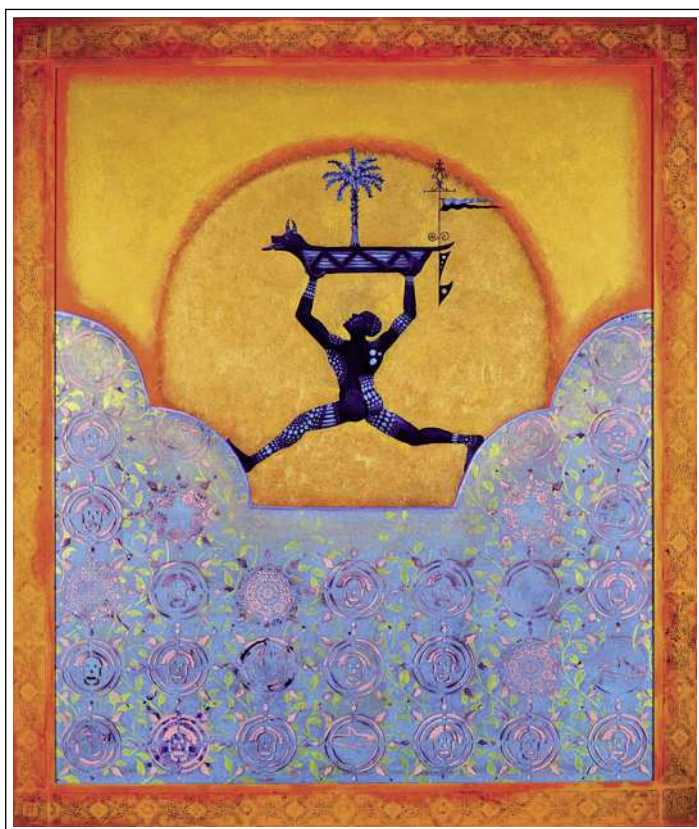

Philippe Létrilliart

Les Amériques du milieu

Amérique centrale et Caraïbes
entre fragmentation des nations et ambitions régionales



KARTHALA

Proches non seulement du point de vue géographique mais également en termes de traditions politiques, de contraintes économiques, de permanences sociales, l'Amérique centrale et les Caraïbes insulaires constituent des espaces marginalisés dans le monde actuel. Face aux grands acteurs internationaux, quel peut être le positionnement des États faibles de ces « Amériques du milieu » ? Quelle est leur capacité à peser sur les négociations multilatérales, sur les crises régionales ? Quelle réponse peuvent-ils envisager face aux catastrophes climatiques et aux menaces transnationales qui les affectent ?

A l'heure de la mondialisation, les stratégies des États centre-américains et caraïbes passent par les constructions régionales. C'est pourquoi sont examinés ici les processus d'intégration des deux sous-régions (SICA, CARICOM, OECO), ainsi que le rôle de l'Association des États de la Caraïbe comme support de coopérations régionales concrètes (tourisme, transports, risques naturels). Pour autant, la régionalisation présente certains défis pour les nations de l'Amérique centrale et des Caraïbes : s'agréger à une économie majeure ou rechercher des alliances entre égaux, suivre le modèle européen de supranationalité ou un modèle nord-américain favorisant la gouvernance régionale, promouvoir le développement économique ou consolider la démocratisation.

Dans un contexte en permanente évolution, où fragmentation des nations et ambitions régionales se conjuguent, cet ouvrage propose une analyse pluridisciplinaire des politiques publiques menées dans les « Amériques du milieu ». En soulignant leurs apports et leurs limites, il contribue à notre connaissance des enjeux actuels de cette partie du monde.

Diplomate, spécialiste de l'Amérique latine, Philippe Létrilliart est actuellement consul général de France à Miami. Auparavant sous-directeur du Mexique, de l'Amérique centrale et des Caraïbes au Quai d'Orsay, il a également été chargé de recherches au Centre d'études et de recherches internationales (CERI) et enseignant à Sciences Po. Philippe Létrilliart a publié deux ouvrages sur le régime cubain et de nombreux articles portant sur les sociétés politiques latino-américaines.

ISBN : 978-2-8111-1444-2

LES AMÉRIQUES DU MILIEU

KARTHALA sur internet:
www.karthala.com
(paiement sécurisé)

Couverture : Édouard Duval Carrié, *Dambalah le Pont*, 213,3 x 172,7 cm,
mixed media in artist frame © 2005. Collection particulière.

© Éditions Karthala, 2017
Première édition papier, 2015
ISBN : 978-2-8111-1444-2

Philippe Létriliart

Les Amériques du milieu

Amérique centrale et Caraïbes
entre fragmentation des nations et ambitions régionales

Éditions Karthala
22-24, boulevard Arago
75013 Paris

Remerciements

Cet ouvrage est le dernier avatar des échanges intervenus avec les étudiants de Sciences Po lors d'un enseignement d'ouverture donné sur le campus de Poitiers au cours des années 2000. Il est en quelque sorte la recherche de réponses, un peu tardives j'en conviens, à leurs pertinentes questions.

Une fois ces tentatives de réponses rédigées, j'ai fait appel trois spécialistes de l'Amérique centrale et des Caraïbes, qui m'ont fait l'amitié de relire le manuscrit. Il s'agit de Guy Christophe, docteur en économie, ancien conseiller de coopération régionale en Amérique centrale, Fred Constant, professeur des Universités (sciences politiques) et ambassadeur délégué à la Coopération régionale Antilles-Guyane, et David Recondo, docteur en sciences politiques, chargé de recherches au Centre d'études et de recherches internationales. Qu'ils soient ici remerciés de tout cœur pour leurs conseils avisés, que je me suis empressé de prendre en compte.

Ma gratitude va également à Christophe Jaffrelot et Christian Lequesne. Après m'avoir accueilli au CERI, ils ont soutenu le projet d'enseignement d'ouverture qui a débouché sur ce livre. Elle va à Sébastien Hardy, géographe, chargé de recherches à l'Institut de recherche pour le développement, pour sa carte de l'Amérique centrale et sa connaissance de la région, ainsi qu'à l'équipe de l'Association de recherches et d'études de la Caraïbe, en particulier à Monique Bégot et à Frédérique Turbout pour sa carte des Caraïbes. Elle va de la même façon à Robert Ageneau qui a accepté ce projet aux éditions Karthala.

Les nombreuses conversations tenues informellement ou dans le cadre de différents ateliers, au CERI ou sur le campus de Poitiers, avec Olivier Dabène et Kevin Parthenay, m'ont beaucoup apporté. Ce fut le cas, pour les Caraïbes, de mes échanges avec Henry Godard de l'université des Antilles et de la Guyane. Ce fut aussi le cas, pour le Salvador et l'Amérique centrale, du travail mené avec l'ambassadeur Francisco Galindo Velez à l'occasion du XX^e anniversaire des accords de paix. Mes passages au Centre d'études mexicaines et centre-américaines et mes rencontres avec ses différents directeurs, en particulier Delphine Mercier, ont été profitables à ce travail. Les collaborations menées au cours des dernières années avec Gilles Bataillon et Vincent Bloch, de l'École des hautes études en sciences sociales, et nos nombreux échanges m'ont aidé à mieux appréhender l'histoire politique des deux sous-régions. Il en est allé de même, plus récemment, des échanges intervenus avec Jorge Duany, directeur du Cuban Research Institute de la Florida International University, avec Joaquin Roy,

de University of Miami, et avec Christian Girault, du Centre de recherche et de documentation des Amériques.

Si toutes ces rencontres m'ont permis de mieux comprendre les problématiques régionales, j'ajoute une mention spéciale pour Édouard Duval Carrié dont l'art montre le monde caraïbe, dans sa profondeur et sa beauté, mieux que n'importe quel livre. Cet ouvrage, illustré par son *Dambalah le Pont*, n'échappera pas, je le crains, à cette règle.

Une autre mention, importante, pour mon épouse Valérie, relectrice attentive de ce projet mais avant tout compagne de mes séjours caribéens et centre-américains.

Enfin, je veux remercier collectivement tous ceux, amis et collègues, qui m'ont aidé à mieux percevoir tel ou tel aspect de mon (vaste) objet d'étude. Au Quai d'Orsay, à l'université, au sein de la revue *Problèmes d'Amérique latine*, dans la presse, à Paris mais aussi dans les Amériques, nos conversations m'ont apporté des précisions et des idées que j'ai tenté d'utiliser à bon escient. Pour autant, bien entendu, les opinions exprimées dans ce livre n'engagent que son auteur.

INTRODUCTION

Les Amériques du milieu, des espaces intermédiaires et fragmentés

Dans les études françaises, les pays de l'isthme centre-américain et des archipels caraïbes sont le plus souvent traités individuellement ou rattachés à une problématique transversale. Prenant le risque d'une approche plus large et faisant le pari de la pluridisciplinarité, cet ouvrage propose d'aborder ces deux sous-régions conjointement¹. Il cherche à constituer une introduction globale à l'Amérique centrale et aux Caraïbes insulaires dans leurs dimensions politique, économique et sociale, ainsi qu'une approche de leurs constructions régionales, prenant en compte leurs interactions dans une perspective dynamique. Son interrogation de départ porte donc sur la complémentarité, au moins partielle, de ces deux « Amériques moyennes » face aux mouvements politiques et économiques du continent comme face aux processus d'intégration régionaux ou hémisphériques. Une telle complémentarité ne peut se concevoir dans le seul cadre national, compte tenu des limitations des pays concernés en termes de taille, de population, de richesse, de développement. Elle ne pourrait surgir, le cas échéant, que d'une action commune de ces pays. Plusieurs constructions régionales sont à l'œuvre tant en Amérique centrale que dans les Caraïbes. Existe-t-il la possibilité de voir ces projets se conjuguer, au moins sur certains thèmes d'intérêt commun, pour faire face aux défis que représentent la mondialisation de l'économie, l'évolution des menaces globales et la progression de processus d'intégration plus vastes ? Pour envisager cette hypothèse dans l'espace qui sépare les masses de l'Amérique du Nord et de l'Amérique du Sud, il nous a semblé utile de partir d'un constat, celui de la « fragmentation des nations », et d'aller vers l'une des tentatives de réponse à cette situation : « l'ambition régionale » de ces mêmes nations.

1. Peu d'auteurs ont traité ensemble les deux sous-régions. Dans une perspective de géographie économique, doivent être mentionnés les travaux d'Alain Musset (*L'Amérique centrale et les Antilles. Une approche géographique*, Paris, Masson géographie, 1994) et de Guy Lasserre (*Les Amériques du centre*, Paris, Presses universitaires de France, 1974), qui avaient été précédés par le livre d'Eugène Revert couvrant les Antilles, les Guyanes, la Colombie, le Venezuela et l'Amérique centrale (*Entre les deux Amériques, le Monde caraïbe*, Paris, Les éditions françaises, 1958).

Le thème de la fragmentation des nations sera examiné en revenant à la fois sur des données nationales et sur des problèmes structurels communs à plusieurs pays des Caraïbes et de l'Amérique centrale. A propos de cette dernière région, Willibald Sonnleitner et Sophie Hvostoff écrivent :

« S'il est un concept qui permet de penser l'Amérique centrale, c'est bien celui de la fragmentation : fragmentation historique, géographique et démographique, tout d'abord puisque cette "Nation" – quatre fois plus petite et trois fois moins peuplée que le Mexique – s'est divisée en 1838 en cinq États indépendants, à la suite de l'éclatement d'une éphémère confédération. Fragmentation économique, sociale et culturelle, également, car c'est l'une des régions les plus inégalitaires du globe, avec des sociétés composées d'une multiplicité de groupes ethnolinguistiques, métis, indiens, afro-caribéens... Fragmentation politique enfin, car, comme l'a noté Ramon Rosa, l'étude du pouvoir y relève traditionnellement plus des sciences occultes que des sciences politiques »².

Cette affirmation, à laquelle il est pleinement souscrit ici, sera toutefois nuancée ou complétée par l'idée que la fragmentation visible sur l'ensemble de l'isthme se retrouve, sous des formes diverses, dans chacun des pays qui le composent³. Ceci, comme le laissent entendre ces auteurs, pose la question de la nature de la « nation » centre-américaine, thème sur lequel nous reviendrons à plusieurs reprises. Du côté de la Caraïbe insulaire, la problématique de la fragmentation est évidente à tous points de vue : géographique, économique, politique, culturel, ethnique. De même que dans l'isthme, l'idée d'une double fragmentation, interne aux nations et commune à la sous-région, peut être avancée. Pourtant, l'existence d'une communauté et sa formalisation dans de multiples domaines peut aussi être revendiquée dans le cas de l'une ou l'autre des sous-régions. En ce sens, de nombreux observateurs reviennent sur les caractères communs aux nations de l'Amérique centrale ou sur « l'antillanité » des îles de la mer des Caraïbes. Allant plus loin, nous proposons de voir dans les difficultés rencontrées par ces deux régions et dans leurs efforts communs la possibilité, peut-être contrainte, d'un dépassement des cadres nationaux,

2. Willibald Sonnleitner et Sophie Hvostoff, « Mutations de la démocratie en Amérique centrale : entre fragmentation et polarisation », dans Polymnia Zagefka (dir.), *Amérique latine*, Paris, IHEAL-La documentation française, 2006, p. 51.

3. Gilles Bataillon rappelle par exemple que, dans les années 1960, le politologue nord-américain Charles Anderson qualifiait le Nicaragua de « nation désintégrée ». Pour G. Bataillon, « les Nicaraguayens concurent leur pays comme une juxtaposition de corps hétérogènes, chacun regroupé derrière leurs chefs et leurs proches qui devaient assistance et protection à leurs dépendants. [...] L'idée d'une nation formée de citoyens, tout comme celle d'un territoire national où l'État serait présent et marquerait son emprise de façon uniforme, n'avait que peu ou pas de sens jusqu'à la révolution sandiniste ». Gilles Bataillon, « De Sandino aux *contras*. Formes et pratiques de la guerre au Nicaragua », *Annales HSS*, mai-juin 2005, n° 3, p. 675.

voire des intégrations régionales actuelles. Ainsi, la détermination d'objectifs partagés et la construction de modalités d'actions conjuguées, entre les deux sous-régions comme dans les instances multilatérales, pourraient contribuer à donner à l'Amérique centrale et à la Caraïbe insulaire une « ambition régionale ».

Reste que cette ambition repose sur la convergence des intérêts et des capacités des principaux décideurs régionaux et sur leur volonté de travailler à la régionalisation en dépit – ou à cause – de la prégnance des liens verticaux les liant aux grands États. L'un des buts de l'ouvrage est, dans cet esprit, de questionner le rôle des acteurs susceptibles de mettre en œuvre des politiques publiques dans le contexte particulier des « Amériques du milieu » : contexte de faiblesse des États et des pouvoirs publics locaux face à des entités disposant de possibilités d'intervention multiples (entreprises, ONG, OI) et face à des organisations illicites capables de défier l'ordre public sur le terrain et de corrompre les institutions de l'intérieur. Plus généralement, la question se pose de savoir si une vision réaliste, laissant à l'État un rôle moteur dans la construction des politiques nationales et internationales, a du sens ou si le paradigme interactionniste est totalement dominant au détriment des interventions étatiques⁴. Cet aspect de la problématique sera abordé en tentant de montrer la résistance des États face aux autres acteurs intervenant dans la définition des politiques publiques. Les constructions régionales sont précisément l'un des lieux de cette résistance dans la mesure où elles se fondent généralement sur des accords intergouvernementaux, donc sur la décision des gouvernements, seuls représentants légitimes de la volonté populaire. Mais, au niveau régional comme au niveau national, l'État ne peut agir seul et, généralement par pragmatisme plus que par doctrine, il s'appuie sur d'autres opérateurs. Parmi ces derniers, l'accent sera mis sur le rôle de certaines entreprises, sur l'importance des organisations internationales et des ONG, sans oublier le poids des politiques menées par les grands pays voisins. Il sera question des menaces pesant sur les États et les sociétés : trafic de drogue, criminalité transnationale. En revanche, un domaine que la science politique et la géographie ont exploré au cours des dernières années sera laissé de côté : il s'agit du rôle des grandes métropoles régionales⁵. Plusieurs grandes villes d'Amérique du Nord et du Sud, en

4. Selon Bertrand Badie, la périodisation des relations internationales depuis la Seconde Guerre mondiale est la suivante : de 1939 à 1975 : paradigme réaliste, de 1975 à 1995 : domination du transnational et depuis 1995 : domination du paradigme interactionniste (ou paradigme pluraliste). Conférence de Bertrand Badie et Samy Cohen : « Le pouvoir des États à l'épreuve des acteurs transnationaux » (CERI, 4 novembre 2003).

5. Voir notamment Robert Fossaert, « Les villes mondiales, villes du système mondial », *Hérodote*, 2001/2, n° 101, p. 10-25, Peter J. Taylor, « La régionalité dans le réseau des villes mondiales », *Revue internationale des sciences sociales*, 2004/3, n° 181, p. 401-415, Nadine Cattani, « Le monde au prisme des réseaux aériens », *Flux*, 2004/4, n° 58, p. 32-43, Violaine Jolivet, « Miami, ville-modèle de quelle Amérique ? », *Géographie, économie, société*, vol. 14, 2012/2, p. 127-146 et Christian Girault, « Miami, capitale du bassin caraïbe ? », *Mappemonde* n° 72, 2003/4, p. 16-21.

premier lieu Miami, influencent les pays des Amériques du milieu, essentiellement en termes commerciaux et financiers, mais également en termes humains, du fait des migrations, et politiques. Surtout, les grandes métropoles régionales constituent des carrefours essentiels où se croisent hommes, marchandises et capitaux. Elles sont les lieux d'arrivée et de départ de flux massifs et disposent d'une puissance globale bien supérieure à celle de la plupart des pays d'Amérique centrale et de la Caraïbe insulaire. De même, on ne reviendra pas sur les spécificités des relations à leur métropole des territoires non indépendants. Enfin, une dimension historiquement importante pour la Caraïbe et l'Amérique centrale, celle de leur fonction stratégique, ne sera abordée qu'allusivement. Il faut néanmoins rappeler que l'arc caraïbe et l'isthme centre-américain ont connu, du fait de leurs similarités, un destin géostratégique commun, la plupart du temps contre leur gré. Pour les nations européennes puis pour les États-Unis, les deux sous-régions se sont avérées essentielles à la fois pour leur capacité de contrôle sur les voies maritimes, tant atlantique que pacifique, que pour leurs productions agricoles. La situation stratégique des grandes îles (Cuba, Haïti/Saint-Domingue, Jamaïque) a été renforcée après le creusement du canal interocéanique. Les interventions américaines, directes ou indirectes, au ^{xx}e siècle, en témoignent⁶.

L'examen de ces problématiques doit s'inscrire dans un cadre déterminé. Or, l'étude de l'objet « Amérique centrale et Caraïbes » se heurte à une difficulté de définition. Quels critères adopter pour examiner ce qu'est l'espace compris entre Amérique du Nord et Amérique du Sud, entre océan Atlantique et océan Pacifique, entre un monde anglo-saxon développé et un monde latin aux niveaux de développement inégaux ? Quelle approche géographique privilégier avant de s'orienter vers une lecture différenciée des sous-régions Amérique centrale et Caraïbes, qui peut être géostratégique, politique ou économique ? Autrement dit, à quels territoires correspondent l'Amérique centrale et les Caraïbes ? Et quelles sont les conséquences de cette appartenance ? Cet ouvrage n'échappe pas à ces interrogations. C'est pourquoi il convient dès l'abord de préciser les contours – géographiques – de notre objet et, autre gageure, de le nommer.

En termes physiques, l'Amérique centrale et les îles caraïbes semblent s'opposer, l'une constituant une prolongation continentale entre Nord et Sud, un lieu de rattachement aux grands espaces terrestres américains, et les autres, à l'inverse, une multiplicité de territoires isolés dans un espace maritime. Pourtant, l'Amérique centrale et les Caraïbes insulaires possè-

6. Le Panama en 1903 (pression pour la sécession et canal interocéanique) puis diverses interventions de 1908 à 1926 sans oublier l'intervention contre Noriega en 1989, Cuba de 1903 à 1934 (interventions des marines) puis en 1961 (baie des Cochons), le Nicaragua : intervention en 1909 puis de 1912 à 1925, et en 1934, Haïti de 1915 à 1934 (occupation par les marines), la République dominicaine avec des interventions de 1916 à 1924 puis en 1965-1966, le Guatemala en 1954 (intervention contre le gouvernement Arbenz), le Salvador au début des années 1980 (assistance), le Honduras de 1981 à 1991 (assistance militaire aux *contras*), la Grenade en 1983.

dent un caractère commun, marqué par la dispersion, par l'éclatement. Alain Musset assimile ces deux régions à « deux archipels »⁷. La fragmentation naturelle du territoire, liée à l'insularité dans la partie caraïbe, se retrouve sous une autre forme dans la partie centre-américaine. Présence de chaînes montagneuses, de grands lacs, de longs fleuves, de façades maritimes diversifiées, multitude de volcans, en activité ou non, sur l'ensemble du territoire de l'isthme, alternance des climats entre hautes et basses terres : autant d'éléments contribuant à faire des pays d'Amérique centrale des « mondes cloisonnés »⁸. Cette variété des paysages est moins marquée dans les Caraïbes, lieu de terres basses en dehors de certaines parties des grandes îles. Mais l'atomisation des terres y reste le phénomène dominant, d'autant plus que les îles, relativement éloignées les unes des autres, sont de nature différente, par leur taille, par leur formation géologique issue, notamment dans l'arc des petites Antilles, d'un volcanisme encore actif, par leur relief, par leur exposition aux aléas naturels. Enfin, le climat, avec son alternance de saison chaude et de saison des pluies, mais aussi la menace récurrente des ouragans, contribue à rapprocher les deux sous-régions.

Sur la base de ces similarités – certes relatives et il sera question à plusieurs reprises de ce qui différencie les deux sous-régions : cultures, communautés ethniques notamment – une délimitation géographique excluant les grands États de la zone se dessine. L'idée des « deux archipels » conduit à celle, plus courante, de la « Méditerranée américaine ». Noëlle Demyk écrit à cet égard :

« Depuis Humboldt et Élisée Reclus, la Méditerranée américaine et les territoires qui la bordent sont reconnus comme une mésostructure régionale du continent américain. Cette mer au milieu des terres confère sa cohérence à l'Amérique du Centre constituée des terres continentales, isthmiques et insulaires qu'elle baigne. La construction territoriale des espaces isthmique, insulaire et guyanais est étroitement liée aux espaces maritimes qui les environnent et ont influencé les modalités de leur insertion aux économies-mondes. Ces pays aux économies de petite taille, peu diversifiées et particulièrement vulnérables, forment une périphérie dominée par les puissances européennes puis nord-américaines. Morcellement, cloisonnement et dépendance qualifient ces territoires situés à la frontière des empires [...] »⁹.

Si les Guyanes possèdent des caractères en commun avec l'isthme centre-américain et les Caraïbes insulaires, comme le souligne N. Demyk,

7. Alain Musset, *L'Amérique centrale et les Antilles. Une approche géographique*, Paris, Masson, 1994, p. 13.

8. Alain Musset, ouvrage cité, p. 13.

9. Noëlle Demyk, « La Méditerranée américaine : Amérique centrale, Antilles et Guyanes », dans André Gamblin (dir.), *Les Amériques latines. Unité et diversité des territoires*, Paris, Sedes, 2005, p. 63.

elles s'en séparent à d'autres titres : unité géographique du plateau des Guyanes, problématiques communes avec les grands États de la région, insertion dans l'ensemble amazonien, faible projection maritime dans l'espace caraïbe. C'est pourquoi elles ne seront pas retenues dans notre étude, qui privilégie les petits États centre-américains et caraïbes insulaires. Cette délimitation écarte également la notion de « Grande Caraïbe » souvent mise en avant dans les études nord-américaines, qui « inclut non seulement la partie insulaire et continentale, c'est-à-dire toutes les îles indépendantes qu'elles soient anglophones, francophones ou hispanophones, les territoires d'outre-mer, les protectorats et l'Amérique centrale, mais encore en partie ou totalement le Mexique, le Venezuela et la Colombie »¹⁰. Rejoignant en partie seulement l'approche de la Méditerranée américaine, nos « Amériques du milieu » recouvrent d'une part l'espace centre-américain du Guatemala au Panama inclus, d'autre part l'espace occupé par les Caraïbes insulaires depuis les Bahamas jusqu'à Trinité-et-Tobago.

Pourquoi ces Amériques du « milieu » ? Comment nommer l'ensemble que forment l'isthme centre-américain et les îles caraïbes ? Il est difficile, dans le cadre géographique donné à cette étude, d'utiliser les termes « méso-Amérique » ou « Amérique moyenne ». Leur acception traditionnelle implique l'intégration du sud du Mexique à l'Amérique centrale (celle-ci étant parfois entendue hors Costa Rica et Panama), en dehors des Caraïbes. Cette délimitation est largement issue du passé et des aires occupées par les civilisations précolombiennes majeures. Elle est employée à ce titre en archéologie¹¹. Elle est également réutilisée, par extension, dans d'autres domaines impliquant les mêmes territoires (cas des projets Mexique/Amérique centrale notamment touristiques). Compte tenu de cette réserve, le terme « milieu » a finalement été retenu. Dernière précision sémantique, on utilisera indifféremment les mots « Antilles » et « Caraïbes » malgré leur étymologie distincte. De même, on ne retiendra pas la différence faite en espagnol entre « Centro-América » et « América central » selon que le Panama se trouve ou non inclus dans la sous-région.

Une autre précision nécessaire tient au projet lui-même. Destiné à un enseignement d'ouverture du Cycle ibéro-américain de Sciences Po, le

10. Marta Ardila (comp.), *El gran Caribe. Historia, cultura y política*, col. Pretextos, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, 2005. Cité par Polymnia Zagefka, « La "redécouverte" de l'Amérique latine en tant qu'objet d'études », dans Polymnia Zagefka (coord.), *Amérique latine*, Paris, La documentation française, 2006, p. 103.

11. « Le terme Mésoamérique, forgé par l'historien Paul Kirshoff [...] s'applique à des sociétés d'agriculteurs sédentaires, dans lesquelles ont vu le jour deux grands empires maya et aztèque [...]. Le concept de Mésoamérique conserve un usage opératoire pour les archéologues travaillant sur les périodes préhispaniques, ainsi que pour les ethnohistoriens. Chez les ethnologues, il fait référence à une toile de fond culturelle commune antérieure à la conquête, de laquelle émergent encore des croyances, des pratiques rituelles ou des mythes ». Jacques Galinier et Antoinette Molinié, *Les néo-Indiens. Une religion du III^e millénaire*, Paris, Odile Jacob, 2006, p. 21.

travail qui a abouti à cet ouvrage poursuivait un objectif d'enseignement, non de recherche. Il s'agissait de fournir aux étudiants des éléments d'information et de synthèse sur les deux sous-régions et leurs évolutions afin de provoquer réflexions et discussions, de parvenir à un échange sur les processus en cours dans le monde tel qu'il est. En ce sens, deux dimensions cohabitent ici : l'une, largement dominante, circonscrite aux faits, à leur présentation et à leur analyse, accompagnée de rappels théoriques, l'autre, réservée à la fin de certains chapitres et à la conclusion du volume, visant à proposer des options pratiques, des actions potentielles. En s'autorisant, *in fine*, une approche prescriptive, ce travail s'éloigne donc un peu de la neutralité axiologique wébérienne pour se rapprocher de l'engagement au sens bourdieusien de *scholarship with commitment*¹². Reste que l'exigence d'objectivité selon Weber tient aussi à l'explicitation du « rapport aux valeurs ». Celles qui sont poursuivies ici se résument en quelques mots : démocratisation des sociétés politiques, institutionnalisation des pouvoirs, mécanismes de contrôle des décisions publiques, optimisation des choix économiques. En revanche, l'utilité de la multilatéralisation des problèmes et donc de l'intégration régionale, reste une hypothèse, non une « valeur » pour nous. Si elle peut être parfois perçue comme une préférence, cela tient au questionnement de départ sur les avantages induits par l'intégration. Il ne s'agit pas de considérer les intégrations comme une fin en soi, ou une étape obligée vers la mondialisation, mais bien comme un instrument politique et économique au service d'unités nationales. De même, il ne s'agit pas de considérer le regroupement régional comme univoque, calqué sur un modèle, mais bien de prendre en compte les efforts spécifiques menés en Amérique centrale et dans la Caraïbe.

Sans insister sur le lieu d'où l'on parle, ajoutons que l'approche suivie dans cet ouvrage se fonde sur un constat souvent fait dans la littérature touchant aux deux sous-régions : l'Amérique centrale et les Caraïbes insulaires constituent deux sous-ensembles marginaux et faibles confrontés au choix de leur mode d'insertion dans un espace élargi, mondial, continental ou régional, et à l'opportunité ou non de s'allier entre eux.

C'est pourquoi cette étude vise d'abord à faire connaître les constructions régionales à l'œuvre dans les deux sous-régions et les perspectives de projets plus larges répondant aux opportunités et aux risques communs à l'une et à l'autre de ces sous-régions. Ces thèmes forment l'essentiel des deuxième et troisième parties de l'ouvrage (chapitres 5 à 8 et 10 à 12). Si elles demeurent des priorités affichées dans les agendas politiques, tandis que les accords bilatéraux se multiplient, les constructions régionales suscitent débats et interrogations :

12. Dans sa lettre à Michel Collaine, Pierre Bourdieu rappelle que « la problématique des rapports entre les valeurs et les choix politiques d'une part, et les méthodes et les choix de recherche, d'autre part, est des plus complexe » et en vient à l'idée d'un savoir engagé. Voir « "Neutralité axiologique", science et engagement. Une lettre de Pierre Bourdieu », Louis Pinto, *savoir/agir*, n° 16, p. 109. Disponible sur [www.savoir-agir.org/IMG/pdf/SA16-Idees.pdf].

« Dans le contexte actuel, estime N. Demyk, les objectifs et les effets des intégrations régionales de l'isthme et de la Caraïbe sont pour le moins ambigus. Sont-elles un complément ou un palliatif à la libéralisation multilatérale (OMC) et unilatérale des échanges commerciaux [...] ? Offrent-elles seulement une transition permettant d'atténuer le choc d'une concurrence frontale avec les pays plus compétitifs ? Ne sont-elles pas minées par les négociations bilatérales favorisées par les États-Unis [...] »¹³ ?

Ces questionnements seront repris ici, et remis en perspective tant en ce qui concerne les stratégies régionales et leur « ambiguïté » – au moins autant voulue que subie – qu'en ce qui concerne les « modèles » d'intégration proposés implicitement par les accords passés avec les grandes puissances.

Le rôle des États-Unis aussi bien vis-à-vis des pays centre-américains que de l'espace caraïbe, y compris maritime, est important à tous points de vue : politique, commercial, stratégique, culturel. Comme le rappellent les auteurs d'*Émergences caraïbes* :

« Les États-Unis pèsent de toute leur écrasante puissance sur une Caraïbe politiquement et économiquement fragile. [...] Présents physiquement par cinq de leurs États mais aussi par l'État associé de Porto Rico [...], ils entretiennent dans la région un important dispositif militaire [...], leur monnaie apparaît *de facto* comme la principale monnaie régionale. [...] Ils veillent directement à l'évolution d'Haïti, s'acharnent contre Cuba (loi Helms-Burton), obtiennent par la pression le droit d'intervenir contre les trafiquants de drogue dans les espaces maritimes et aériens de plusieurs États [...] »¹⁴.

La relation, problématique par nature, des États des Amériques du milieu avec les États-Unis, sera abordée sous plusieurs angles : du point de vue de la politique extérieure nord-américaine (chapitre 4), de l'ambition d'une construction régionale hémisphérique (chapitre 9) mais aussi par le biais des héritages historiques et de la présence physique des États-Unis au sein de la Caraïbe ainsi que, à plusieurs reprises, des rapports avec Cuba. Pour autant, cette étude s'attache à éviter une lecture des sous-régions Amérique centrale et Caraïbes par le seul biais du rapport inégal avec la première puissance mondiale. Elle cherche au contraire, sans ignorer ce rapport, à comprendre ce que sont les marges d'actions dont disposent les gouvernements des pays concernés, notamment en termes de regroupement régional.

Afin de contextualiser les constructions régionales, la première partie de l'ouvrage présente les problématiques économiques, sociales et politiques des deux sous-régions, avec le souci d'une approche généraliste et

13. N. Demyk, texte cité, p. 86.

14. Monique Bégot, Pascal Buléon, Patrice Roth, *Émergences caraïbes. Éléments de géographie politique*, Paris, Arec-L'Harmattan, 2011, p. 24-25.

synthétique (chapitres 1 à 3). Le débat sur l'association entre États, que celle-ci se situe au niveau inter-gouvernemental ou intègre une ambition supranationale, ne peut faire l'économie des sociétés locales, de leur histoire et de leurs visions du monde. En ce sens, les trois premiers chapitres, au-delà d'un rappel et d'un éclairage sur les deux sous-régions, visent à « humaniser » et « historiciser » les enjeux, le plus souvent commerciaux, des projets d'intégration et à garder en mémoire ce que devrait être idéalement l'objectif final des politiques publiques : une réponse à la demande sociale exprimée dans des termes démocratiques. C'est également pour cette raison que l'on reviendra sur des thèmes tels que les migrations (chapitre 7), la sécurité (chapitre 8) et le lien entre intégration et démocratie (chapitre 11), ainsi que sur les modèles d'intégration eux-mêmes (chapitre 12).

Enfin, si cette étude traite des intégrations régionales dans leurs formes institutionnelles, leurs conséquences politiques et économiques, elle n'aborde que marginalement le rôle des acteurs non étatiques (notamment syndicats et associations) et les conséquences des intégrations en termes de développement humain, pour se concentrer sur l'économie politique de l'Amérique centrale et des Caraïbes et les questions liées au choix de leurs modèles d'intégration.

PREMIÈRE PARTIE

DEUX ENSEMBLES
PROCHES ET LOINTAINS

Des sociétés inégalitaires dans des économies dépendantes

Les pays des Caraïbes insulaires et de l'Amérique centrale jouent un rôle modeste dans l'économie latino-américaine et plus encore dans celle de l'hémisphère. Leurs indicateurs économiques de base sont quantité négligeable face à ceux des principaux acteurs latino-américains et des États-Unis. Alors que, selon le FMI, le PIB du Guatemala, première économie centre-américaine, atteint près de 47 milliards de dollars en 2011 et celui de la République dominicaine 54 milliards, la production du Brésil sur la même période s'établit à 2 518 milliards, celle d'un pays moyen comme la Colombie à 321 milliards, sans parler des économies du nord du continent, à commencer par les États-Unis (15 600 milliards fin 2011). Il ne s'agit pas, en rappelant ces données, de faire des comparaisons non avenues mais de signifier un évident rapport de force. Les territoires de l'isthme centre-américain et des archipels caribéens restent périphériques à la puissance économique, qu'il s'agisse de celle, établie, de l'Amérique du Nord autour de la première économie mondiale, ou de celle, en construction, de l'Amérique du Sud où le *leadership* brésilien s'affirme.

Les nations des « Amériques du milieu » sont, dans ces conditions, très sensibles aux évolutions de leurs grands voisins. Il existe entre les États de chaque sous-région une interdépendance économique, assez proche de celle qu'Olivier Dabène a étudiée dans le domaine politique en Amérique latine : des phénomènes similaires de contagion et de convergence y sont à l'œuvre¹. Tout en prenant en compte les particularités de chaque pays, des traits communs s'imposent, liés par exemple aux effets propres aux petits marchés, aux structures foncières, à la difficulté de développer l'industrie et les services dans un contexte financier défavorable. Symétriquement, les États de l'Amérique centrale et des Caraïbes font face à des difficultés sociales comparables, en dépit de quelques exceptions.

1. Olivier Dabène, *La région Amérique latine. Interdépendance et changement politique*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997.

Le contexte continental : un effet de contagion ?

Plusieurs étapes ont marqué le développement économique de l'Amérique latine depuis le milieu du XIX^e siècle. On en distingue traditionnellement quatre².

Une première période de croissance extravertie (1860-1930)

Définie par la croissance plus que par le développement, cette période voit les économies latino-américaines intégrer le marché mondial par la fourniture de matières premières. D'une certaine façon, il s'agit de la continuité de l'économie coloniale. C'est le cas pour les pays exportateurs de produits miniers (Chili, Bolivie). C'est également le cas pour les grandes régions d'élevage et d'agriculture : pour la viande argentine comme pour le sucre des Caraïbes. Cette intégration au marché mondial se fait dans le cadre de l'échange libéral, considéré par beaucoup comme un échange inégal : matières premières contre produits manufacturés. Les nations latino-américaines, et particulièrement celles des « Amériques du milieu » n'ont guère de possibilités d'industrialisation. La répartition de la population, fortement rurale, constitue un autre frein. En conséquence, la monoproduction prédomine avec les risques qui s'y attachent en cas de retournement à la baisse des marchés.

Pour autant, des segments d'industrialisation apparaissent mais provoqués par les entreprises exportatrices – souvent étrangères – plus que par une volonté de développement interne : le chemin de fer pour le transport des produits bruts, les équipements de base pour la première étape de transformation de ces produits, notamment agricoles. L'apparition de ces industries locales, supports des produits d'exportation, ne permet pas de décollage industriel. À l'image des lignes privées du chemin de fer exploitées par les grandes compagnies agro-alimentaires en Amérique centrale, l'industrialisation reste atomisée et fragile.

Le « développement vers l'intérieur », stratégie d'industrialisation nationale (1930-1960)

Deux facteurs, l'un structurel, l'autre conjoncturel, expliquent la mise en place d'industries nationales à partir des années 1930 : la création d'un marché suite aux importations de biens manufacturés d'une part, la rupture des flux d'approvisionnement créée par la crise économique et la seconde guerre mondiale, d'autre part. Un troisième facteur est important sans être

2. Voir notamment Alain Rouquié, *Amérique latine. Introduction à l'Extrême-Occident*, Paris, Le Seuil, 1987 (rééd. 1998).

décisif: la présence d'exécutifs forts et leur volonté interventionniste. Les gouvernements de la région appliquent une logique keynésienne fondée sur l'action publique, à l'image des États-Unis et de l'Europe. Cette stratégie d'indépendance nationale a été théorisée par Raúl Prebisch, secrétaire exécutif de la CEPAL³. Il s'agit de la substitution de l'industrialisation aux importations (modèle ISI). Alors que les entreprises privées tendent à occuper les secteurs nécessitant de plus faibles investissements (textile, habillement, agro-alimentaire, outillage), les États s'attachent à créer des industries nationales dans des secteurs stratégiques nécessitant des investissements importants.

Dans la plupart des cas, un discours nationaliste, voire populiste, soutient cette politique économique. Au Brésil, un domaine emblématique a prévalu: la sidérurgie, symbole de la puissance de l'État et de l'indépendance nationale. Face au refus des industriels nord-américains (US Steel) d'investir, le président Getulio Vargas met en chantier la grande aciérie de Volta Redonda qui apparaîtra comme le déclencheur du développement brésilien. Au Mexique, l'intervention étatique et le discours nationaliste s'illustrent dans une autre production essentielle: le pétrole avec la nationalisation de 1938 et la création de la société Pemex. Des processus similaires mais de moindre ampleur conduisent à la mise en place d'industries sidérurgiques en Colombie, au Pérou, au Venezuela notamment. Le modèle fonctionne et facilite à la fois l'élévation du niveau de vie des populations et la création d'un tissu industriel proprement latino-américain. Il permet une forte croissance dans tous les pays de la région sur l'ensemble de la période.

Cependant, la substitution de l'industrialisation aux importations est bien plus difficile à mettre en œuvre dans les petits pays d'Amérique centrale et des Caraïbes. Ces derniers disposent de peu de ressources naturelles et notamment minières, de peu de capacités d'investissement. La proximité géographique – et politique – des États-Unis pèse fortement sur eux et les poussent à maintenir des flux commerciaux classiques. L'Amérique centrale cherche à sauvegarder ses exportations vers le marché nord-américain. La faiblesse des marchés intérieurs offre peu de débouchés aux productions locales. Dans ces conditions, l'industrialisation se limite souvent à la mise en place d'une industrie agro-alimentaire réduite et peu d'effets industrialisants en émanent.

Exemple type de la « république bananière », le Honduras aura, durant toute la période, vu son économie dominée par une quasi mono-exportation et par la présence hégémonique de la United Fruit. Alors que le pays possède des terres agricoles inexploitées et pourrait, comme le Salvador voisin, se placer sur les marchés mondiaux de matières premières pour ensuite développer son industrie et ses services, la présence de l'entreprise américaine paraît invalider toute émergence d'un capitalisme national

3. La Commission économique et sociale pour l'Amérique latine et les Caraïbes est l'une des cinq commissions économiques régionales des Nations unies.

dynamique⁴. Les seuls progrès du pays en matière d'industrialisation nationale auront été le fait, paradoxalement, d'une société étrangère. Ils auront, qui plus est, été réalisés en vue de l'accroissement des exportations et non du développement interne. Il est vrai que la mainmise de la United Fruit sur le Honduras est totale. Dans la période considérée, le PIB du pays représente à peine la moitié des bénéfices de la compagnie. Comme l'écrit Alain Rouquié, « si l'on ajoute que sur les deux bons ports que possède le pays, l'un appartient à la United Fruit (Tela), que celle-ci contrôle les voies ferrées (Tela Railroad Company), le transport maritime, les télé-communications (Tropical Radio Telegraph), la principale banque d'affaires et de dépôts (Banco Atlántida), pour ne rien dire de sa participation dans des activités agricoles annexes (élevage, sucreries), on pourra facilement concevoir l'influence multiforme que peut exercer cette grande société sur un petit État »⁵. Dans ces conditions, en dehors des segments de l'économie nationale contrôlés par la firme américaine, le pays va passer à côté des bénéfices liés au modèle d'industrialisation en substitution aux importations et stagner tant en ce qui concerne les domaines agricole et industriel qu'en matière d'infrastructures. Parallèlement aux difficultés sociales et à la hausse du chômage, ce phénomène ne sera pas sans conséquences politiques : les réclamations des secteurs urbains exclus de la sphère – limitée – de prospérité finiront par se joindre à celles des paysans dont les structures traditionnelles de production sont bouleversées.

*L'internationalisation du marché intérieur en vue
de la production de biens de consommation durables (1960-1980)*

Cette troisième période s'ouvre au moment où la stratégie d'industrialisation endogène atteint ses limites et montre ses fragilités. Si les grands projets industriels avancent, le manque de biens intermédiaires met les États dans l'obligation de procéder à de nouvelles importations et les fait retomber dans une dépendance liée à leur retard technologique. La confusion des objectifs poursuivis par les gouvernements : à la fois politiques (indépendance) et économiques (croissance), conduit à de mauvais choix et à une relative fermeture aux évolutions industrielles mondiales. Enfin, le ciblage exercé essentiellement sur la partie solvable de la population ne permet pas de faire de la majorité une réserve de consommateurs et restreint les productions. En conséquence, celles-ci se voient affectées de nombreux défauts : manque de compétitivité en termes de qualité, importance des coûts, absence de compétitivité à l'exportation.

4. À la même époque, le Salvador parvient, en outre, à assurer son indépendance énergétique en construisant un barrage hydroélectrique sur le río Lempa, dans la logique des investissements réalisés par les grands pays latino-américains.

5. Alain Rouquié, « Honduras-El Salvador. La guerre de cent heures : un cas de "désintégration" régionale », *Revue française de science politique*, volume 21, n° 6, 1971, p. 1301.

La crise du modèle d'industrialisation comme substitution aux importations conduit au début de l'endettement. Elle pousse également les pays à s'ouvrir. Coïncidence historique, cette crise se conjugue avec un changement d'attitude de Washington. Échaudés par la révolution cubaine, les États-Unis décident de mettre en place une aide financière importante pour l'Amérique latine, en associant les organisations internationales et les institutions financières. C'est l'Alliance pour le Progrès, qui vise à relancer consommation et production notamment dans les pays pauvres (1961). Mais cette politique ambitieuse aura peu de suites. Lourde en termes financiers, intervenant au moment de la remise en question des modèles économiques de l'après-guerre, elle va bientôt être remplacée par le retour des investissements privés étrangers.

Dans ce contexte, les pays des Amériques du milieu demeurent pris entre plusieurs options. Alors que le modèle ISI s'essouffle dans le reste du continent, c'est à partir des années 1960 que des politiques d'industrialisation en substitution aux importations se mettent réellement en place en Amérique centrale. Plus que d'un effet-retard, il s'agit d'une conséquence de la construction du marché commun sous-régional. C'est au sein même de ce marché, dans une optique de régionalisme restreint, que les nations centre-américaines entendent bâtir ce modèle. Reste que les petits pays de l'isthme ne peuvent guère miser sur une industrialisation lourde : ils vont donc parier sur le développement de l'industrie légère, notamment dans le domaine textile et dans l'agro-alimentaire. Cette stratégie atteint vite ses limites : peu adaptés à des marchés marqués soit par une économie traditionnelle, soit par une demande habituée aux normes nord-américaines, les produits centre-américains ne trouvent pas les débouchés nécessaires et ne permettent pas de réduire ou de compenser les importations. Leurs prix chutent. Loin de rendre les pays de l'isthme autonomes, cette politique débouche sur des déficits croissants des balances commerciales⁶.

*La fin du modèle d'industrialisation par substitution
aux importations, l'ouverture du marché intérieur
et l'intégration dans l'économie mondiale (depuis 1980)*

La période actuelle est caractérisée par l'ouverture des marchés intérieurs et le décloisonnement de la région Amérique latine. Cette confrontation au monde se solde d'abord par un désastre avec la « décennie perdue » des années 1980. Le retour dans l'économie globale souligne le manque de compétitivité et crée des déficits ; l'inflation mondiale et la mauvaise gestion publique conduisent à un endettement dramatique ; alors que les productions stagnent, les sociétés souffrent et les inégalités augmentent.

6. E. Robles, « Economic growth in Central America: Evolution of Productivity in Manufacturing », *Central America Project Series*, Development Discussion Paper n° 749, Harvard Institute for International Development, Université Harvard, 2000.

Ce choc va conduire à un changement de modèle radical, les États passant d'un développement basé sur l'interventionnisme et sur la primauté des politiques publiques à un modèle libéral d'ouverture sur l'extérieur et d'insertion dans la mondialisation. Inversant leur logique économique antérieure, ils misent d'abord sur l'exportation. Les conséquences de ces choix sont nombreuses: privatisations des entreprises publiques, mise en place de normes de réduction des déficits budgétaires et de la dette extérieure, application des principes des grandes institutions financières internationales et en premier lieu du FMI. C'est le « consensus de Washington ».

Ces réformes n'ont que partiellement fonctionné. Suite à la crise d'ajustement des années 1980, la première moitié des années 1990 a correspondu à une période de croissance avant que n'apparaissent les limites des politiques libérales, essentiellement liées à leur coût social (tableau 1). Au début des années 2000, de grands pays latino-américains (Brésil, Argen-

Tableau 1. *De la décennie perdue à la demi-décennie gagnée : croissance du PIB/pays*

	1981-1990	1991-2000
Amérique latine	-0,9	1,5
Argentine	-2,1	2,9
Bolivie	-1,9	1,4
Brésil	-0,4	1,2
Chili	1,4	5,0
Colombie	1,8	0,8
Costa Rica	-0,7	2,1
Cuba	2,8	-1,9
Equateur	-0,9	-0,4
Salvador	-1,5	2,5
Guatemala	-1,8	1,4
Haïti	-2,9	-2,8
Honduras	-0,8	0,2
Mexique	-0,2	1,7
Nicaragua	4,1	0,5
Panama	-0,7	2,8
Paraguay	00	-0,5
Pérou	-3,3	2,4
République dominicaine	0,2	4,4
Uruguay	0,8	2,3
Venezuela	-3,2	0,1

Sources : CEPAL [www.eclac.org/estadisticas] et *Ramses 2002*, Paris, IFRI-Dunod, 2003⁷.

7. Tous les taux sont pro-cycliques sauf ceux de la Colombie, de Cuba et du Nicaragua. Dans chacun de ces cas, l'influence d'événements politiques, internes ou externes, contrarie celle des économies voisines. La Colombie pâtit de la présidence Samper, Cuba de la chute de l'URSS et le Nicaragua passe d'un régime soutenu par ses alliés politiques à un retour brutal à l'économie de marché.

tine) ont remis en cause ce modèle et affirmé la nécessité d'une concordance des politiques économiques et sociales. Ce nouveau paradigme, parfois nommé « consensus de Brasilia », s'oppose clairement aux politiques antérieures⁸.

Ici encore, les nations des Amériques du milieu vont subir l'influence de la conjoncture continentale avec un léger décalage. C'est, en effet, à partir des années 1990 que le modèle ISI va céder la place à une politique économique fondée sur la promotion des exportations et la libéralisation commerciale⁹. Les gouvernements procèdent à des ajustements structurels pour s'insérer dans le commerce multilatéral : cette ouverture à la concurrence conduit à la disparition de secteurs industriels locaux peu compétitifs. Mais elle permet l'émergence de productions disposant d'avantages comparatifs, comme le montre l'exemple de la confection en Amérique centrale. Liée aux États-Unis, l'industrie textile des pays de l'isthme a su, en s'adaptant à la demande, profiter de ses atouts (faible coût de la main-d'œuvre, savoir-faire) pour devenir un acteur important du marché du textile en Amérique du Nord. Ainsi, ce secteur, qui fournit de l'emploi à plus de 400 000 personnes, a-t-il exporté pour 6,928 MUSD en 2002. Il représente une réussite marquante dans le contexte économique actuel d'ouverture des marchés tout en ayant été fragilisé depuis 2005 par la fin des accords multifibres et l'apparition de la concurrence chinoise¹⁰.

Des économies marquées par de multiples dépendances

Alors que d'autres régions du continent sont devenues des économies émergentes, l'Amérique centrale et les Caraïbes insulaires demeurent fortement dépendantes, du fait de la nature de leur production et de leur fragilité financière.

La dépendance des États des deux sous-régions tient à leurs productions restreintes, aux économies d'échelle limitées et à l'évolution de la demande sur les marchés extérieurs. Mais les économies locales, en particulier dans les secteurs des services, sont également soumises aux aléas de la conjoncture. L'influence sur le tourisme d'événements exogènes est connue (épidémies, menace terroriste par exemple). D'autres évolutions pèsent sur le fonctionnement des nations centre-américaines et caraïbes : celle des investissements étrangers, celle des prix des hydrocarbures,

8. Michel Faure, « Amérique latine : le consensus de Brasilia », *Politique internationale*, n° 99, printemps 2003.

9. OCDE, *La región mesoamericana, Sureste de Mejico y América central*, Estudios territoriales de la OCDE, BCIE, 2006, p. 55.

10. Cedith, « Le démantèlement des quotas textiles : impacts et enjeux » [www.exporter.gouv.fr].

toutes ressources, financières ou énergétiques, dont elles sont largement dépourvues.

*Une évolution commune vers les services
mais des disparités persistantes*

Le tableau 2 montre la prédominance des services dans l'ensemble des pays. La banque, les assurances, le secteur touristique en sont la plupart du temps à l'origine. D'autres particularités et des évolutions parfois divergentes sont décelables. Certains États ont su mettre en valeur leur situation particulière ou une ressource rare. Porto Rico s'est ainsi appuyé sur son lien avec la métropole américaine. Dans le cas de Trinité-et-

Tableau 2. *Économies de l'Amérique centrale et des Caraïbes, 2011*

	PIB (milliards d'USD)*	PIB/ habitant (USD)*	Agriculture (% du PIB)	Industrie (% du PIB)	Services (% du PIB)
Amérique centrale					
Belize	2,675	8 069	15 %	12,5 %	60 %
Costa Rica	51,718	11 339	10 %	30 %	60 %
Salvador	43,042	7 340	9,5 %	31,2 %	59,3 %
Guatemala	70,480	4 902	22 %	19 %	59 %
Honduras	33,732	4 192	13,3 %	31,3 %	55,4 %
Nicaragua	17,661	3 036	18,3 %	26,6 %	55,1 %
Panama	44,814	12 706	6 %	19 %	75 %
Caraïbes					
Bahamas	10,353	30 049	5 %	8 %	85 %
Barbade	6,326	22 870	6 %	16 %	78 %
Cuba**	61	5 520	8,2 %	24,3 %	67,5 %
Dominique	0,952	13 444	17,9 %	22,5 %	59,6 %
Grenade	1,404	13 502	7,5 %	22,6 %	69,8 %
Rép. dominicaine	87,5	8 859	11 %	31 %	58 %
Haïti	11,466	1 163	27 %	8 %	65 %
Jamaïque	23,868	8 742	5 %	29,8 %	65,2 %
Ste Lucie	2,052	12 390	5,4 %	18 %	76,6 %
St Kitts-et-Nevis	0,875	15 870	3 %	24 %	73 %
St Vincent-et- les Grenadines	1,237	11 306	8,7 %	24,4 %	66,9 %
Trinité-et-Tobago	26,329	19 980	1,2 %	50,3 %	48,5 %

* En parité de pouvoir d'achat. Source FMI, *World Economic Outlook Database*, disponible sur <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/weodata>.

** Source ONU. Chiffres cités dans *La France en Amérique latine et dans les Caraïbes*, Paris, MAE, 2012

Tobago, dont l'économie est entièrement tournée vers la rente pétrolière, 50,3 % du PIB provient de l'industrie (essentiellement des industries pétrolières et gazières).

Le secteur touristique reste primordial pour les économies locales, en particulier pour les îles caribéennes, sans jamais parvenir à les mettre totalement à l'abri d'un aléa défavorable. Deux cas illustrent les opportunités et les risques liés à la manne touristique.

Les Bahamas constituent un exemple typique de gestion opportuniste de la géographie. Vaste archipel de plus de 700 îles, dont une trentaine sont habitées, le *Commonwealth* des Bahamas est le premier pays de la région pour le PIB/habitant. Ce revenu, réparti de façon relativement équitable, lui permet de se classer au 49^e rang mondial en termes d'IDH¹¹ et d'avoir un taux d'alphabétisation proche de 95 %. Ces résultats ne sont pas dus au hasard. Le pays a orienté toute son économie vers les États-Unis voisins avec lesquels il entretient d'excellentes relations. Il a développé son secteur touristique, qui représente 80 % du PIB et tire à lui seul la croissance du pays. Plus de cinq millions de touristes contribuent chaque année à l'économie insulaire, fournissant un emploi à un Bahaméen sur deux et aidant au développement des autres secteurs (BTP en premier lieu). Les Bahamas ont ainsi pu attirer un public toujours plus nombreux et résister aux conséquences du 11 septembre 2001 sur l'industrie touristique comme aux destructions récurrentes des ouragans. Mais cet État a également tenté de diversifier ses services. Il a notamment favorisé la mise en place d'un important secteur financier *offshore* qui contribue au PIB à hauteur de 10 % et abrite environ 100 000 sociétés dont plus de 400 banques.

Deuxième exemple, la Grenade, située à l'autre extrémité de l'arc caraïbe, n'a pas bénéficié des mêmes chances. Ce pays s'est, un temps, laissé tenter par le modèle castriste, sous la férule de Maurice Bishop. La présence de techniciens cubains, inacceptable pour Washington, a conduit à l'une des dernières interventions armées dans la zone, en 1983. Le pays s'est ensuite rapproché des États-Unis et a cherché à mettre en œuvre un projet de développement basé sur le tourisme. À la fin des années 1990, le gouvernement de Keith Mitchell a engagé d'importantes dépenses publiques pour développer les infrastructures d'accueil. Ce pari a fonctionné très peu de temps : les conséquences du 11 septembre ont été lourdes pour la Grenade. Éloignée de la métropole américaine, marquée par un passé politique inquiétant pour les citoyens de cette métropole, l'île a perdu ses flux touristiques et connu une récession immédiate. À ces difficultés, se sont ajoutées des catastrophes naturelles sans précédent : ravagée à plus de 90 % par les ouragans Ivan en 2004 puis Marilyn en 2005, la Grenade a

11. Programme des Nations unies pour le développement, *Rapport mondial sur le développement humain 2013* [www.undp.org]. L'indice de développement humain (IDH) est un indice composite prenant en compte des indicateurs d'éducation, d'espérance de vie et de richesse.

estimé ses pertes à environ deux fois son PIB et a fait appel à l'aide internationale avant de tenter de reconstruire ses infrastructures et de retrouver une attractivité auprès des *tour operators*¹². Alors que l'agriculture locale (noix de muscade essentiellement) peine à se relever, la Grenade a bénéficié d'un rééchelonnement de ses créances auprès du Club de Paris et a commencé à recouvrer, en 2006-2007, un niveau d'activité économique satisfaisant : sa croissance est redevenue positive (moins de 2 %) et le taux de chômage record de 40 % est repassé sous la barre des 20 %.

Aucun de ces cas n'est paradigmatique. Mais ils illustrent les difficultés que peuvent rencontrer les pays des Amériques du milieu dans le développement individuel de leurs services et, en particulier, de leurs industries touristiques.

Autre secteur des services, la banque a connu des évolutions importantes au cours des dernières années, le mouvement général allant plutôt vers une transparence accrue, un moindre risque de blanchiment, lié au travail des organismes de surveillance des activités bancaires, et une concentration du secteur. Le sort de la Banque du Café du Guatemala (Bancafe) illustre cette tendance. Créée en 1978 pour financer l'économie caféière locale, Bancafe était devenue la quatrième institution bancaire du pays, mais elle a été sanctionnée par la Surintendance des banques pour avoir effectué des transferts trop nombreux auprès de sa succursale située à la Barbade. La suspension des activités de Bancafe a finalement abouti à renforcer la concentration bancaire au Guatemala, mais aussi à assainir les activités financières.

À une échelle régionale, des évolutions similaires ont lieu au Panama. L'économie de ce pays est fondée à 75 % sur les services. Si les revenus du canal inter-océanique sont primordiaux, le Panama compte également sur ceux de la zone libre de Colón et sur son secteur bancaire pour prospérer. Ce secteur, qui réunit 75 établissements et possède des actifs représentant plusieurs fois le PIB du pays, a lui aussi connu un assainissement au cours de la période récente. S'efforçant de répondre aux normes internationales sur les transactions financières, bénéficiant de la dollarisation du Panama, il est devenu une référence régionale et internationale. Les cinq premiers groupes bancaires centre-américains ont mis en place un consortium commun au Panama tandis que plusieurs grandes banques nord-américaines, notamment la Citibank, en faisaient leur base en Amérique centrale. Confirmant la vocation de Panama comme centre financier régional, l'espagnole BBVA a, de même, annoncé avoir augmenté de 30 % ses opérations dans le pays en 2006¹³.

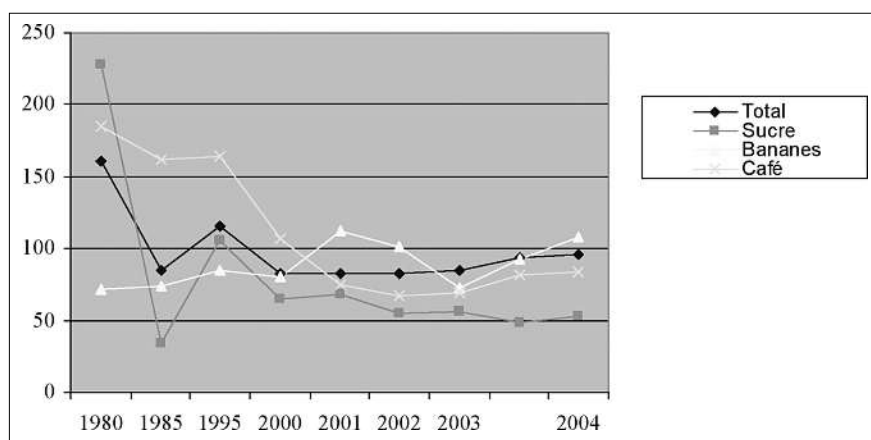
12. [<http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2335.htm>].

13. [<http://prensa.bbva.com/>].

*L'influence de la demande extérieure dans le secteur agricole :
les économies locales face à la crise des produits de base*

Traditionnellement, l'arc caraïbe et l'isthme centre-américain ont été des régions de production – voire de monoproduction – agricole d'exportation, parallèle à une petite agriculture de subsistance. Si ces structures productives ont parfois donné des résultats inattendus (le *boom* sucrier cubain de l'après-première guerre mondiale qui fera la richesse de la « saccharocratie »), pour la plupart des nations, des productions agricoles peu diversifiées ont fragilisé les économies, rendues dépendantes de l'évolution des marchés mondiaux. Ce phénomène a été particulièrement sensible entre le milieu des années 1990 et le milieu des années 2000, du fait de la chute des prix des produits de base (graphique I).

Graphique 1. *Évolution du prix des produits de base 1980-2004*



Source : CNUCED, *Manuel des statistiques de la CNUCED*, 2004 (1990 = 100).

Depuis, des améliorations sont intervenues. Les prix du sucre ont retrouvé à la fin des années 2000 un niveau comparable ou supérieur à celui de la fin des années 1970 (environ 20 UScents/livre)¹⁴. On illustrera l'influence de la demande extérieure par deux des produits phares des sous-régions : le sucre et le café¹⁵.

14. Le prix du sucre n'avait pas dépassé 10 cents/livre entre 1981 et 2006.

15. On ne reviendra pas, en revanche, sur la banane, troisième produit phare des « économies du dessert ». Le marché de la banane représente un enjeu particulier dans la mesure où plusieurs pays européens sont à la fois consommateurs et acheteurs, et dans la mesure où un système de quotas et de droits de douanes différenciés avait été mis en place selon l'appartenance ou non des pays concernés au processus ACP. Ce système a été dénoncé par l'OMC à la suite de plaintes formulées par les États-Unis et plusieurs pays

Du côté insulaire comme dans l'isthme, la culture de la canne à sucre demeure importante en dépit d'un déclin sensible. Introduite dès le xvii^e siècle dans des colonies devenues « îles à sucre », son exploitation s'est poursuivie jusqu'à aujourd'hui non sans provoquer des heurts sociaux et politiques récurrents. La révolution cubaine est, en partie, issue de cette problématique dans la mesure où les États-Unis avaient investi massivement dans le secteur sucrier, créant un sentiment de dépossession parmi les Cubains. Le tableau 3 donne un aperçu de l'importance de ces investissements.

Tableau 3. *Superficies occupées par les compagnies sucrières à Cuba avant 1959*¹⁶

Entreprises	Superficie (hectares)
Cuban Atlantic Sugar Co	240 630
Cuban American Sugar Co	139 386
American Sugar Co	137 790
United Fruit Co	111 189
West Indies Sugar Co	103 259
Manati Sugar Co	75 803
Francisco Sugar Co	69 459
The Cuba Co	66 248
Punta Alegre Sugar Co	45 136

Depuis le début du xxi^e siècle, des restructurations sont intervenues dans la plupart des filières sucrières : concentration des sucreries, mécanisation des récoltes, diminution du personnel. Mais les pays concernés, qu'il s'agisse de Cuba, de la République dominicaine, du Guatemala ou du Costa Rica restent sensibles à l'évolution des marchés sucriers et connaissent parfois des difficultés. Il est vrai que ces marchés sont particuliers. Comme l'indique Philippe Chalmin, « de tous les produits agricoles, le sucre est le plus politique, celui qui a fait l'objet du protectionnisme le plus absolu, dont les échanges ont longtemps obéi plus à la logique des empires qu'à celle des marchés »¹⁷.

Pour répondre à une consommation mondiale d'environ 125 millions de tonnes/an, la production de sucre émane à la fois des pays en voie de développement et des pays développés. La concurrence oppose donc des producteurs inégaux. Parmi les pays de la région méso-américaine et caraïbe, les grands producteurs sont Cuba, la République dominicaine, le

producteurs d'Amérique latine, comme l'Équateur par exemple. En décembre 2009, l'Union européenne a passé un accord avec l'OMC et accepté une diminution progressive de ses tarifs d'importation pour les pays non ACP d'ici 2017.

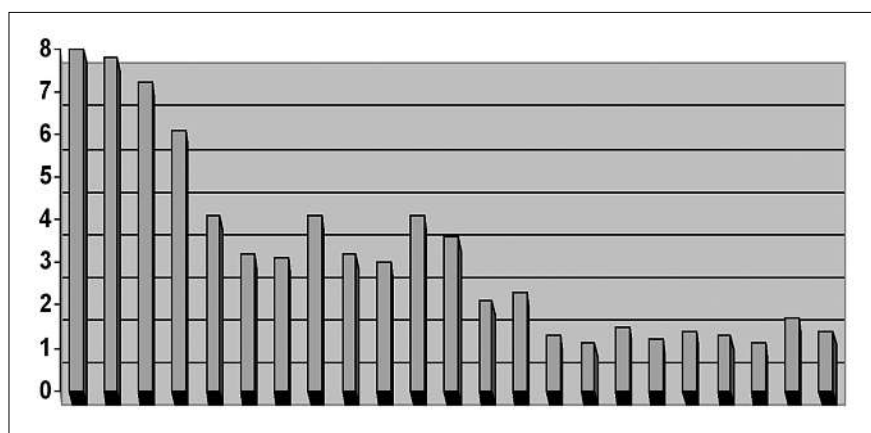
16. Au total, 47,4 % des superficies des latifundia à Cuba. Voir notamment M. Balin, « Les problèmes du développement de Cuba », *Tiers-monde*, 1960, vol. 1, n° 4, p. 447-460.

17. Philippe Chalmin, « Une jolie bulle sucrière ? », *Le Monde*, 20 février 2006.

Mexique mais aussi le Costa Rica, et le Guatemala. Au-delà, les conditions de production sont d'autant moins égales que les pays développés subventionnent leur production et imposent des taxes aux importations, ce qui limite la production des pays du Sud.

Les pays des Amériques du milieu restent des acteurs mineurs dans le marché mondial du sucre¹⁸. Seule Cuba a une importance relative parmi les grands producteurs. Mais l'île a dû accepter une restructuration profonde du secteur. Compte tenu de difficultés nombreuses : obsolescence des sucreries dont la technologie date souvent du début du xx^e siècle, absence de productivité, dysfonctionnements liés à la chute du bloc soviétique et à la fin des débouchés privilégiés du sucre cubain, catastrophes naturelles à répétition (ouragans, sécheresses), le régime a fini par se lancer dans une politique de restructuration drastique du secteur confiée aux militaires¹⁹. Plus de la moitié des 156 *ingenios* sucriers ont été fermés tandis que des milliers d'ouvriers agricoles étaient reconvertis dans d'autres domaines. Alors que la *zafra* (récolte sucrière) avait été utilisée durant des années comme symbole de l'économie nationale et de l'union des travailleurs ouvriers et paysans (la volonté du *Líder Máximo* d'établir un record à 10 millions de tonnes en 1970 avait d'ailleurs conduit à une désorganisation d'une partie de l'économie), Fidel Castro a dénoncé, en 2005, l'industrie sucrière comme une permanence non avenue du passé « colonial et esclavagiste ». Ce positionnement politique a permis de faire passer au second plan les difficultés de cette industrie tandis que les productions se réduisaient par rapport aux années antérieures (graphique 2).

Graphique 2. *Production de sucre à Cuba 1990-2012 (millions de tonnes)*



18. Voir en annexe I le tableau des principaux pays producteurs et/ou exportateurs de sucre.

19. Le général Ulises del Toro a longtemps été ministre du Sucre avant de devenir vice-président du conseil des ministres.

La faiblesse actuelle de la production cubaine l'a rendue marginale vis-à-vis des grands producteurs que sont l'Union européenne, le Brésil ou la Thaïlande. Cependant, plusieurs évolutions pourraient conduire les pays des Amériques du milieu, et en particulier Cuba, à reconsidérer leur approche du sucre. Leur calcul, le cas échéant, doit se baser sur une lecture juste du marché : c'est toute la difficulté actuelle. Si les prix sont au plus haut, ils peuvent de la même façon s'écrouler rapidement. Les producteurs ont en mémoire le climat particulier des années 1970 : alors qu'une conjonction de facteurs objectifs (mauvaises récoltes dans les pays de l'Est, demande mondiale) et subjectifs (adhésion ou non du Royaume-Uni à la Communauté européenne, anticipation démesurée de la pénurie, incidence de la tension sur les prix des produits de base) avait conduit à des records (65,5 UScents/livre en novembre 1974), la chute avait été tout aussi vertigineuse (7 UScents/livre en 1979).

D'autres éléments peuvent entrer dans un calcul de relance de la production. La demande mondiale de sucre continue d'augmenter, suivant en cela les modifications des comportements alimentaires. C'est en particulier le cas pour la Chine, dont la consommation augmente et qui est depuis la fin des années 2010 l'un des principaux clients de Cuba. Or, les grands producteurs ont des difficultés ou des priorités qui peuvent libérer un espace pour leurs concurrents. L'Union européenne a vu son système d'aide à la production condamné par l'OMC et a dû opérer une révision drastique de ses exportations. La disparition du protocole sucre s'accompagne néanmoins de nombreuses ressources compensatoires et notamment d'une aide budgétaire assez peu contrôlée²⁰. Quant au Brésil qui, toujours selon Philippe Chalmin, est « au cœur de la planète sucrière », il semble miser sur une autre utilisation de ce qu'il considère comme une matière première énergétique plus que comme un produit alimentaire. Pour les Brésiliens, c'est à la production d'éthanol que doivent être affectées désormais les récoltes des cannes à sucre : « plus de la moitié des cannes brésiliennes sont utilisées en distillerie et les investissements prévus d'ici 2011/2012 (120 millions de tonnes de canne supplémentaires) sont à 90 % destinés à la production d'alcool » pour alimenter le marché des carburants²¹.

De la même façon, des problèmes importants ont marqué la production de café au cours des dernières années. À l'instar du sucre, cette production a structuré les nations. Selon A. Rouquié : « c'est la révolution du café qui a fait entrer l'Amérique centrale dans le monde moderne. Auparavant, l'indigo et la cochenille n'avaient guère bouleversé le profil social hérité de la colonie. Le café, en raison des besoins en terre, crédits, routes, ports et main-d'œuvre qu'il impose va transformer toute la vie économique et

20. Sur ce point, voir Guy Christophe, « Heurs et malheurs de l'intégration régionale caribéenne », dans Éric Dubesset et Rafael Lucas (dir.), *La Caraïbe dans la mondialisation : quelles dynamiques régionalistes ?*, Paris, L'Harmattan, 2011, p. 305.

21. Philippe Chalmin, art. cit., *Le Monde*, 20 février 2006.