'inscrit dans le contexte divers, fragile, instable et sensible du cercle Caraïbe qui revêt une importance géopolitique majeure aux yeux des Etats-Unis et où un renforcement de la présence française peut constituer un facteur d'équilibre appréciable</b> .....	15
<b>A. – LE CERCLE CARAÏBE. UNE ZONE DIVERSE, ECONOMIQUEMENT FRAGILE, POLITIQUEMENT INSTABLE ET STRATEGIQUEMENT SENSIBLE</b> .....	15
1° <i>La diversité de la zone Caraïbe</i> .....	15
2° <i>Une région économiquement fragile</i> .....	16
3° <i>Une stabilité politique précaire</i> .....	17
4° <i>Une situation stratégique sensible</i> .....	17
<b>B. – UNE IMPORTANCE GÉOPOLITIQUE MAJEURE AUX YEUX DES ETATS-UNIS</b> .....	18
1° <i>Le glacis méridional des Etats-Unis</i> .....	18
2° <i>Les intérêts économiques américains dans la région</i> .....	18
3° <i>Une zone à hauts risques</i> .....	19
4° <i>La nature du contrôle exercé par les Etats-Unis</i> .....	20

C. - LE RENFORCEMENT DE L'INFLUENCE FRANÇAISE PEUT CONSTITUER UN FACTEUR D'ÉQUILIBRE APPRÉCIABLE .....	21
1 <sup>o</sup> <i>Les éléments de la présence française</i> .....	21
2 <sup>o</sup> <i>Une présence non exclusive d'autres influences européennes</i> .....	21
3 <sup>o</sup> <i>Une politique française qui n'emporte pas l'adhésion</i> .....	22
<b>Les conclusions favorables du Rapporteur et de la Commission</b> .....	25
<i>Annexe n° 1</i> : Liste des pays membres de la Banque de développement des Caraïbes ....	26
<i>Annexe n° 2</i> : Liste des fonds spéciaux de la Banque de développement des Caraïbes ....	27

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi qui nous est soumis a été déposé en première lecture sur le Bureau du Sénat ; il a pour objet d'autoriser l'adhésion de la France à la Banque de développement des Caraïbes, créée par l'accord de Kingston du 18 octobre 1969, à l'initiative du Royaume-Uni et du Canada, pour contribuer au développement économique des Antilles anglophones.

Le champ d'action de la Banque de développement des Caraïbes ne s'étend pas à l'ensemble de ce qu'il est convenu d'appeler le « cercle Caraïbe », c'est-à-dire l'Amérique centrale, du Guatemala à Panama, les grands Etats continentaux – Mexique, Venezuela, Colombie – et l'ensemble des îles Caraïbes, de Cuba à Trinidad.

Réunissant à ce jour vingt-deux pays, la Banque ne comprend en effet comme Etats emprunteurs que dix-sept des îles Caraïbes, faisant partie des micro-Etats de la région ayant récemment accédé à l'indépendance ; les cinq autres Etats membres, non emprunteurs, sont, outre les deux pays non régionaux instigateurs de l'entreprise – Canada et Royaume-Uni –, les trois pays régionaux qui ont rejoint la Banque plus tardivement : la Colombie, le Mexique et le Venezuela.

Il est cependant apparu nécessaire à votre Rapporteur, pour apprécier justement la portée de l'adhésion de la France à ce qui aspire à devenir une véritable banque régionale de développement, de replacer cette entreprise dans son contexte général, économique, géopolitique et stratégique. C'est à cette fin qu'après avoir analysé les termes techniques de l'adhésion proposée à cette Banque de développement des Caraïbes, le présent rapport tentera brièvement d'esquisser les grands traits de la situation actuelle dans la région concernée.

\*  
\* \*

## PREMIÈRE PARTIE

# L'ÉVOLUTION DE LA BANQUE DE DÉVELOPPEMENT DES CARAÏBES, SON ORGANISATION ET SES ACTIVITÉS, AINSI QUE LA POLITIQUE FRANÇAISE D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT, JUSTIFIENT L'ADHÉ- SION DE LA FRANCE À LA BANQUE

### A. - Une sensible évolution de la Banque de développement des Caraïbes.

1° *Les origines de la Banque* méritent d'être rappelées. Elles doivent être recherchées dans *l'accession à l'indépendance* de quelques îles Caraïbes au début des années soixante : ces Etats nouvellement indépendants souhaitèrent, après l'échec des tentatives visant à la création d'une « Communauté des territoires Caraïbes de l'Est », renforcer leur coopération et envisagèrent l'institution d'une agence financière de développement régional.

C'est alors que le Programme des Nations unies pour le développement (P.N.U.D.) suggéra la création d'une Banque dotée d'un capital initial de 50 millions de dollars en vue de financer des projets de développement locaux ou régionaux. Cette suggestion fut adoptée par les Etats concernés lors de la Conférence de la Barbade d'octobre 1967.

Les travaux préparatoires furent entrepris et, avec l'aide de la Grande-Bretagne, du Canada et de plusieurs instances internationales spécialisées en matière de développement - P.N.U.D., Banque mondiale, Banque interaméricaine de développement -, débouchèrent sur la signature de l'accord de la Jamaïque créant la Banque en octobre 1969.

2° *La vocation de la Banque*, prenant en compte le sous-développement de nombre des Etats concernés - le revenu moyen par habitant étant souvent inférieur à 200 dollars -, est de mobiliser des ressources financières supplémentaires pour financer des projets de développement et de fournir une assistance technique aux pays membres dans l'utilisation de leurs ressources.

*L'article premier* des statuts de la Banque expose que « le but de la Banque est de contribuer à la croissance et au développement économiques harmonieux des pays de la région des Caraïbes qui en sont membres et de promouvoir entre eux la coopération et l'intégration économiques en accordant d'urgence une attention particulière aux besoins des pays membres de la région les moins développés ».

C'est pour atteindre ce but que la politique de la Banque, au cours de ses quinze années d'existence, a subi deux inflexions majeures sur lesquelles il importe de s'arrêter ici :

- l'ouverture de la Banque à des pays non régionaux ;
- un soutien accentué aux Etats membres les plus défavorisés.

3° *L'ouverture de la Banque* s'est traduite par une sensible atténuation de la dominante anglophone qui caractérisait la Banque à ses débuts où elle réunissait, aux côtés du Canada et du Royaume-Uni, seize Etats des Antilles anglophones. Cette ouverture s'est marquée d'au moins trois façons :

- d'abord par l'adhésion d'*Etats* régionaux continentaux et *hispanophones* : le Venezuela et la Colombie en 1973-1974, le Mexique en 1982 (cf. annexe n° 1) ;

- ensuite par la création d'une douzaine de « *fonds spéciaux* » (cf. annexe n° 2), recevant des contributions de pays industrialisés - notamment les Etats-Unis et les pays de la C.E.E. - n'appartenant pas à la Banque mais appuyant ainsi son action ;

- enfin, plus récemment, par une résolution de la Banque en date du 12 mai 1982, annexée au projet de loi qui vous est soumis, et proposant l'adhésion de pays membres de l'*O.C.D.E.*

L'adhésion de la France constituera, si le Parlement l'autorise, la réponse à cette dernière proposition. Elle s'inscrit ainsi dans un processus d'ouverture de la Banque vers de nouveaux pays non emprunteurs, en premier lieu les pays industrialisés.

4° *La politique d'aide aux pays les plus défavorisés* constitue le second axe de l'évolution de la Banque. Ce soutien aux pays les plus pauvres de la zone Caraïbe a pourtant dès l'origine été affirmé : ainsi, de 1970 à 1982, 57 % des fonds distribués l'ont été aux douze Etats membres les plus pauvres qui ne contribuent au capital qu'à hauteur de 7 % ; durant la même période, ces pays ont bénéficié de 70 % des ressources des divers fonds spéciaux.

La politique de la Banque tend à poursuivre et à accentuer cette orientation. Cette action en faveur des plus démunis passe par des prêts prioritaires aux meilleures conditions, et par la

fourniture de l'assistance technique nécessaire. Elle passe aussi par une augmentation et une diversification du capital de la Banque, dont il est nécessaire d'examiner brièvement les conditions de fonctionnement.

## **B. - Les conditions de fonctionnement de la Banque.**

1° *Les structures et le capital* de la Banque appellent les commentaires suivants :

- *L'organisation* et les conditions de gestion de la Banque sont déterminées par le chapitre VI de ses statuts : la Banque est dotée d'un Conseil des gouverneurs, où chaque pays membre est représenté ; d'un Conseil d'administration actuellement composé de douze membres et auquel le Conseil des gouverneurs peut déléguer ses pouvoirs ; d'un Président désigné par le Conseil des gouverneurs et d'un Vice-Président nommé par le Conseil d'administration sur la recommandation du Président.

Le siège de la Banque est situé à la Barbade et la langue officielle de la Banque est l'anglais, ce qui explique que l'Accord constitutif rédigé seulement en anglais, ne comprenne pas à ce jour une version authentique en français.

- *Les ressources* de la Banque ont une double origine :

- d'une part, le capital ordinaire de la Banque dont le montant s'élevait au 31 décembre 1982 à 250 millions de dollars, dont 57 millions ont d'ores et déjà été appelés ;

- d'autre part, différents fonds spéciaux dont le montant global est du même ordre de grandeur que le capital ordinaire de la Banque, exactement 263,5 millions de dollars.

2° *Ces douze fonds spéciaux* appellent les commentaires suivants :

- Le plus important d'entre eux, le *Fonds spécial de développement*, est doté à lui seul de 117 millions de dollars. Institué dès l'origine, en 1969, il a pour objet d'accorder aux Etats emprunteurs des prêts à des conditions meilleures que les prêts ordinaires en capital (taux d'intérêt plus faible, durée plus longue).

- L'article 9 des statuts de la Banque prévoit la faculté pour cette dernière de recevoir des contributions au titre de *fonds spéciaux*, autres que le Fonds spécial de développement. Ces fonds spéciaux, jusqu'ici au nombre de onze, sont gérés par la

Banque de façon séparée, le pays contributeur lui indiquant vers quels secteurs il souhaite voir orientés les fonds en question.

La politique de la Banque consiste cependant à éviter la multiplication et la dispersion de ces fonds et tend à leur unification, voire à leur disparition. C'est ainsi qu'en 1983 un Fonds unifié de développement a été institué, absorbant le Fonds spécial de développement et susceptible de recevoir également les contributions reçues jusque-là par d'autres fonds.

3° *L'activité actuelle de la Banque* peut être ainsi analysée : elle a accordé, au cours de la période 1970-1982, plus de 410 millions de dollars sous forme de prêts - à hauteur de 390 millions - et de dons - à hauteur de 20 millions -. Le total des prêts octroyés par la Banque au cours des trois dernières années connues s'est élevé à 38,5 millions de dollars en 1980, 56,8 millions en 1981 et 57 millions en 1982.

A titre de comparaison, la Banque asiatique de développement a accordé en 1982 1,7 milliard de dollars de prêts, et la Banque interaméricaine de développement 2,7 milliards. C'est dire que si la Banque de développement des Caraïbes peut revendiquer le titre de banque régionale de développement, elle n'en reste pas moins par son activité à un niveau très modeste.

S'agissant enfin des axes prioritaires de l'activité de la Banque, ses quatre principaux secteurs d'intervention ont été depuis sa création en 1969 :

- les transports et les communications (25 % des prêts) ;
- l'industrie et les biens manufacturés (19 %) ;
- le secteur énergétique (11 %) ;
- l'agriculture et la pêche (9 %).

Précisons enfin que près de 20 % des capitaux reviennent à des agences de financement locales qui distribuent elles-mêmes ces fonds.

4° Ces données conduisent à tenter d'apprécier *la part de la Banque dans l'ensemble des organisations de coopération et de développement intervenant dans la région* et à mesurer son rôle dans le processus d'intégration économique des îles Caraïbes.

La Banque joue un rôle actif au sein du « groupe Caraïbes » (groupe Caraïbe pour la coopération et le développement) qui, institué en 1978, constitue l'une des organisations les plus efficaces en matière de coordination de l'aide destinée à la région. Ce groupe comprend des représentants des diverses agences de développement (la Banque des Caraïbes, le P.N.U.D., la Banque



interaméricaine de développement, la Banque mondiale) ainsi que la C.E.E., et constitue le cadre d'un dialogue constant entre les pays donateurs et les pays bénéficiaires de l'aide.

La Banque a par ailleurs, depuis la création du CARICOM (Communauté Caraïbe) et du C.C.M.C. (Conseil du marché commun Caraïbe), participé à toutes les réunions relatives au processus d'intégration économique dans la région. Elle entretient, en outre, des relations actives avec toutes les organisations régionales importantes, telles que l'O.E.C.S (Organisation des Etats de la Caraïbe orientale), l'E.C.C.A. (Autorité monétaire de la Caraïbe orientale) ou l'O.L.A.D.E. (Organisation latino-américaine de l'énergie).

Si la Banque de développement des Caraïbes a ainsi vocation à jouer un rôle important dans le processus d'intégration régionale, elle ne constitue pourtant qu'un élément du « puzzle » mis en place pour favoriser cette évolution. C'est dans ce contexte qu'il convient d'apprécier l'intérêt de l'adhésion française qui nous est proposée.

### C. - L'adhésion de la France à la Banque.

1° *L'opportunité* qu'a saisie le Gouvernement français pour adhérer à l'Accord portant création de la Banque a son origine dans la volonté de la Banque d'ouvrir son capital à deux pays membres de l'O.C.D.E. (Organisation pour la coopération et le développement en Europe), ainsi que la résolution en date du 12 mai 1982 - annexée au présent projet de loi - en manifeste l'intention.

La France, en présentant sa candidature, a répondu à cette offre en proposant de souscrire l'intégralité des parts offertes. De ce fait, la France est le seul pays de l'O.C.D.E. retenu, son admission ayant été officiellement acceptée le 11 mai 1983 par l'Assemblée des gouverneurs (cf. Résolution n° 5-83 annexée au projet de loi).

Outre l'importance relative de la Banque - devenue, après la Banque interaméricaine, la Banque asiatique et la Banque africaine, une véritable banque régionale de développement -, trois facteurs militent en faveur de cette adhésion :

- les modalités financières qui rendent le coût de cette adhésion relativement modéré ;

- le contenu de la politique française d'aide au développement ;

- la présence et l'action de la France dans la région.

Revenons d'un mot sur chacune de ces trois motivations.

2° *Les modalités de l'adhésion* de la France à la Banque de développement des Caraïbes sont les suivantes :

Sur le plan financier, l'adhésion implique *une contribution totale de notre pays de 28 millions 125.000 dollars* payables en cinq ans. Afin de situer l'importance relative de la charge financière demandée, rappelons que, pour la seule année 1982, la France a versé 716 millions de dollars au titre de ses contributions internationales multilatérales.

L'effort contributif demandé pour l'adhésion à la Banque se répartit en deux masses :

- la première, d'un montant de 7,125 millions de dollars, correspond à la prise par la France de 8,4 % des parts du capital ordinaire de la Banque ; le versement de ce capital devrait être effectué en six fois : 20 % au jour de l'adhésion, puis cinq versements annuels de 16 % chacun ;

- le second poste contributif, plus important, s'élève à 21 millions de dollars, correspondant à l'apport demandé au Fonds spécial de développement ; cette contribution devrait s'effectuer en quatre versements annuels de 1984 à 1987.

Soulignons enfin que le gouverneur représentant la France au sein de la Banque pourra désigner un membre à son *Conseil d'administration* qui est sa principale instance exécutive.

3° *Une adhésion qui s'inscrit dans le cadre de la politique française d'aide au développement.*

Même si les modalités proposées de l'adhésion de la France paraissent normales à votre Rapporteur, y compris sur le plan financier, le prix demandé est loin d'être négligeable. Cet effort se justifie cependant, selon l'exposé des motifs du Gouvernement, dans la mesure où « cette adhésion entre dans le cadre du soutien général que la France apporte aux institutions multilatérales de développement ».

Il n'est pas inutile à cet égard de rappeler que la France s'est fixé comme objectif de consacrer, en 1988, 0,70 % de son P.N.B. à l'aide au développement, le taux de l'aide française s'étant élevé en 1983 - hors D.O.M.-T.O.M. - à 0,52 % du P.N.B. Il va de soi que le renforcement et la diversification des participations françaises aux institutions internationales de développement constituent l'une des voies permettant de progresser vers l'objectif fixé.

L'adhésion de la France à la Banque des Caraïbes ne constitue donc qu'un des éléments d'une action multiforme qui la conduit, par exemple, à adhérer en 1982 à la Banque africaine de développement et qui l'amène à accentuer le soutien actif qu'elle apporte à de nombreuses institutions multilatérales de développement.

Votre commission des Affaires étrangères et de la Défense a approuvé, dans son principe, les objectifs d'aide au développement ainsi fixés, mais il lui paraît nécessaire de bien choisir les voies et moyens et de déterminer à bon escient les bénéficiaires de cette aide.

4° *La présence et l'action de la France dans la région Caraïbe* justifient-elles, de ce point de vue, l'adhésion française à la Banque de développement ?

Il est clair que la Banque exerce son activité dans une zone géographique où la *présence de la France est traditionnelle*, même si elle y est moins profonde que dans d'autres régions du monde. Faut-il rappeler que les pays membres de la Banque constituent le voisinage immédiat de trois départements français d'outre-mer : la Martinique, la Guadeloupe et la Guyane ? Les Antilles françaises entretiennent des relations commerciales actives avec les pays concernés ; la participation de la France à la Banque ne peut que contribuer à renforcer les liens économiques entre ces îles et nos départements d'outre-mer.

Plus généralement, la France mène une politique relativement active dans la région Caraïbe, où elle a décidé d'installer l'année dernière - après La Havane, Kingston, Port-au-Prince, Saint-Domingue et Trinité et Tobago - une sixième ambassade à Castries (Sainte-Lucie) pour couvrir les territoires de Sainte-Lucie, Saint-Vincent et Grenadines, la Dominique et la Grenade.

La présence de la France dans la région se manifeste concrètement sous de multiples formes. Relevons en particulier, sans même parler de l'action multilatérale - notamment par le biais du Fonds européen de développement (F.E.D.) - :

- la signature d'accords de coopération bilatérale (avec Haïti, Cuba, Sainte-Lucie, la Dominique, Saint-Vincent, la Grenade) ;
- la signature de protocoles financiers (avec la Jamaïque - 100 millions de francs - et la République dominicaine - 75 millions de francs - en 1983) ;
- l'aide alimentaire (2.000 tonnes de céréales en 1983 et en 1984 à la République dominicaine, aide prévue pour Haïti en 1984) ;

- la signature d'accords d'encouragement et de protection réciproque des investissements (négociations en cours avec Haïti, projets de proposition à tous les Etats Caraïbes) ;

- l'envoi de coopérants dans divers secteurs (44 en 1983, dont 33 à Haïti) et octroi de bourses (139 en 1983) ;

- enfin, les interventions du Fonds d'aide et de coopération (10 millions de francs en 1983, 20 millions de francs en 1984 pour Haïti, 12 millions de francs de crédits prévisionnels d'action en 1984 pour les quatre Etats insulaires : Saint-Vincent, la Grenade, la Dominique, Sainte-Lucie).

\*  
\* \*

## SECONDE PARTIE

**L'INITIATIVE PROPOSÉE S'INSCRIT DANS LE CONTEXTE DIVERS, FRAGILE, INSTABLE ET SENSIBLE DU CERCLE CARAÏBE, QUI REVÊT UNE IMPORTANCE GÉOSTRATÉGIQUE MAJEURE AUX YEUX DES ÉTATS-UNIS ET OÙ UN RENFORCEMENT DE LA PRÉSENCE FRANÇAISE PEUT CONSTITUER UN FACTEUR D'ÉQUILIBRE APPRÉCIABLE**

A. – **Le cercle Caraïbe : une zone diverse, économiquement fragile, politiquement instable et stratégiquement sensible.**

### *1° La diversité de la zone Caraïbe.*

Définie au sens large, la zone Caraïbe s'étend sur de vastes espaces, de l'Amérique centrale proprement dite aux îles Caraïbes, et du Mexique à la Colombie et au Venezuela. Mais l'aspect géographique de ces régions, toutes riveraines de la mer Caraïbe, ne saurait dissimuler les profondes diversités d'une zone divisée en vingt-cinq Etats et de nombreux territoires associés à la France, à la Grande-Bretagne, aux Pays-Bas ou aux Etats-Unis.

De nombreuses caractéristiques communes rapprochent sans doute entre elles les *îles anglophones*, récemment érigées en Etats indépendants : Antigua, la Dominique et Sainte-Lucie ne recouvrent, comme Saint-Vincent, la Grenade ou la Barbade, que quelques centaines de kilomètres carrés pour une population de l'ordre de 100.000 habitants. Elles ont une démographie galopante, un revenu par tête parmi les plus faibles, et une économie ne reposant que sur le tourisme et une ou deux productions dominantes – coton ou canne à sucre le plus souvent.

Mais si la modestie et la fragilité apparentes de ces îles Caraïbes les rendent étroitement dépendantes des autres Etats de la région, des différences profondes les opposent. Quoi de commun entre Saint-Kitts, indépendante depuis quelques mois, abritant 50.000 habitants sur 350 kilomètres carrés, et Cuba : 115.000 kilomètres carrés, 10 millions d'habitants et une puissance militaire sur laquelle il n'est pas besoin d'insister ?

Plus généralement, *la zone Caraïbe au sens large* fait apparaître plus de diversités que de similitudes :

- *diversités historiques* entre les Etats du continent, indépendants depuis la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, et les îles indépendantes depuis seulement quelques années, voire quelques mois ; entre une zone à dominante latine et hispanique, du Mexique au Venezuela en passant par Cuba, et des îles essentiellement anglophones ;

- *diversités politiques* ensuite, entre des Etats solides et le plus souvent stables, exerçant une réelle influence régionale à l'image du Mexique ou de Cuba, et des entités théoriquement souveraines mais à la situation précaire et ne disposant, comme tout privilège étatique réel, que de leur droit de vote au sein des Nations unies ;

- *diversités économiques* enfin, entre des pays, sans doute en voie de développement, mais disposant de matières premières et surtout de pétrole, tels que le Venezuela, et ceux qui figurent, comme Haïti, parmi les plus démunis de la planète.

Il reste que, tout en gardant ces différences présentes à l'esprit, certains traits communs de la zone Caraïbe doivent être relevés.

2° Il s'agit d'abord, globalement, *d'une région économiquement fragile*.

L'économie de l'ensemble de la région repose, pour l'essentiel, sur deux piliers : *le tourisme* – sur lequel repose parfois toute l'économie, notamment aux Bahamas – et l'exportation de *produits de base* – souvent un seul produit, qu'il s'agisse du pétrole au Venezuela, du sucre à Cuba ou du café en Colombie. Certains territoires de la zone, enfin, ne parviennent à subsister que grâce à une aide extérieure massive et directe : tel est le cas, on le sait, des Antilles.

Dans la quasi-totalité des cas, cette situation économique, toujours aggravée par une *surpopulation* relative et un taux d'expansion démographique qui annonce dans certains pays un doublement de la population d'ici à l'an 2000, se traduit par un *endettement extérieur* vertigineux. La situation catastrophique de certains Etats à cet égard est connue, à l'instar du Mexique qui constitue pourtant l'un des pays les plus puissants et les plus importants de la zone. Et, globalement, la région Caraïbe accuse un endettement supérieur au tiers de l'ensemble de la dette extérieure des pays en voie de développement.

Enfin, *la conjoncture actuelle* souligne les perturbations entraînées sur cette situation économique des pays Caraïbes par

le cours élevé du dollar et la baisse des cours de certains produits de base, notamment agricoles.

3° Confrontés à cette situation économique souvent dramatique, les pays de la région ne répondent au surplus que par *une stabilité politique des plus précaires*.

Si la zone Caraïbe donne l'apparence d'une relative stabilité politique, force est de souligner la fragilité de presque tous les pays de la zone. Même lorsque certaines formes démocratiques sont respectées – ce qui n'est pas le cas général –, l'absence de cohésion nationale véritable, les profondes inégalités économiques et sociales, les diversités ethniques et religieuses et les pressions internationales exposent en permanence la plupart des Etats concernés à des crises politiques majeures.

Sans entrer ici – car tel n'est pas notre propos – dans le détail de la situation en Amérique centrale, rappelons par exemple que la seule année 1979 vit successivement l'installation d'un régime révolutionnaire au Nicaragua et le déclenchement d'une insurrection au Salvador.

Plus récemment, les événements de la Grenade ont illustré l'instabilité de la situation dans la région. Le débarquement de parachutistes américains dans l'île était symboliquement appuyé par des éléments de six micro-Etats des Caraïbes, témoignant tout à la fois de la précarité de la stabilité politique dans la région et de l'inquiétude internationale que cette situation provoque.

4° *La situation stratégique* du cercle Caraïbe en fait une zone sensible.

Deux éléments font de la zone Caraïbe un foyer de tensions potentielles :

– d'abord, la proximité géographique des Etats-Unis, rendus extrêmement attentifs à l'évolution de chacun des Etats des Caraïbes par l'effet conjugué de la « doctrine de Monroe » et de la « théorie des dominos » ;

– ensuite, la présence soviétique, qui, pour être encore limitée et récente – après la prise du pouvoir de Castro à La Havane –, se fait néanmoins puissamment sentir dans cette région ; les risques d'instabilité des Etats du cercle Caraïbe s'en trouvent naturellement renforcés.

Il faut, dès lors, préciser les données de l'importance géopolitique majeure que revêt la région pour les Etats-Unis.

## B. – Une importance géopolitique majeure aux yeux des Etats-Unis.

1° *Glacis méridional des Etats-Unis*, la zone Caraïbe est un facteur essentiel de la sécurité américaine.

Ceci vaut pour le *Mexique* avec lequel les Etats-Unis ont une frontière terrestre longue de 3.800 kilomètres particulièrement difficile à surveiller. S'agissant d'un Etat politiquement, économiquement et socialement fragile, on conçoit l'intérêt que les Etats-Unis portent à ce voisin avec lequel ils entretiennent des relations souvent tumultueuses depuis qu'au siècle dernier la Californie, l'Arizona, le Nouveau-Mexique et le Texas furent rattachés à l'Union.

Cet intérêt vaut aussi pour *le reste de la région* qui fait partie intégrante, pour les Etats-Unis, de leur « troisième frontière ». Ils y souhaitent une liberté absolue d'accès et de circulation, aérienne et navale. Ils y disposent de bases importantes, notamment à Guantanamo (Cuba) et dans la zone du canal de Panama – sur laquelle l'Etat de Panama doit recouvrer la souveraineté en 1999 aux termes de l'accord de 1977. Washington redoute par-dessus tout un effondrement en chaîne des pays de la zone avec lesquels il entretient de bonnes relations, situation qui compromettrait l'équilibre politique aux portes des Etats-Unis et risquerait de mettre en cause tout à la fois la liberté de circulation dans le canal de Panama et l'existence même des bases américaines dans la région.

2° *Les intérêts économiques américains dans la région* viennent encore renforcer les motivations d'une politique active de Washington dans la zone.

Le cercle Caraïbe constitue essentiellement pour les Etats-Unis une région assistée qui lui fournit seulement quelques produits – sucre, café, bananes – qui ne lui sont pas indispensables.

Mais le pétrole du Venezuela et du Mexique présente un tout autre intérêt puisque les réserves prouvées de ces deux pays suffiraient d'ores et déjà à assurer l'autosuffisance du continent américain en la matière, jusqu'en l'an 2000.

Si une application pratique de la « théorie des dominos » venait à se produire en Amérique centrale et dans les îles Caraïbes, une menace très sérieuse en résulterait pour l'industrie



américaine qui dispose dans la zone de ports pétroliers et de capacités de raffinage importantes ; plus du quart du pétrole brut importé par les Etats-Unis – notamment du Venezuela et de Trinidad, mais aussi du Proche-Orient ou d’Afrique – transite par les Caraïbes.

Plus généralement, de nombreuses entreprises nord-américaines, industrielles et commerciales, mais surtout bancaires, ont dans cette zone des intérêts majeurs. Il va de soi qu’une défaillance financière totale du Mexique ou du Venezuela aurait des conséquences mal mesurées que Washington se doit de prévenir.

3° Ces divers facteurs conduisent les Etats-Unis à appréhender le cercle Caraïbe comme *une zone à « hauts risques »*, ce que certains éléments de la conjoncture régionale tendent à confirmer.

*L'évaluation des risques* met en évidence, pour les Etats-Unis, les deux dangers majeurs qui découlent du constat précédent :

- d’une part une éventuelle déstabilisation du Mexique ;
- d’autre part la propagation d’une contestation violente dans l’espace contre-américain et caraïbe risquant de déboucher sur la chute des régimes les plus proches de Washington.

Cette analyse suggère à votre Rapporteur les remarques suivantes :

- *L'actuelle administration américaine* s’est de ce point de vue montrée beaucoup plus soucieuse et beaucoup plus vigilante que ses devancières devant la situation dans le cercle Caraïbe ; alors que ces dernières avaient quelque peu relâché leur surveillance de la « troisième frontière », l’actuel Président américain, sous la pression évidemment des événements du Nicaragua et du Salvador, considère la présence aux confins des Etat-Unis de petits pays marxistes ou marxisants, donnant prise à un renforcement de l’influence soviétique dans la région, comme une menace pour les intérêts vitaux de l’Amérique.

- La situation actuelle ne permet pas, selon votre Rapporteur, de considérer que la réalisation de ces menaces potentielles soit certaine ni même probable. La fragilité de la zone n’en est pas moins évidente. Plusieurs pays de la région Caraïbe, notamment certaines îles, peuvent basculer d’un camp dans l’autre. Mais, au bout du compte, *le diagnostic demeure incertain* et le statu quo peut tout aussi bien caractériser les prochaines années qu’une aggravation des crises.

4° *La nature du « contrôle » exercé par les Etats-Unis* dans la zone joue un rôle majeur dans l'évolution de la situation.

Attentifs en permanence à tout ce qui pourrait prendre la forme – à partir de la situation actuelle au Nicaragua, au Salvador, au Guatemala et dans certaines îles – d'une manœuvre de déstabilisation de grande envergure, les Etats-Unis tentent de conserver le contrôle de la zone.

Cette volonté se traduit d'abord par *le soutien accordé aux gouvernements de divers pays*, par la présence d'un certain nombre de conseillers sur place, et par une aide à la formation et à l'équipement des forces armées locales. La législation sur la C.B.I. – Initiative pour le bassin des Caraïbes – finalement adoptée par le Congrès, la « Commission Kissinger » sur la situation en Amérique centrale, illustrent ce désir de la Maison-Blanche de conserver une certaine maîtrise des événements dans la région.

Cette volonté pourrait aussi prendre la forme, en dehors d'une année d'élection présidentielle, *d'interventions directes* des Etats-Unis. De telles actions sont difficiles à organiser et heureusement exceptionnelles : depuis le dernier conflit mondial et jusqu'à la toute récente affaire de la Grenade, les Etats-Unis n'ont débarqué qu'une seule fois dans la région : à Saint-Domingue en 1965.

Le débarquement de la Grenade a marqué le refus du Gouvernement américain de rester inactif devant ce qu'il apprécie comme une menace soviéto-cubaine directe. L'étrange mais bien révélatrice habitude qu'avait prise l'ambassadeur de Cuba à Saint-Georges, de siéger purement et simplement au Conseil des ministres de l'île ne permet guère d'en douter...

Ces interventions témoignent aussi de la volonté de Washington de préserver la *crédibilité internationale* des Etats-Unis, car comment l'engagement américain dans des zones plus éloignées mais vitales – au premier chef en Europe – ne subirait-il pas le contrecoup d'un aveu d'impuissance des Etats-Unis à leur porte même ?

Pour éviter le dilemme entre une multiplication des interventions et un affaiblissement international, les Etats-Unis doivent donc rechercher, à défaut du maintien du statu quo, un véritable *modus vivendi*, acceptable pour tous, avec les pays de la zone Caraïbe. Votre Rapporteur estime que l'influence de la France dans la région peut contribuer à y maintenir un équilibre nécessaire.

**C. – Le renforcement de l'influence française  
peut constituer un facteur d'équilibre appréciable.**

1° *Les éléments de la présence française.*

Si la réaction américaine traditionnelle est de considérer la région comme une chasse gardée, les Etats-Unis ont toujours été conscients des inconvénients d'une situation de quasi-monopole. Le général de Gaulle souligne ainsi, dans ses « Mémoires d'espoir », que le Président Kennedy, en 1961, « insiste pour que l'Europe et en particulier la France, fassent sentir dans le centre et le sud du continent américain, leur influence et leur activité ». Cette nécessité, près d'un quart de siècle plus tard, demeure.

L'influence française dans le cercle Caraïbe repose bien entendu sur la présence de *trois départements d'outre-mer* – Martinique, Guadeloupe, Guyane – sur lesquels la souveraineté française s'exerce pleinement et qui confèrent *ipso facto* à la France une responsabilité régionale.

Il convient encore de souligner le *rôle militaire* non négligeable de ces départements, qu'il s'agisse du centre d'essais de Kourou, des escales permises par nos départements sur la route du Pacifique, ou de notre dispositif militaire.

Enfin, la France dispose *en matière culturelle* d'un capital de sympathie important en Amérique centrale et latine qu'il importe de faire fructifier, en particulier pour la défense et l'expansion de la langue française.

2° *Une présence française non exclusive d'autres influences européennes.*

Les éléments d'une présence française existent donc, mais d'autres puissances participent à cette influence européenne dans la région.

– *La Grande-Bretagne*, si elle a eu pour principal souci depuis vingt ans de donner l'indépendance à ses possessions antillaises, exerce cependant toujours une présence active dans une zone où elle compte quatre Etats associés, quatre îles Caraïbes à statut colonial et six Etats membres du Commonwealth.

- *Les Pays-Bas*, pour leur part, semblent vouloir se désengager de la zone. Ils demeurent néanmoins à ce jour présents, outre au Surinam, dans six territoires des Antilles néerlandaises : Aruba, Bonaire, Curaçao, Saba, Saint-Eustache et Saint-Martin.

- Enfin *la Communauté européenne* exerce une influence non négligeable dans une région où dix territoires sont associés à la Convention de Lomé, où elle fournit une aide financière importante - environ 450 millions de dollars de 1980 à 1985 -, et où elle garantit un écoulement important pour certaines productions, notamment sucrières.

Ces diverses influences européennes contribuent à assurer une certaine stabilité dans la région. Il reste que les positions désormais restrictives de la Grande-Bretagne ou des Pays-Bas, traditionnellement actives dans la région, renforcent l'intérêt d'une véritable « politique caraïbe » de la France.

### 3° *Une politique française qui n'emporte pas l'adhésion.*

La diplomatie française a toujours fait preuve d'une grande activité en Amérique centrale et dans le cercle Caraïbe. Cette activité ne date pas d'hier : rappelons-nous le voyage triomphal au Mexique du général de Gaulle, où devaient lui succéder les Présidents Giscard d'Estaing et Mitterrand.

La France a pris au cours des dernières années un certain nombre d'initiatives. L'appui que la France a apporté au *groupe de Contadora* ne peut qu'être approuvé, étant entendu que cet appui ne peut à lui seul tenir lieu de politique.

Dans d'autres domaines, par contre, l'action du Gouvernement est contestable :

- *La déclaration franco-mexicaine d'août 1981 sur la situation au Salvador*, largement favorable au F.M.L.N. - Front Farabunde Marti de Libération Nationale -, eut-elle un quelconque effet pratique autre que de heurter nos alliés américains ?

- *L'offre de ventes d'armes au Nicaragua sandiniste*, quelques mois plus tard, suivie de livraisons, était-elle opportune ? Était-elle compatible avec la position de la France au sein de l'Alliance atlantique ?

- Enfin, *la condamnation sans nuance de l'intervention dans l'île de la Grenade* impliquait l'absence de réaction à l'assassinat de Maurice Bishop, niait la demande formulée par six des Etats de l'Organisation des Etats des Caraïbes orientales et se traduisait par une nouvelle condamnation par la France d'une action des Etats-Unis dans la zone Caraïbe.

Ces prises de position traduisent les divergences d'appréciation sur la nature et l'essence du castrisme entre la France et les Etats-Unis.

Pour le Gouvernement français, Cuba n'est tombée dans les bras de Moscou qu'en raison de la politique d'encerclement économique et culturel conduite par les Américains contre Castro. Quant à l'influence cubaine et soviétique, ce serait une erreur de n'y voir qu'une manifestation de la seule confrontation Est-Ouest. Les causes de cette pénétration résident aussi dans les graves inégalités sociales de certains Etats, l'absence de démocratie, la violation des droits de l'homme.

Les responsables américains sont conscients de la nécessité d'introduire plus de justice et de démocratie en Amérique centrale et d'élever le niveau de vie, mais il leur faut tout à la fois le temps de faciliter l'accession au pouvoir de nouvelles équipes et d'empêcher dans l'immédiat la pénétration communiste. Pour les Etats-Unis, c'est une erreur grave d'appréciation de penser que le régime cubain n'est pas totalement calqué sur le modèle soviétique et que Castro n'est pas lié totalement à l'Union soviétique dont il est l'instrument de pénétration dans la région. La soviétisation progressive du régime nicaraguayen conforte cette analyse.

Malgré la persistance des différences d'appréciation, le Gouvernement français semble avoir procédé depuis quelques mois à une certaine révision, dans un sens plus réaliste, de son analyse de Cuba et de Castro, et a pris de manière ostensible quelque distance envers le Nicaragua. On peut donc espérer que, dans les années à venir, la présence française ne se traduira plus par un soutien apparent à certains mouvements subversifs mais constituera un facteur d'équilibre et de raison dans cette zone agitée.

Aux yeux de votre Rapporteur, sans prétendre à l'exhaustivité et dans le seul souci de contribuer à la réflexion du Sénat - et peut-être du Gouvernement - s'agissant de cette région du monde, trois considérations méritent d'être ici soulignées :

- Il convient désormais de mener *une politique moins polémique et partisane et plus pragmatique*. Prendre systématiquement le contrepied des positions nord-américaines ne saurait constituer une politique pour la France. Il ne s'agit pas de prôner ici un quelconque alignement sur Washington, mais de prendre également en considération la situation stratégique internationale et la position de la France dans l'Alliance atlantique.

- Il semble également *qu'une appréciation réaliste des résultats attendus* de la politique française - et européenne - dans les Caraïbes soit nécessaire. Les Etats-Unis conserveront sans nul

doute leur rôle dominant dans la région où ils seront en outre amenés à pallier les déficiences de certaines puissances européennes tentées par le repli sur soi. Mais, en tant que complément à l'influence occidentale dans la zone, une véritable politique caraïbe conserverait toute son efficacité. L'histoire récente le prouve puisque des pays tels que la Dominique ou la Jamaïque, après avoir eu des rapports étroits avec le bloc soviétique, se sont à nouveau dotés de gouvernements pro-occidentaux.

- Enfin, une véritable politique française dans la région doit, selon votre Rapporteur, s'inscrire dans *le cadre d'une coopération nord-sud renforcée*. Le dialogue nord-sud trouve là un champ d'application vaste et naturel. L'action communautaire entreprise avec les pays des Caraïbes au sein des Conventions de Lomé est, de ce point de vue, positive et mérite d'être poursuivie.

A cet égard, l'adhésion de la France à la Banque de développement des Caraïbes paraît constituer une initiative positive, que votre Rapporteur estime opportune et dont il souhaite qu'elle marque une orientation durable, plus concrète et plus pragmatique, de la politique de la France dans la région.

\*  
\* \*

## **LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR ET DE LA COMMISSION**

Sous le bénéfice de ces observations – sans doute trop longues, mais l'importance du sujet s'y prêtait –, votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, après en avoir délibéré au cours de sa séance du jeudi 29 mars 1984, vous demande donc d'émettre un avis favorable à l'adhésion de la France à l'Accord portant création de la Banque de développement des Caraïbes.

\*  
\* \*

## **PROJET DE LOI**

*(Texte présenté par le Gouvernement.)*

### **Article unique.**

Est autorisée l'adhésion de la République française, aux conditions fixées par les résolutions nos 5/82 et 5/83 du Conseil des gouverneurs adoptées les 12 mai 1982 et 11 mai 1983, à l'Accord portant création de la Banque de développement des Caraïbes (ensemble trois annexes et un protocole), fait à Kingston le 18 octobre 1969, dont le texte est annexé à la présente loi (1).

---

(1) Voir le texte annexé au document Sénat n° 185 (1983-1984).

ANNEXE N° 1

**LISTE DES PAYS MEMBRES  
DE LA BANQUE DE DÉVELOPPEMENT DES CARAÏBES**

**Pays régionaux emprunteurs :**

Anquilla (\*).  
Antigua (\*).  
Bahamas.  
Barbade.  
Belize (\*).  
Iles Vierges britanniques (\*).  
Iles Caïmanes (\*).  
Dominique (la) (\*).  
Grenade (la) (\*).  
Guyana.  
Jamaïque.  
Montserrat (\*).  
Saint-Christophe-et-Nièvres (\*).  
Sainte-Lucie (\*).  
Saint-Vincent (\*).  
Trinité et Tobago  
Iles turques et caïques (\*).

**Pays régionaux non emprunteurs :**

Colombie.  
Mexique.  
Venezuela.

**Pays non régionaux :**

Canada.  
Royaume-Uni.

---

(\*) Pays les plus défavorisés.



ANNEXE N° 2

**LISTE DES FONDS SPECIAUX  
DE LA BANQUE DE DÉVELOPPEMENT DES CARAÏBES**

1. Fonds spécial de développement.
2. Fonds agricole.
3. Fonds pour le logement.
4. Fonds de contrepartie des contributions.
5. Fonds de pré-investissement en association avec la Banque interaméricaine de développement.
6. Fonds d'assistance technique.
7. Facilité de développement Caraïbe.
8. Fonds spécial de crédit du Royaume-Uni.
9. Fonds nigérian.
10. Fonds en association avec l'A.I.D. :
  - fonds pour les besoins humains ;
  - fonds pour la promotion de l'investissement et de l'emploi ;
  - fonds pour les énergies de remplacement.
11. Fonds allemand d'assistance technique.
12. Fonds associé au Fonds européen de développement.