

Académie royale des Sciences d'Outre-Mer
Classe des Sciences Morales et Politiques, N.S. XLIV-4, Bruxelles 1977

LA CONVENTION DE LOMÉ

Nouvelles formes
de la coopération entre la C.E.E. et les Etats
d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique

PAR

Romain YAKEMTCHOUK

Professeur à l'Université de Louvain
Associé de l'Académie

700 F

Koninklijke Academie voor Overzeese Wetenschappen
Klasse voor Morele en Politieke Wetenschappen, N.R. XLIV-4, Brussel 1977

Académie royale des Sciences d'Outre-Mer
Classe des Sciences Morales et Politiques, N.S. XLIV-4, Bruxelles 1977

LA CONVENTION DE LOMÉ

Nouvelles formes
de la coopération entre la C.E.E. et les Etats
d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique

PAR

Romain YAKEMTCHOUK

Professeur à l'Université de Louvain
Associé de l'Académie

Koninklijke Academie voor Overzeese Wetenschappen
Klasse voor Morele en Politieke Wetenschappen, N.R. XLIV-4, Brussel 1977

Mémoire présenté à la Séance du 16 mars 1976

D/1977/0149/4

« En d'autres mots, le gros événement de notre temps c'est l'éveil des masses. Eveil des masses qui a commencé en Occident, sous forme d'un réveil du prolétariat; en ce moment éveil de la grande majorité des pauvres, des grandes masses du Tiers-Monde. La mise en branle des peuples du Tiers-Monde est en quelque sorte la prolongation à l'échelle planétaire de la révolte du prolétariat en Occident, elle est la seconde phase de cette lutte gigantesque de l'humanité pour une reconnaissance plus authentique de l'homme par l'homme, ce qu'en termes chrétiens nous appelons le respect de la dignité de la personne humaine ou l'amour du prochain ».

Albert DONDEYNE, « *Mater et Magistra* » et « *Pacem in Terris* ». *Les Encycliques sociales de Jean XXIII.* Bruxelles, Vie Ouvrière, 1965, p. 70.

I. INTRODUCTION

L'opportunité d'une définition — ou d'une redéfinition — de ce que sont et de ce que pourraient être à l'avenir les lignes directrices de la coopération économique entre les Etats d'Europe, d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique découle à la fois des événements du passé, de la situation vécue dans le présent mais aussi d'une certaine vision d'avenir. Elle s'inscrit dans le vaste mouvement d'intégration européenne ayant conduit, en 1957, à la signature du traité de Rome, comportant le premier régime d'association des pays et territoires d'outre-mer encore dépendants. Elle dérive d'importantes mutations politiques engendrées par la décolonisation et l'accession de l'Afrique à l'indépendance, ayant amené la révision des liens antérieurs d'association lors des conventions de Yaoundé en 1963 et en 1969. Elle s'impose par une série d'événements ayant abouti ces dernières années à l'élargissement de la Communauté économique européenne par l'adhésion du Royaume-Uni, du Danemark et de l'Irlande du Nord. Elle s'inspire également — et surtout — de ce document de base qu'est la convention de Lomé du 28 février 1975, qui établit de nouvelles modalités de coopération entre les Neuf Etats d'Europe et les quarante-six pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Mais, cet examen et cette redéfinition doivent également être situés dans un contexte plus général, en tenant compte d'une série de facteurs environnants, qui postulent impérativement une nouvelle prise de conscience de l'unité d'intérêts de l'Europe des Neuf, mais aussi le renforcement des liens parmi les Etats membres de ce nouveau groupement de coopération économique. Celui-ci aura à affirmer sa place dans les affaires mondiales en tant qu'entité relativement originale, suffisamment soudée à l'intérieur, largement ouverte sur les problèmes de l'extérieur.

Parmi ces facteurs environnants, il y a lieu de mentionner en premier lieu les profondes mutations politiques, mais aussi socio-économiques, qui se sont produites au cours des dernières décen-

nies de la vie internationale, et qui ont transformé de fond en comble les données de base de celle-ci. L'ancien clivage bi-polaire du monde d'après-guerre n'est plus, et la redistribution du pouvoir politique international, et partant sa fragmentation, s'est accélérée, à telle enseigne qu'à l'heure où nous sommes, la communauté des nations compte plus de 150 Etats souverains responsables individuellement de leurs destinées. Malgré toutes sortes de heurts et des situations conflictuelles héritées du passé, l'aspiration à la détente et à la paix s'est confirmée et s'est généralisée, et il est indiscutable que la volonté d'une coopération mutuellement profitable correspond aujourd'hui aux désirs les plus ardents et les plus sincères des nations. La nécessité d'une telle coopération s'est inscrite dans les réalités et s'est imposée par les faits: toute une série de difficultés d'ordre énergétique, monétaire et commercial, démontrèrent très clairement au cours de ces dernières années, la nécessité de rechercher en commun des solutions répondant non seulement à nos préoccupations les plus immédiates et les plus urgentes, mais également pour favoriser un climat de stabilité et de sécurité économique collective, sans lesquelles toute expansion n'est que leurre, et toute prospérité aléatoire.

En ce qui concerne les pays en voie de développement, plus particulièrement ceux qui viennent d'accéder récemment à une vie politique autonome, il est clair que cette accession à l'indépendance politique formelle n'a aucunement eu pour corollaire une indépendance économique réelle, et dès lors, des problèmes qui se posent aux pays en voie de développement appellent des solutions urgentes mettant en question les bases mêmes sur lesquelles était fondé notre ordre économique mondial. Ces pays voient avec angoisse s'élargir l'écart qui les sépare des pays industriellement avancés, et dès lors, ils en appellent à la solidarité de la communauté des nations, plus particulièrement des nations européennes, et réclament non seulement l'accroissement substantiel des aides internationales et une meilleure coordination des assistances techniques, mais également et surtout, une meilleure redistribution des richesses et une meilleure répartition des revenus au niveau mondial. Ils refusent de subir les événements et ne veulent pas demeurer en marge des mécanismes décisionnels qui déterminent le cours de l'histoire. Telles sont les données de

base de cette nouvelle question sociale du XX^e siècle qui découlent en ligne directe du récent processus de décolonisation, et indirectement de l'ancienne étape historique de la colonisation.

Ceci pose le problème de l'attitude de l'Europe face aux problèmes des pays en voie de développement.

A bien considérer les choses, les premiers embryons ou les premières manifestations d'une certaine attitude commune de l'Europe à l'égard du Tiers Monde nous ont été légués par l'histoire, et aussi paradoxalement que cela puisse paraître, par l'histoire de la colonisation, histoire rude, essentiellement compétitive, conflictuelle et unilatérale. En résumant à l'extrême, et tout en évitant des jugements de valeur incertains, on peut dire aujourd'hui que le mouvement de colonisation résulta, tout au moins partiellement, d'une sorte de loi physique naturelle, selon laquelle tout vide appelle un occupant: au XIX^e siècle, l'Afrique constituait ce vide technologique face au monde occidental engagé dans le rapide processus du progrès scientifique, du perfectionnement technologique et de l'industrialisation. La cause profonde et tragique de la colonisation réside dans cet écart de développement: il était immense.

Cette colonisation du XIX^e siècle s'effectua dans une vive compétition politique et économique, et dès lors, n'est-il pas opportun de rappeler que nonobstant cette rivalité et cette hostilité, les puissances européennes réunies à la Conférence de Berlin en 1885 — avec les Etats-Unis et la Russie — eurent tout de même la sagesse de se mettre d'accord sur un certain nombre de postulats qui devaient guider leur attitude à l'égard des problèmes d'outre-mer, à savoir, la liberté de commerce, la liberté de navigation, l'égalité de traitement économique. Il y a lieu de rappeler que ces principes — certes intéressés — réaffirmés en 1919 par la Convention de Saint-Germain, eurent une longue vie et présidèrent, pratiquement jusqu'aux années 1960 (et même après), au maintien dans un certain nombre de pays de l'Afrique centrale, d'un grand espace économique soumis au régime de la porte ouverte, c'est-à-dire sans douanes et sans contingements, ce qui se révéla en fin de compte largement profitable pour tout le monde, y compris pour les populations habitant ces territoires. Onze ans après l'accession du Congo à l'indépendance et malgré toutes les vicissitudes que ce pays a connues, le président Mobutu

n'hésitait pas à déclarer que, « le Zaïre était fermement déterminé à rester fidèle à sa politique de porte ouverte » (1).

Comment ne pas rappeler les événements qui ont abouti en 1957 à la signature du traité de Rome instituant la C.E.E., événements qui ont confirmé une certaine solidarité des nations européennes face aux problèmes économiques d'outre-mer. Lorsque, à la conférence de Venise, en mai 1956, le gouvernement français érigea le principe d'association des pays d'outre-mer en postulat politique, en *conditio sine qua non* de son adhésion à la C.E.E. — afin de sauvegarder non seulement ses liens privilégiés avec les pays d'outre-mer, mais également afin d'associer l'ensemble de ses partenaires européens au financement de l'aide au développement dans ses territoires d'outre-mer, l'Allemagne, les Pays-Bas et le Luxembourg, c'est-à-dire les pays ne détenant aucune responsabilité administrative en Afrique, ont marqué leur accord, et ont consenti d'énormes sacrifices financiers pour maintenir la cohésion de l'Europe des Six face aux problèmes d'outre-mer. Sans doute, cette attitude n'était-elle pas désintéressée, loin de là, et c'est normal: quel est le pays qui a jamais été totalement désintéressé dans les affaires de ce monde, surtout lorsqu'il s'agit de la compétition économique internationale? Il faut avoir le courage et la loyauté de dire clairement que, oui, l'Europe avait à l'époque, et elle continue à avoir aujourd'hui, besoin des pays d'outre-mer, tant pour se garantir la stabilité d'approvisionnement en certaines matières premières indispensables pour son industrie, que pour assurer certains débouchés à sa production industrielle. Mais: le contraire était et reste également vrai. - Les pays d'outre-mer avaient et ont besoin de l'Europe pour son apport technologique, pour son aide économique et son assistance technique, et aussi comme marché pour pouvoir écouler leurs produits de base et leurs produits manufacturés. Il y a là une connexion évidente et naturelle d'intérêts qui s'est progressivement formée et affirmée tout au long de nos rapports avec le Tiers Monde, lesquels ont connu successivement une étape de domination unilatérale, puis une autre d'association, aujourd'hui de coopération.

(1) *Le Monde*, 3 mars 1971.

Celle-ci se situe dans un contexte de bouleversements de toutes sortes, les uns découlant du processus de la décolonisation — la plupart des peuples d'outre-mer ont accédé à l'indépendance sans avoir atteint leur maturité économique — d'autres dérivant de l'accélération d'histoire marquée par un prodigieux essor de la technologie, d'autres encore étant inhérents à toute coexistence économique (compétitive) entre les nations. Bien qu'imparfaite et perfectible, la coopération euro-africaine de ces vingt dernières années semble indiquer que les peuples de l'Europe ont pris conscience de la gravité des problèmes posés par la persistance du sous-développement dans le monde et sont prêts à apporter leur concours et y fournir quelques remèdes. Nos dirigeants et notre opinion publique savent que l'époque des égoïsmes nationaux appartient au passé, ils savent qu'ils sont placés aujourd'hui devant un devoir de solidarité humaine, ils savent que non seulement les impératifs moraux, mais aussi leur intérêt bien compris militent en faveur du renforcement de la coopération avec les pays pauvres: l'essor économique des pays industrialisés est intimement lié à l'élévation du niveau de vie dans les pays retardés. Réunis en octobre 1972 à la Conférence de Paris, les Chefs d'Etat et de Gouvernement de la Communauté élargie ont réaffirmé leur désir de favoriser le développement des échanges commerciaux, et ont souligné la volonté de la C.E.E. « d'accroître, dans le cadre d'une politique globale à l'égard des pays en voie de développement, son effort d'aide et de coopération à l'égard des peuples les plus démunis et en tenant particulièrement compte des préoccupations des pays envers lesquels la géographie, l'histoire et les engagements que la Communauté a signés lui créent des responsabilités spécifiques ». C'est dans cet esprit que la Communauté s'est déclarée prête à participer aux négociations permettant de parvenir à l'établissement de relations économiques équilibrées dans lesquelles les intérêts des pays en voie de développement seraient pleinement pris en considération. C'est également dans ce contexte que, les efforts de la Communauté et de ses partenaires ont abouti à la conclusion, en février 1975, de l'importante Convention de Lomé, définissant les nouvelles modalités de coopération économique entre les neuf Etats européens et quarante-six pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Elargissant considérablement l'ancien régime de

Yaoundé II, cet accord multilatéral couvre une population de quelque 540 millions de personnes, dont 280 millions d'habitants des Etats A.C.P., les populations africaines représentant 78 % de l'ensemble des 46 pays d'outre-mer liés par la Convention. C'est également un marché important: en 1973, les importations de la C.E.E. en provenance des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique s'élevaient à environ 300 milliards de Francs.

Certes, l'emphase et l'exagération verbales ne sont pas de mise lorsqu'on traite des relations économiques internationales d'une manière qui se voudrait rigoureuse, dégagée de tout élément passionnel. Pourtant, il n'est pas exagéré et il est même juste d'affirmer que la portée de la convention de Lomé est exceptionnelle: elle lie la C.E.E. à presque tout un continent, et établit à l'échelle mondiale des liens de solidarité préférentielle, qui sont sans précédent dans l'histoire des relations économiques internationales. « La convention de Lomé met au service des 46 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique un ensemble d'instruments de développement d'une ampleur jamais égalée et dont certains, tel le mécanisme de stabilisation des recettes d'exportation, constituent d'audacieuses innovations. La portée de l'accord de Lomé dépasse d'ailleurs de loin le seul domaine économique; il est la manifestation la plus achevée de la manière dont la Communauté envisage ses rapports avec les pays en voie de développement, approche de paix, de dialogue et de coopération » (2). Ce document diplomatique s'avère particulièrement séduisant par son souci de fonder des relations économiques essentiellement asymétriques et inégalitaires, sur le concept de l'égalité souveraine entre partenaires, en évitant tout recours au paternalisme ou à une quelconque subordination, la notion même d'association ayant été délaissée au profit des liens fondés sur la coopération.

L'examen de ce document et la réflexion sur les nouvelles modalités de coopération qu'il introduit dans les relations économiques internationales devra se faire en tenant compte de l'état de la situation actuelle, mais en s'inspirant largement des leçons

(2) Discours prononcé le 10 février 1976 devant le Parlement européen par M. François-Xavier ORTOLI, président de la Commission; dans: *Bulletin des Communautés européennes*, N° 2, 1976, p. 8.

du passé, plus particulièrement en ce qui concerne le régime international de la porte ouverte en Afrique centrale, et à cet égard, le rappel du Bassin conventionnel du Congo s'avère instructif: ce régime présente des analogies inverses avec la situation actuelle. D'autre part, dans la mesure où la chose est possible, il y a également lieu de scruter l'avenir, tant en ce qui concerne la coopération proprement dite entre les Neuf et les Quarante-Six, qu'en ce qui concerne d'autres incidences et d'autres problèmes soulevés par la Convention, à savoir:

— Le réajustement de certaines structures économiques mondiales, plus particulièrement en ce qui concerne la redéfinition des relations de l'Europe des Neuf à l'égard des Etats-Unis d'Amérique, mais aussi des pays de l'Est européen, de l'Extrême-Orient et du bassin de la Méditerranée;

— L'incidence de la Convention de Lomé pour la discussion, tant théorique que pratique, des thèses du libre-échange et des antithèses du protectionnisme international;

— Cette discussion ne saurait faire abstraction de la nouvelle problématique de la coopération posée dans le cadre des Nations Unies, dans le contexte des pays non-alignés, ou sous l'égide des conférences Nord-Sud visant à tracer l'image de ce que pourrait éventuellement être « le nouvel ordre économique international » de demain;

— Enfin, ce réexamen et cette discussion touchent aux problèmes soulevés par la définition de la politique extérieure de l'Europe des Neuf à l'égard du Tiers Monde en général, problèmes évoqués dans le rapport du premier ministre belge, Léo Tindemans, au début 1976, qui a provoqué, on s'en souvient, beaucoup de remous, beaucoup de réactions critiques, mais aussi un certain espoir.

Tout ceci est suffisamment grave, important et... extrêmement compliqué; et bien entendu, il n'est pas question pour l'auteur de cette brève contribution de fournir au lecteur des solutions toutes faites ou des recettes infaillibles. Dans le domaine des relations internationales, rien n'est aisé et la science — déjà incertaine — a de la difficulté à se frayer un chemin: tout y est conflictuel, tout y est intéressé, embrouillé et trompeur. C'est dire que ces quelques pages sont placées sous le signe de la modestie et elles font appel à l'indulgence de tous ceux qui ont été attirés par la

gravité du sujet et l'ont déjà abordé à plus d'une occasion. Les pages que voici ne constituent qu'une modeste contribution à cette œuvre de réflexion en commun d'une cause qui est bonne, qui est juste, qui en vaut la peine, la cause de la coopération euro-africaine.

2. LE PROBLEME DE L'ASSOCIATION DES TERRITOIRES D'OUTRE-MER AVANT L'INDEPENDANCE

Le problème de l'association, ou plus exactement de la redéfinition des liens économiques entre l'Europe et les territoires d'outre-mer se posa tout au long du processus d'intégration européenne entamé au lendemain de la Deuxième guerre mondiale. Il fut ardu. Rendues méfiantes par l'évolution de la question coloniale aux Nations Unies, considérant leur action dans les territoires non-autonomes comme une «mission sacrée» (1), les puissances administrantes récusaient tout interventionnisme international dans leur domaine d'outre-mer considéré comme une chasse gardée, toute intrusion étrangère, toute globalisation du phénomène économique colonial suscitant des réticences voire l'hostilité. Un certain clivage s'établit entre, d'une part, le mouvement de l'unification européenne proprement dite, et d'autre part, ses prolongements éventuels en ce qui concerne le statut des territoires d'outre-mer: de tels prolongements et de telles répercussions suscitaient des réserves. En fait, le problème économique de l'association était grandement subordonné aux impératifs *politiques* ayant trait à la souveraineté nationale jugée indivisible, se pliant difficilement aux exigences nouvelles de l'ordre international de l'après-guerre. Autrement dit, l'éclatement des frontières économiques en Europe ne coïncida pas avec la libéralisation des échanges avec les pays d'outre-mer: il les précéda. La redéfinition des liens économiques avec les pays d'outre-mer ne se posa dans toute son acuité que dans la perspective — ou à la veille — de l'accession à l'indépendance des pays d'outre-mer.

Les premières tentatives d'une telle redéfinition s'inscrivaient dans la politique du relèvement économique de l'après-guerre,

(1) Paul VAN ZEELAND, *Discours à la Séance plénière de la Septième Session de l'Assemblée Générale des Nations Unies* (10 novembre 1952); dans: Jean Albert NOVILLE, *Paul van Zeeland au service de son temps*. Bruxelles, Ed. De Meyer, 1954, p. 131 s.

dont le *Plan Marshall* fut un des puissants stimulants. La Convention de *Coopération économique européenne*, signée le 16 avril 1948 entre dix-huit pays de l'Europe occidentale dont le Royaume-Uni, mentionnait en termes mesurés que le développement de la production des pays membres devrait se faire grâce à « l'utilisation des ressources dont elles disposent dans la Métropole comme dans les territoires d'outre-mer » (art. 2). Chargé de définir la position de ces territoires par rapport aux problèmes du relèvement européen et de l'utilisation optimale de l'aide américaine, le Comité des territoires d'outre-mer insista dans son rapport du 31 décembre 1948 sur le fait que, « le développement des territoires d'outre-mer doit se faire dans l'intérêt propre de leurs populations. Les accords intervenus en Europe pour une coopération économique ne peuvent, en aucune façon, limiter l'application de ce principe essentiel ni modifier les obligations que les pays métropolitains intéressés ont assumées envers leurs territoires d'outre-mer. En particulier, le Groupe tient à signaler que ce serait une entreprise vaine et périlleuse que de constituer en Europe une organisation officielle qui donnerait l'impression d'instituer une exploitation en commun des territoires d'outre-mer ayant essentiellement pour but de satisfaire les besoins de l'Europe ». On était loin du traité de Rome (1957), et l'idée d'une sorte de colonisation communautaire n'avait pas encore germé. L'on sait que, ultérieurement, la préoccupation d'une certaine coordination des politiques économiques se traduisit par la création en Afrique subsaharienne d'une Commission de coopération technique, mais bien entendu, il s'agissait en l'occurrence d'une réalisation modeste et limitée.

La création de la *Communauté européenne du charbon et de l'acier* n'apporta, elle non plus, aucun changement au statut des territoires d'outre-mer. Certes, dans sa déclaration du 9 mai 1950, le président Schuman ne manqua pas de souligner que la création de la C.E.C.A. « permettrait à l'Europe de poursuivre, avec des moyens accrus, la réalisation de l'une de ses tâches essentielles: le développement du continent africain ». Il n'empêche que, conformément à l'Art. 79 du traité de la C.E.C.A. du 18 avril 1951, celui-ci n'était applicable qu'aux seuls territoires européens des parties contractantes. L'action de la C.E.C.A. dans les dépendances européennes en Afrique s'avéra donc modeste, et ce n'est

que plus tard, à la veille de l'accession à l'indépendance des pays africains, que la C.E.C.A. conçut un programme de 5 millions de dollars en vue du financement de la prospection et de la recherche de minerai de fer et de manganèse au Gabon, en Côte d'Ivoire, au Cameroun, en Guinée, etc.

C'est à l'Assemblée consultative du *Conseil de l'Europe* que revient le mérite d'avoir formulé la contribution conceptuelle la plus constructive en ce qui concerne la formation de liens économiques plus étroits entre les puissances industrielles de l'Europe et les territoires d'outre-mer. Le 25 septembre 1952, l'Assemblée adoptait par 84 voix contre 0 et 6 abstentions, une série de recommandations préconisant la redéfinition des relations économiques entre les Etats membres du Conseil et les pays d'outre-mer avec lesquels ils conservaient les liens institutionnels privilégiés. Ces recommandations, connues sous le vocable du *Plan de Strasbourg*, portaient sur l'élargissement à l'Europe du régime de la préférence impériale, l'établissement d'une banque européenne de financement des investissements outre-mer, la mise en vigueur d'un système international d'interconvertibilité des monnaies.

L'idée centrale de cet important document fut qu'« une association plus étroite des économies des Dominions et pays dépendants d'outre-mer, principalement producteurs de matières premières, avec celles des pays plus industrialisés d'Europe occidentale permettrait, en augmentant le volume des échanges, d'accroître le produit social par une meilleure division du travail en même temps qu'elle aiderait ces pays à équilibrer leur balance des paiements ». Dans cet ordre d'idées, des suggestions ont été émises tendant « à relier plus étroitement la zone sterling aux institutions de l'Union Européenne des Paiements, à consentir à l'Europe dans le domaine de la politique commerciale une préférence secondaire dans le cadre de la préférence impériale et, d'une manière générale, à coordonner les investissements et à stimuler les migrations européennes vers les pays d'outre-mer » (2).

(2) *Le Plan de Strasbourg*. Publié par le Secrétariat Général du Conseil de l'Europe. Strasbourg, 1952, p. 10.

Lors du débat à l'Assemblée consultative, le délégué de la France, M. Saller (ancien directeur du Plan pour le développement économique et social des T.O.M. au Ministère de la France d'outre-mer) a parfaitement résumé les préoccupations essentielles des auteurs du Plan. « Il faut nous persuader — dit-il — d'une vérité économique fondamentale: la pénurie dont souffrent actuellement l'Europe et la plupart des territoires qui ont avec elle des liens constitutionnels ne peut disparaître que si l'on augmente la production dans ceux de ces territoires qui possèdent des ressources disponibles, c'est-à-dire des ressources qui, rationnellement exploitées, laisseront un excédent sur les besoins de consommation des pays qui les possèdent. Cet excédent, l'Europe pourra en profiter en échange des services qu'elle aura rendus pour assurer cette exploitation rationnelle. Le monde ayant actuellement besoin de produits agricoles et de matières premières, nous sommes conduits tout naturellement à nous tourner vers ces territoires d'Afrique et d'Amérique centrale, ceux d'Afrique surtout qui regorgent de matières premières inexploitées, de forêts, de terres propres à la culture des produits qui font défaut et dont la population, même considérablement développée par les progrès de la civilisation, restera d'un niveau trop faible pour pouvoir consommer tous les produits tirés du sol et du sous-sol » (3).

Ce débat ne laissa pas indifférent un autre délégué de la France, Léopold Senghor, futur président de la République du Sénégal, lequel estima que les objectifs du Plan « ne seront atteints dans les territoires d'outre-mer que si d'abord meurt, avec le vieil esprit du pacte colonial, la vieille pratique de l'économie de traite », fondée sur l'exportation de produits bruts et l'importation de produits fabriqués. L'approche des problèmes économiques des pays d'outre-mer ne peut pas être uniquement commerciale et spéculative: elle doit être inspirée par l'humain. « Dans certains territoires dépendants, malgré les plans, malgré les discours officiels, le niveau de vie a baissé. Un seul exemple, qui concerne mon pays: avant la guerre, avec un kilo d'arachides un cultivateur pouvait se procurer un kilo de riz ou un mètre de

(3) *Ibid.*, p. 156-157.

cotonnade; en 1951, il lui a fallu vendre trois kilos d'arachides pour un kilo de riz et quatre kilos d'arachides pour un mètre de cotonnade. Voilà des faits, car les ententes professionnelles, les trusts, n'ont rien perdu de leur vigueur outre-mer » (4). Dans l'esprit de L. Senghor, la coordination des économies respectives du couple Europe-Outre-mer, ne devait pas être « l'association du pot de fer et du pot de terre; même le pot de fer n'y gagnerait pas. Elle implique comme condition préalable la mort de l'esprit du pacte colonial, de l'économie de traite ». Et de conclure par une prophétie: « Je m'aperçois qu'au fond ce problème des relations avec les pays d'outre-mer serait plus facilement résolu si nous commençons par donner à l'Europe une organisation politique supranationale, en y intégrant, en même temps, pour le moins, l'Afrique sur une base démocratique » (*Ibid.*, pp. 172-173).

Le Plan de Strasbourg n'a pas eu de répercussions immédiates et n'a pas donné lieu à des réalisations concrètes: il a été jugé trop ambitieux. Il fut soumis à l'examen de l'O.E.C.E., qui estima, dans son rapport du 27 avril 1954, que « ce projet n'est pas, à l'heure actuelle, du domaine des possibilités pratiques, étant données les différences d'opinion entre les gouvernements intéressés. Même la création d'une institution à objectifs plus modestes et à rôle essentiellement consultatif soulève des difficultés » (5). En fait, si l'on reconnaissait unanimement au Plan de Strasbourg la générosité de son inspiration, il n'en était pas de même quant à sa mise en œuvre: « son seul tort, sans doute, a été d'être en avance sur le déroulement des événements » (6).

Le problème des territoires d'outre-mer fut soulevé également par le projet de la *Communauté politique européenne*, adopté par l'Assemblée *ad hoc* le 10 mars 1953. L'Art. 101, § 2 du projet de Constitution prévoyait que, « les lois, recommandations et toutes autres décisions de la Communauté, ainsi que les traités conclus par elle, ne s'appliquent aux territoires non européens qu'aux conditions d'adaptation déterminées par l'Etat membre

(4) *Ibid.*, p. 170.

(5) *Commentaire sur le Plan de Strasbourg*. Paris, O.E.C.E., mai 1954, p. 24.

(6) Jacques TREMPONT, *L'unification de l'Europe*. Bruxelles, Ed. Baude, 1955, p. 166.

dont ils relèvent » (7). Bien que prudent et respectueux des prérogatives de souveraineté des puissances coloniales, ce texte fut néanmoins vivement combattu: il fut jugé « dangereux » et « prématué ». En Belgique, des voix s'élèverent aussitôt pour réclamer l'exclusion du Congo et du Ruanda-Urundi de l'éventuelle Communauté politique. « En formulant les réserves les plus expresses sur l'opportunité pour la Belgique d'adhérer à la Communauté européenne telle qu'elle est actuellement conçue, nous estimons — disait un des membres influents du Conseil Colonial, Fred Van der Linden — qu'en tout cas, une déclaration devrait être faite par le Gouvernement avant la signature éventuelle du traité, en vertu de l'Art. 10, établissant formellement que les dispositions du statut ne s'appliqueront pas aux territoires du Congo belge et du Ruanda-Urundi » (8). Cette précaution s'avéra inutile: en refusant, le 30 août 1954, de prendre en considération le traité instituant la Communauté européenne de Défense, le Parlement français condamnait *mutatis mutandis* le projet de la Communauté politique. Cet échec constituait un avertissement et un coup d'arrêt à l'œuvre d'unification européenne et, partant, posposait le problème de l'association des territoires africains. Il ne devait revenir à l'ordre du jour qu'à

(7) Commentant ce dispositif constitutionnel, le rapporteur du projet, M. BENVENUTI, expliquait, non sans quelque optimisme:

« La voie est donc ouverte aux territoires d'outre-mer qui sont partie intégrante d'un Etat membre et qui peuvent désormais participer à la Communauté européenne; cette participation répond, d'une part, à un intérêt politique et économique primordial de toute la Communauté et, d'autre part, au vœu exprimé à l'Assemblée *ad hoc* par quelques parlementaires représentant des territoires d'outre-mer que ces territoires soient considérés comme autant d'éléments vitaux pour le développement de la Communauté européenne. La Commission a tenu le plus grand compte de ces vœux qui avaient été formulés quelquefois en des termes empreints d'une haute et noble émotion, exprimant la confiance des territoires d'outre-mer en l'Europe et la certitude qu'il appartiendra à l'Europe de justifier que les peuples d'outre-mer trouveront, dans le cadre européen, une garantie toujours plus sûre de leur développement et la sauvegarde du patrimoine original que représentent leur civilisation et leurs traditions ».

En fait, les Etats membres auraient pu soustraire leurs colonies et territoires sous tutelle à la Communauté, par une simple déclaration préalable à la signature du traité; le cas échéant, ils seraient libres de fixer eux-mêmes les liens institutionnels par rapport à la Communauté.

A. DOUCY et F. POULEUR-BOUVIER, *Les rapports entre l'Europe et les territoires d'outre-mer de ses membres*; dans: *Demain l'Europe sans frontières?* Sous la direction de Raymond RACINE. Paris, Plon, 1958, p. 156.

(8) Fred VAN DER LINDEN, *Les territoires d'outre-mer et la Communauté européenne*. Bruxelles, Mémoires de l'Institut colonial belge, Section des Sciences morales et politiques, 1953, p. 48.

l'occasion de la rédaction des traités instituant la Communauté économique européenne.

C'est à la Conférence de Venise, en mai 1956, que le problème de l'association des territoires d'outre-mer au Marché Commun fut soulevé par M. Pineau, ministre des Affaires étrangères de France, lequel considéra cette question vitale pour son pays: en 1955, les exportations françaises vers les territoires d'outre-mer ont été supérieures de 100 milliards de Frs à l'ensemble de ses ventes dans les cinq pays de la petite Europe. En conséquence, le gouvernement français a érigé le principe d'association en postulat, en condition *sine qua non* de son adhésion à la C.E.E.; tout en estimant qu'« il serait évidemment lamentable qu'ayant versé tant de sang et dépensé tant d'argent pour conserver les pays de l'Union française, nous en arrivions aujourd'hui à les mettre gratuitement ou presque, à la disposition de nos concurrents étrangers » (9), le gouvernement de Paris insistait sur la nécessité de lier les territoires d'outre-mer au Marché Commun. Cette inclusion lui permettrait, pensait-il, non seulement de sauvegarder les liens privilégiés avec les pays d'outre-mer, mais également d'associer l'ensemble de ses partenaires européens au financement de l'aide à la coopération dans ses anciennes colonies.

Cette exigence ne manquait pas de poser quelques problèmes, notamment aux Pays-Bas et en Allemagne fédérale. Les réserves formulées par le Gouvernement néerlandais s'expliquent aisément. Ayant subi les déboires en Indonésie, ne gardant outre-mer que des positions en Nouvelle-Guinée, au Surinam et dans les Antilles, les Pays-Bas répugnaient « de se compromettre, à cause de la France, dans une expérience non plus bilatérale mais communautaire outre-mer » (10). Traditionnellement libre-échangiste et jouant un grand rôle dans le commerce international, les Pays-Bas auraient souhaité la création d'une vaste zone de libre-échange comprenant le plus grand nombre d'Etats possible.

(9) Discours de Pierre MENDÈS-FRANCE à l'Assemblée Nationale, le 18 janvier 1957.

(10) Nicole DELORME, *L'Association des Etats africains et malgache à la Communauté économique européenne*. Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1972, p. 18.

La même crainte « de se compromettre aux yeux du Tiers Monde avec la politique coloniale française » (11), se manifesta en Allemagne fédérale, dont le relèvement économique à cette époque était loin d'être achevé. Contrairement à la situation d'avant la Première guerre mondiale où elle était présente au Togo, au Cameroun, au Tanganyika, au Ruanda-Urundi et au Sud-Ouest africain, l'Allemagne de 1956-1957 ne détenait aucune responsabilité politique en Afrique et ses échanges commerciaux avec les pays francophones du continent noir étaient insignifiants. Les seuls liens de quelque importance étaient établis avec la Côte d'Or (Ghana) et le Nigéria; en 1956, l'ensemble du commerce extérieur de l'Allemagne fédérale avec les pays et territoires associés à la C.E.E. correspondait *grosso modo* à l'ensemble de ses exportations vers un pays comme l'Argentine, ou de ses importations en provenance d'un pays comme le Mexique. Ce n'était pas énorme. Or, désireux d'alléger ses charges, le gouvernement français insistait sur le partage des responsabilités financières des membres de la C.E.E. en Afrique; en conséquence, bien qu'ayant recouvert en 1955 l'essentiel des prérogatives de sa souveraineté, l'Allemagne fédérale fut amenée à payer son « *Eintrittskarte* », son ticket d'entrée à la C.E.E. (12). Elle le fit.

L'on sait actuellement que cette adhésion allemande ne fut pas le fruit du hasard et ne résulta pas uniquement de considérations philanthropiques ou de la pression politique française: elle s'effectua selon un programme préétabli et soigneusement étudié. Bien avant 1957, le ministre des Affaires économiques du gouvernement de Bonn, Ludwig Erhard, insistait sur le fait que les incertitudes de l'avenir économique, plus particulièrement la perte des marchés de l'Est européen, nécessiteront « une incorporation plus active de l'Allemagne dans les transactions des pays d'outre-mer procédant à la mise en valeur de leurs ressources naturelles. ... Notre politique commerciale actuelle — disait-il — s'est trouvée placée, allégoriquement parlant, devant de nombreuses portes donnant accès au marché mondial. Nous avons pu les franchir aisément grâce au dynamisme libéral de nos entreprises et à la productivité de nos ouvriers. Notre politique com-

(11) *Ibid.*, p. 19.

(12) Dieter WOLFRAM, *Die Assoziiierung Überseeischer Gebiete an die EWG*. Cologne, Carl Heymanns Verlag, 1964, p. 43.

merciale future se trouve placée aujourd'hui devant de nouvelles portes qui ne sont pas verrouillées solidement. Il conviendra à l'avenir de posséder les clefs spéciales qui permettront à l'économie allemande d'accéder au marché mondial. Cela exige une imagination et une action de grande envergure, dans le temps comme dans l'espace » (13). La création de la C.E.E. et l'association des territoires d'outre-mer au Marché Commun fourniront à l'Allemagne fédérale l'occasion de réaliser ce programme et d'élargir considérablement ses activités commerciales.

Il est parfaitement vrai que la demande française d'inclure les territoires d'outre-mer dans la C.E.E. — demande réitérée en automne 1956 par le ministre français des Affaires étrangères, Maurice Faure — suscita en Allemagne une certaine émotion et souleva d'intenses discussions: « l'Allemagne a toujours marqué une grande réticence à s'engager complètement en Afrique » (14). Il n'empêche qu'en fin de compte, le gouvernement de Bonn décida d'adhérer à la thèse française. Il avait été estimé en Allemagne fédérale que, « la séparation soudaine des territoires métropolitains et de ces territoires d'outre-mer aurait nécessairement des conséquences graves pour la sécurité économique et politique de l'Europe » (15), l'avenir économique de l'Europe étant largement lié au développement de ces territoires. D'autre part (et surtout), l'inclusion des dépendances ultramarines des Etats membres dans le Marché Commun devait nécessairement avoir pour conséquence l'élargissement des marchés d'exportation européens: « cette inclusion des territoires d'outre-mer, disait Fritz Hellwig, pourra conduire à des changements de structure très importants pour l'exportation allemande » (16). C'est dire qu'en adhérant à la C.E.E., et partant, en souscrivant aux responsabilités financières à l'égard des pays d'outre-mer, l'Allemagne fédérale espérait obtenir moyennant cette (coûteuse) adhésion de solides compensations économiques,

(13) Ludwig ERHARD, *L'Expansion économique allemande*. Paris, Domat, 1953, p. 344-345.

(14) François LUCHAIRE, *L'association des Pays d'Outre-Mer aux Communautés européennes*; dans: *Les Problèmes Juridiques et Economiques du Marché Commun*. Paris, Librairies Techniques, 1960, p. 221.

(15) Fritz HELLWIG, *La République fédérale et le Marché Commun*; dans: *La Revue politique* (Bruxelles), mars 1957, p. 66.

(16) *Ibid.*

plus spécialement en s'assurant l'approvisionnement de certaines matières premières indispensables pour son industrie, ainsi que l'écoulement de ses produits chimiques, de ses machines, de ses fabrications métalliques » (17).

(17) La rapidité avec laquelle le gouvernement de Bonn acquiesça à la thèse française conduit certains hommes d'Etat à interpréter la décision allemande comme étant exclusivement motivée par des considérations idéalistes de l'unification européenne. Jean REY rapporte à cet égard:

« Le problème difficile était la République fédérale d'Allemagne. L'Allemagne avait perdu toutes ses colonies par l'effet du traité de Versailles de 1919. Serait-elle disposée à participer à un effort commun dont elle seule ne tirerait aucun avantage direct ?

On convint que l'affaire était trop importante pour être réglée dans le cadre des négociations de Val-Duchesse. Il fallait consulter les chefs de gouvernement. Ce fut la première réunion au sommet. Tout dépendait de ce que ferait l'Allemagne.

Cela restera à l'honneur, parmi d'autres, du chancelier Adenauer, d'avoir immédiatement saisi l'importance de principe de la décision, qui dépassait de loin les simples intérêts nationaux. Dès qu'on lui eut exposé de quoi il s'agissait, le chancelier se déclara d'accord. Ce n'est pas une affaire allemande, c'est une affaire européenne, déclara-t-il. C'est une responsabilité commune de l'Europe à laquelle nous devons faire face en commun. Aussi accepta-t-il immédiatement le principe de l'extension du traité aux pays d'outre-mer et, en outre, il accepta dès le départ que la charge financière incombarant à la République fédérale soit égale à celle supportée par la France.

C'est de cette décision de longue portée qu'est née la partie quatre du traité de Rome, associant les pays d'outre-mer à la Communauté... ».

Jean REY, ROME, YAOUNDÉ, LOMÉ; dans: *Le Soir*, 11 avril 1975.

3. LE PROBLEME DE L'ASSOCIATION DU CONGO ET DU RUANDA-URUNDI

Le problème de l'association du Congo et du Ruanda-Urundi mérite un commentaire plus détaillé en raison de la spécificité de leur statut international, en raison aussi de l'importance que la Belgique attachait à ses possessions africaines, de l'idée qui prévalait en Belgique en ce qui concerne l'association éventuelle de ses territoires africains à l'Europe, enfin, des modalités très particulières de leur processus de décolonisation et de leur accession à l'indépendance. Il est un fait que, tous les gouvernements belges de l'après-guerre se sont déclarés partisans convaincus de l'intégration européenne, sous cette réserve que, s'ils souhaitaient ardemment faire l'Europe, ils ne voulaient à aucun prix défaire les liens privilégiés qui unissaient la Belgique au Congo et au Ruanda-Urundi. Mise à part la défense (légitime) de ses intérêts économiques — par ailleurs considérables —, la position de la Belgique s'expliquait également par le fait que, depuis son implantation en Afrique centrale, ses territoires d'outre-mer étaient soumis à un *statut international particulier*, lequel, bien qu'appliqué imparfaitement, restreignait néanmoins la liberté d'action de l'administration coloniale, dont on aurait voulu alléger le poids, sans bien entendu, s'imposer aussitôt de nouvelles entraves et sans accorder de nouvelles libéralités au profit des Etats tiers. L'importance de ce statut international dans le passé plus ou moins récent, mais aussi une certaine incidence de ce régime de porte ouverte — sans douanes et sans contingements — sur les situations actuelles, appellent une analyse plus détaillée: ici plus qu'ailleurs, les leçons de l'histoire pèsent d'un poids considérable. Bien entendu, en rappelant ce passé, il n'est pas question de vanter ici une quelconque entreprise communautaire de type colonial, car l'on sait que l'apparition des régimes de porte ouverte était étroitement liée à la compétition économique entre les puissances: ce régime est apparu notamment dans les pays au sujet desquels les puissances ne parvenaient pas à se

mettre d'accord et qui restaient leur pomme de discorde, au Congo, au Maroc, en Extrême-Orient. Il n'empêche que le précédent de la liberté commerciale dans le « bassin conventionnel du Congo » présente une indéniable spécificité et offre un réel intérêt: il n'est pas sans offrir une certaine « analogie inverse » avec le système actuel des préférences généralisées.

a) *Le régime de la Porte ouverte de l'Acte Général de Berlin*

Comme il a été rappelé, l'Acte Général de Berlin du 26 février 1885 établit le régime de *Porte ouverte* dans le *Bassin conventionnel du Congo*, impliquant la liberté du commerce et de la navigation, et l'exclusion de tout monopole ou privilège en matière commerciale, taxes, droits d'entrée et d'établissements. Cette liberté du commerce ne visait pas seulement ce que les traités internationaux d'époque entendaient par cette notion, à savoir l'interdiction d'entraves à l'importation et à l'exportation des marchandises, mais aussi l'interdiction de tous droits d'entrée et de transit, et l'établissement d'un régime très libéral pour les étrangers, quelle que soit leur nationalité. Cette réglementation internationale s'inscrivait dans le contexte libre-échangiste mis à la mode par le célèbre traité de commerce de 1860 entre la France et le Royaume-Uni, par lequel ces deux puissances s'octroyaient réciproquement la clause de la nation la plus favorisée, et par lequel la France (protectionniste) abolissait certaines interdictions d'importation et modérait les droits protégeant son industrie (1). Ainsi considéré, l'Acte Général de Berlin constituait à l'époque une innovation considérable: il consacrait en fait l'abandon de la politique traditionnelle du Pacte colonial. Il faut se souvenir que c'est sous le Second Empire seulement, en janvier 1860, que la France a ouvert son marché métropolitain aux produits d'outre-mer de provenance étrangère, et d'autre part, ce n'est qu'en vertu de la loi du 3 juillet 1861 que les colonies françaises ont été autorisées à importer et à exporter à l'égal du commerce métropolitain, ce qui impliquait également la faculté d'utiliser les navires marchands étrangers. Mais cette libéralisa-

(1) E. KÜNG, *Retour au libre-échange*; dans: *Informations de la Banque populaire suisse*, N° 37, mars 1960.

tion du Pacte colonial se faisait laborieusement: elle fut freinée par nombre d'entraves douanières et fiscales, la France ne souhaitant pas voir aboutir l'établissement pur et simple d'un régime de porte ouverte dans ses possessions d'outre-mer. Par contre, elle ne voyait pas d'inconvénient, bien au contraire, à ce que la liberté et l'égalité commerciale puissent être affirmées dans les territoires qui échappaient à sa juridiction, par exemple au Congo.

Ces idées relativement neuves pour l'époque, se sont manifestées dès l'ouverture de la Conférence de Berlin. Lors des réunions des plénipotentiaires, l'Allemagne plaide la thèse de l'interdiction absolue de tous droits d'entrée et de transit. Par contre, le représentant de l'Italie suggérait l'établissement de *droits ad valorem* de 2 à 4 %, de tels droits devant correspondre, à ses yeux, aux services rendus par l'administration coloniale. Quant à l'avant-projet belge rédigé par Lambermont, Van Neuss et Banning, il prévoyait non seulement l'interdiction des droits d'entrée, mais également des droits de sortie et de consommation: Banning estimait que, « plus en effet que les premiers, ces derniers semblaient déroger aux principes économiques dont l'application devait faire du bassin du Congo un vaste et libre champ d'exercice de toutes les initiatives colonisatrices » (2); Léopold II n'adopta pas ces vues et fit supprimer les passages relatifs aux monopoles, aux droits de sortie et de consommation. Quant à la France et au Portugal, ces deux pays ont combattu l'idée d'immunité absolue, de telle sorte que la Conférence garantit finalement la liberté d'importations (avec la faculté de révision après une période de vingt ans), mais admit par contre, les droits de sortie. Conformément aux dispositions de l'Acte général, il ne pouvait être fait aucune distinction entre les ressortissants des Etats signataires, ni accordé aucun privilège à des sociétés où à des particuliers. A cause de la résistance de la France qui ne voulait pas de régime de porte ouverte dans ses possessions d'outre-mer, la liberté et l'égalité commerciale n'ont été imposées en fin de compte qu'en Afrique centrale, dans le bassin du Congo.

Ce dernier ne s'identifiait nullement avec l'espace géographique du Congo ex-belge ou du Zaïre actuel, mais allait géogra-

(2) E. BANNING, *Mémoires politiques et diplomatiques*. Paris-Bruxelles, La Renaissance du Livre, 1927, p. 20.

phiquement loin au-delà. Le « bassin conventionnel du Congo » fut délimité par les crêtes des bassins contigus; au Nord, par les Bassins du Niari, de l'Ogowé, du Schari et du Nil; à l'Est par les crêtes des bassins du Zambèze, au Sud par les crêtes du bassin de la Lozé; autrement dit, il embrassait tous les territoires drainés par le Congo et ses affluents, y compris le lac Tanganyika et ses tributaires orientaux. Il visait en fait toute l'Afrique centrale de l'Océan Indien à l'Océan Atlantique, sans tenir compte des délimitations territoriales établies par les puissances, ce qui signifie que, transposé à la situation actuelle, ce régime intéressait directement ou indirectement les territoires de l'actuel Zaïre, de l'Angola, du Congo (Brazzaville), du Gabon, du Kenya, de l'Ouganda, de la Rhodésie, de la Zambie, du Mozambique, du Soudan. Il valait au profit des pays qui ont adhéré à l'Acte général de Berlin, soit l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, le Danemark, les Etats-Unis, le Royaume-Uni, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal, la Russie, la Suède-Norvège et la Turquie.

Ce régime de liberté commerciale fut partiellement modifié en 1890 par la *Conférence de Bruxelles*, laquelle accéda à la demande pressante des plénipotentiaires belges faisant état des difficultés financières du Congo, et admit en conséquence, la création de droits d'entrée de 10 %. Tout en réaffirmant l'interdiction de tout traitement différentiel ainsi que des droits de transit, et tout en suggérant la simplification des formalités des opérations commerciales, la Conférence déclara, le 2 juillet 1890 que, « les puissances qui ont des possessions ou exercent des protectorats dans le bassin conventionnel du Congo, pourront y établir sur les marchandises importées des droits dont le tarif ne pourra dépasser un taux équivalent à 10 % de la valeur du port d'importation, à l'exception toutefois des spiritueux ». En vue d'établir la tarification des marchandises, le Bassin conventionnel du Congo a été divisé en deux zones distinctes. Le 22 décembre 1890, les représentants du Royaume-Uni, de l'Allemagne et de l'Italie ont arrêté les tarifs pour la zone orientale, et le 9 février 1891, les représentants du Congo, de la France et du Portugal arrêtèrent les tarifs pour la zone occidentale; ces droits sont entrés en vigueur — pour une durée de 15 ans — le 2 juillet 1892, en même temps que l'Acte général de Bruxelles. Dès le 9 avril de la même année, le Congo établissait un droit *ad valorem* de 10 %

sur l'importation des armes, des munitions, de la poudre et du sel, ainsi qu'un droit de 15 F par hectolitre de spiritueux, les autres produits ayant été taxés à concurrence de 6 % de la valeur. Il y avait, par contre, la franchise pour l'importation des biens présentant un intérêt prioritaire pour le démarrage de l'économie du pays; les droits d'entrée sur ces produits (3 %) n'ont été établis qu'en 1898 (3).

b) *Le régime de l'égalité de traitement de la Convention de Saint-Germain*

L'Acte général de Berlin et l'Acte de Bruxelles ont été révisés plus substantiellement au lendemain de la Première guerre mondiale, la défaite de l'Allemagne — naguère concurrente et antagoniste — ayant servi d'occasion pour remanier le régime en vigueur au profit des puissances victorieuses. Lors du règlement des problèmes coloniaux, la Belgique défendait la thèse que chaque puissance devrait jouir en Afrique centrale de liberté d'action, économique autant que politique, tout régime international restrictif ou préférentiel en faveur des Etats tiers devant être aboli. «Charbonnier doit rester maître chez soi, en Afrique comme en Europe, écrivait le baron Beyens, ancien ministre de Belgique à Berlin. A lui de voir quels sont les accords avantageux à son commerce qu'il conclura avec ses voisins et ses clients. Un régime imposé étoufferait ses initiatives et sa liberté d'action » (4). C'était trop demander: l'internationalisation du problème colonial faisait peu à peu son chemin, et la création de la Société des Nations avec son système des mandats

(3) Le décret du 9 avril 1892 exempta des droits d'entrée:

— Les navires et bateaux, les machines à vapeur, les appareils mécaniques servant à l'industrie ou à l'agriculture, et les outils d'un usage industriel ou agricole, pendant une période de quatre ans prenant cours le jour de l'application des droits;

— Les locomotives, voitures et matériel de chemin de fer, pendant la période de construction des lignes et jusqu'au jour de l'exploitation;

— Les instruments de science et de précision, ainsi que les objets servant au culte; les effets d'habillement et bagages à l'usage personnel des voyageurs et des personnes qui viennent s'établir sur le territoire de l'Etat;

— Les animaux vivants de toute espèce;

— Les graines destinées à l'agriculture.

Bulletin officiel de l'Etat indépendant du Congo, avril 1892, p. 113-115.

(4) Baron BEYENS, *La question africaine*. Bruxelles et Paris, 1918, p. 104-105.

situait le problème des territoires dépendants dans une optique nouvelle. En fin de compte, on aboutit à un compromis. Aux termes de la *Convention de Saint-Germain* du 10 septembre 1919, les puissances vaincues — l'Allemagne, l'Autriche et la Turquie (de même que la Hongrie et la Bulgarie) — ont été exclues des avantages du régime de la porte ouverte. D'autre part, les pays neutres (Danemark, Espagne, Pays-Bas, Suède et Norvège) n'ont pas été invités à participer à cette Conférence; quant à la Russie des Soviets qui avait conclu la paix séparée avec les puissances centrales à Brest-Litovsk, elle ne fut pas invitée non plus à la Conférence et fut exclue du bénéfice de la Convention.

Ce procédé révisionniste fut contesté aussi bien par certains gouvernements que par la doctrine. Les pays neutres n'y adhérèrent point, et préférèrent demeurer sous le régime de l'Acte général de Berlin (qui n'a pas été formellement abrogé). Tout en devenant membre de la S.D.N., l'Union soviétique ne manifesta aucune intention de profiter de l'ouverture de la Convention de Saint-Germain. La procédure de révision fut également critiquée par la doctrine. « The content of the treaty of 1919 is in conflict, not so much with an obligation of the contracting parties towards third parties, as with objective rules of international law, to which the authors of the original Act of 1885 had jointly attributed the character of mandatory law. Such a content makes the 1919 treaty, from the very beginning, absolutely null and void » (5). La vérité oblige à reconnaître qu'il s'agissait en l'occurrence d'un point de vue minoritaire.

Par rapport au régime de l'Acte général de Berlin, celui de Saint-Germain marquait un recul. Certes, la liberté de navigation et de commerce dans tout le bassin conventionnel du Congo fut réaffirmée dans les limites de l'Art. I^{er} de l'Acte. Cependant, comme la Convention s'est abstenu de parler des droits d'entrée, on en a déduit que leur perception était libre et pouvait aller au-delà des 10 % autorisées par la Conférence de Bruxelles. De même, l'interdiction de n'établir en matière de navigation, de ports et de transports, que des taxes compensatoires de dépenses

(5) J.H.W. VERZIJL, *The jurisprudence of the World Court*. Vol. I. Leyden, Sijthof, 1965, p. 402-403.

utiles fut levée, sauf en ce qui concerne la navigation fluviale intérieure. Ces dispositions présentaient pour le Congo une importance capitale: il disposerait désormais de ressources suffisantes pour le renforcement de son appareil administratif et, partant, pour l'organisation de ses activités économiques.

En fait, contrairement à l'Acte de Berlin qui proclamait la liberté de commerce et de navigation pour tous, la Convention de Saint-Germain préférait parler de l'« égalité commerciale », autrement dit, il n'était pas question d'établir des droits différenciels suivant l'origine de produits: les marchandises belges et étrangères devaient acquitter exactement les mêmes droits. Cette nouvelle formulation créait « à certains égards, une situation plus favorable pour les puissances souveraines des territoires où le régime [était] instauré, principalement par la liberté qui leur [était] reconnue d'établir tous droits d'entrée du moment que l'égalité de traitement [était] respectée » (6). D'autre part, la Convention ne s'appliquait qu'au profit des puissances signataires ainsi qu'aux Etats membres de la Société des Nations qui y adhéreraient ultérieurement. Or, certains pays liés précédemment par l'Acte de Berlin — la Russie par exemple — n'ont pas participé à l'œuvre de révision du statut antérieur et à l'élaboration du nouveau régime (7). D'autres complications vont surgir du fait de l'adhésion à la nouvelle Convention des Etats-Unis et du Japon. Enfin, une loi belge du 4 avril 1921 portant prélevement d'une fraction de la valeur des marchandises allemandes importées en Belgique, précisait que, « le Roi peut étendre à la Colonie l'application de cette loi » (8).

La Convention de Saint-Germain ne devait entrer en vigueur qu'après sa ratification par les puissances signataires. Or, pressées d'avoir les mains libres, l'Angleterre, la France et la Belgique passèrent outre et procédèrent de leur propre volonté au relèvement de certains droits au-delà de 10 %. Le Danemark et les Pays-Bas ont marqué leur étonnement quant à la validité de cette procédure. Il est à noter que, la loi belge du 5 juillet

(6) A. SCHOELLER, *La validité de la Convention de Saint-Germain-en-Laye du 10 septembre 1919*; dans: *Revue juridique du Congo belge*, 1936, p. 125.

(7) P. VERBIT, *State succession in the new nations*; dans: *Proceedings of the American Society of International Law*, avril 1966, p. 123.

(8) *Bulletin officiel du Congo belge*, 15 avril 1921.

1920 ayant reconnu au Congo le droit de fixer librement sa taxation douanière — sans pourtant verser dans une discrimination suivant la provenance des importations — cette « consécration définitive du principe de l'indépendance douanière de la Colonie à l'égard de la Belgique a permis l'organisation d'un régime pratiquement analogue à celui d'un Etat souverain et indépendant » (9).

Une autre difficulté surgit avec la Suisse — non membre de la S.D.N. — laquelle exprima son désir d'adhérer à la Convention de Saint-Germain: elle prétendait y avoir droit. La Belgique refusa. « Admettre cette prétention — relate l'ambassadeur P. van Zuylen — aurait eu pour effet d'annuler un des principaux avantages de la Convention, c'est-à-dire la réduction au strict minimum des bénéficiaires « de jure » du régime d'égalité économique, consacré par le nouveau traité. Nous résistâmes » (10). Ce n'est que le 16 février 1923 qu'un accord est intervenu entre les deux pays. Il a reconnu que, « les ressortissants suisses jouiront, pour eux et leurs marchandises dans le territoire du Congo belge soumis à la Convention du 10 septembre 1919... des mêmes droits et avantages que ceux prévus pour les ressortissants des puissances signataires du dit Acte » (11).

Tout au long de la période d'entre les deux guerres, la Convention de Saint-Germain fut interprétée — et appliquée — dans un sens de plus en plus restrictif. Cela provoqua une série de contestations diplomatiques et de différends juridiques, certains pays étrangers ayant estimé que les différentes mesures d'application dérogeaient à la lettre, sinon à l'esprit de la Convention. Dans cet ordre d'idées, l'affaire Oscar Chinn est particulièrement instructive: elle eut un retentissement international.

c) *L'affaire Oscar Chinn*

Le régime de la porte ouverte dans le bassin conventionnel du Congo donna lieu à un différend opposant la Belgique au

(9) H. LECLERCQ, *Un mode de mobilisation des ressources: le système fiscal. Le cas du Congo pendant la période coloniale*; dans: *Cahiers économiques et sociaux* (Léopoldville), juin 1965, p. 132.

(10) P. VAN ZUYLEN, *L'échiquier congolais ou le secret du roi*. Bruxelles, Dessart, 1959, p. 469.

(11) *Bulletin officiel du Congo belge*, 1924, p. 97-100.

Royaume-Uni devant la Cour permanente de Justice internationale; le prétexte en fut la célèbre affaire Oscar Chinn (1934). A l'époque, elle fut abondamment commentée par la doctrine, et encore de nos jours, cette affaire est loin de présenter une simple référence historique: l'arrêt de la Cour revêt une certaine importance pour situer correctement le problème de l'égalité de traitement économique des ressortissants étrangers.

Les faits remontent à 1925, lorsque le gouvernement de l'ancien Congo belge accorda à la société Unatra — Union nationale des transporteurs fluviaux, société congolaise à responsabilité limitée, où l'Etat était actionnaire majoritaire — le monopole des transports des fonctionnaires et des marchandises de la Colonie (12). Cette situation n'aurait probablement pas soulevé de critiques si, quelques années plus tard, en 1931, le gouvernement n'avait consenti à l'Unatra une réduction considérable des tarifs — voire la gratuité de certains transports — en lui accordant, en contrepartie, des subsides: il justifiait ces mesures par la crise économique qui menaçait le pays. D'autres entreprises de transport, notamment celle exploitée par le citoyen britannique Oscar Chinn, se trouvèrent d'emblée en difficultés financières: il leur était impossible, sous peine de disparition, de s'aligner sur les tarifs de l'Unatra, ces derniers se situant nettement au-dessous du prix de revient. S'estimant lésés, Oscar Chinn et quelques autres transporteurs (des Belges et un Français) ont porté l'affaire devant les tribunaux de la Colonie réclamant d'être indemnisés, sous prétexte que la Colonie avait violé la clause d'égalité de traitement de la Convention. C'est à cette occasion que le gouvernement du Congo présenta ses « Observations » par lesquelles il déniait à Oscar Chinn le droit de faire valoir la Convention de Saint-Germain devant les tribunaux locaux. « Si des Anglais — affirmait la note — ont à se plaindre de ne pas être traités au Congo belge comme le prévoit la Convention, ils doivent s'adresser à leur gouvernement lequel interviendra auprès du gouvernement belge, qu'il pourra même citer à la barre de la Cour de justice internationale ou d'un tribunal d'arbitrage, comme il est prévu à l'article 12 de la Convention. Mais ce n'est

(12) A. LEDERER, *Histoire de la navigation au Congo*. Tervueren, Musée royal de l'Afrique centrale, 1965. A. HUYBRECHTS, *Les transports fluviaux au Congo*. Léopoldville, Université Lovanium - I.R.E.S., 1965.

pas aux ressortissants anglais, encore moins aux ressortissants belges qui se croiraient lésés, à traduire le gouvernement belge devant ses propres tribunaux ou devant un tribunal international ». Cet argument fut retenu par la Cour qui débouta les appellants.

Face à cette évolution des faits, Oscar Chinn s'adressa au gouvernement britannique et celui-ci, en accord avec le gouvernement belge, porta l'affaire devant la Cour permanente de Justice internationale, laquelle, par son arrêt du 12 décembre 1934, rejeta la plainte: l'arrêt fut adopté par 6 voix contre 5. La Cour estima que les mesures gouvernementales belges avaient été prises en vue de promouvoir le bien général du pays, les avantages consentis à l'Unatra ayant été liés « à son caractère de société contrôlée par l'Etat et non à son caractère de société belge » (13). Il n'empêche que des opinions dissidentes ont été formulées par les juges Van Eysinga, Anzilotti, Cecil Hurst, Altamira et Schücking, et l'arrêt fut critiqué par une partie de la doctrine comme étant en contradiction avec la saine compréhension du droit en vigueur: on lui reprocha d'être « tributaire d'un ordre de valeurs », la notion du bien public international s'effaçant devant celle du bien public national.

d) *La tentative de la levée du statut international*

Une telle évolution des faits et du droit ne pouvait que stimuler un puissant mouvement de l'opinion publique belge en faveur de la révision de la Convention de Saint-Germain. On se plaignait que le régime de la porte ouverte était imposé à la Belgique, alors qu'il n'était pas appliqué par d'autres puissances établies dans le « bassin conventionnel du Congo ». On faisait valoir que l'exportation des produits belges à destination des colonies étrangères était grevée par des droits d'entrée élevés — ce qui n'était pas le cas pour le Congo — et on réclamait, en conséquence, l'instauration des droits préférentiels en faveur des produits nationaux. On citait le précédent de la Conférence d'Ottawa de 1932 qui établit le régime commercial préférentiel au profit des pays membres du Commonwealth britannique. On

(13) *Cour Permanente de Justice internationale*, Série A/B, N° 63, 1934.

signalait également des situations difficilement explicables: le Congo ne jouissait pas au Portugal du régime de la nation la plus favorisée dont la Belgique bénéficiait, alors que le même Congo était beaucoup plus ouvert que l'Union économique belgo-luxembourgeoise aux importations en provenance du Portugal. En 1933, l'Association belge des intérêts coloniaux réclama auprès du gouvernement la dénonciation pure et simple de la Convention. Trois ans plus tard, aux élections législatives de 1936, le Parti catholique présenta un programme visant non seulement la révision des obligations internationales découlant de l'Acte général de Berlin et de la Convention de Saint-Germain, mais préconisant également une intime interpénétration économique entre la Métropole et sa colonie: désormais, la Belgique achètera congolais, et le Congo achètera belge (14). De telles préoccupations n'ont pas été étrangères à d'autres milieux politiques. En réaffirmant avec force que, « le Congo belge fait partie de notre patrimoine national » (15), Fred Van der Linden ne faisait que traduire le sentiment général prévalant dans le pays.

Il n'empêche que le gouvernement de Bruxelles n'a pas donné suite à cette revendication de dénonciation unilatérale de la Con-

(14) « Le Parti Catholique veut respecter les engagements internationaux du Congo, et notamment en ce qui concerne les clauses d'égalité de traitement en matière commerciale de tous les signataires de l'Acte de Berlin et du traité de Saint-Germain-en-Laye.

Cependant, le Parti Catholique désire une révision de ce traité qui ne paraît plus justifiable dans les conceptions actuelles d'échanges internationaux. Une limitation de souveraineté n'est d'ailleurs plus tolérable aujourd'hui que la Belgique a fait ses preuves comme nation colonisatrice.

D'autre part, sans trancher de l'opportunité d'une révision actuelle, un effort peut être réalisé sous l'empire des traités actuellement en vigueur pour favoriser l'interpénétration économique de la Métropole et de la Colonie.

S'appuyant sur les conclusions de la « Commission pour l'interpénétration économique de la Belgique, du Congo belge et du Ruanda-Urundi », le Parti Catholique demande une réalisation progressive du programme élaboré par cette commission composée de fonctionnaires et d'hommes d'affaires.

Soulignant l'aspect psychologique du problème, le Parti Catholique invite le Gouvernement à un effort de propagande.

« *Belgique achète congolais* », « *Congo achète belge* », tel doit être le mot d'ordre que tous les Belges devraient entendre. Que ce soit, au moins, une règle stricte pour les administrations publiques et pour les affaires contrôlées par le Gouvernement ».

La Politique coloniale. Bruxelles, Union catholique belge, 1936, p. 15-16.

(15) Fred VAN DER LINDEN, *Les relations coloniales franco-belges*. Bruxelles, Impr. A. Leempoel, 1936, p. 19.

vention, et ce refus s'expliquait par une série de considérations qui tenaient compte tant de l'environnement politique international que de la situation économique en Afrique centrale. Aux termes de l'Art. 15 de la Convention, sa révision ne pouvait avoir lieu qu'après une période de dix ans, par un consentement général des puissances. Or, celles-ci n'étaient pas pressées d'aboutir à cette révision et préféraient le maintien du *statu quo*. Telle était notamment la position des pays qui, sans avoir participé à l'élaboration de la Convention de Saint-Germain, avaient adhéré à l'Acte de Berlin; tel était également le cas des Etats-Unis et du Japon, pays qui ne disposaient d'aucun domaine colonial en Afrique et qui ne pouvaient que tirer des avantages du maintien d'un système conventionnel multilatéral leur assurant une certaine présence économique au Congo.

D'autre part, les adversaires de la révision soutenaient (avec raison) que l'abandon du régime de la porte ouverte et l'adoption des mesures protectionnistes aurait eu pour effet l'augmentation du coût de la vie au Congo et pourrait ralentir son processus d'industrialisation. Appliqué loyalement, le jeu de la libre concurrence s'avéra, en fin de compte, utile pour tous, et l'absence de discriminations — même si elle n'était pas parfaite — a permis à l'économie congolaise de bénéficier des produits, des services et des capitaux étrangers, sans tenir nécessairement compte, d'une façon systématique, de leur origine géographique. Enfin, la crainte d'éventuelles représailles qui frapperait les exportations belgo-congolaises à l'étranger dans l'hypothèse d'une dénonciation unilatérale du régime de la porte ouverte, constituait un argument de poids en vue du maintien du système. L'environnement économique extérieur n'autorisait aucun risque: « le problème des débouchés commerciaux avait une importance vitale pour la Belgique dont le marché intérieur était fort limité. Sa prospérité tenait uniquement à ses possibilités d'exportation. Les mesures de protection douanière menaçaient de l'étouffer » (16). Aussi, le gouvernement de Bruxelles continuait-il à s'en tenir sagement à la tradition libre-échangiste du pays, et les choses en restèrent là.

(16) R. FENAUX, *Paul Hymans - un homme, un temps, 1865-1941*. Bruxelles, Office de Publicité, 1946, p. 320-321.

e) *La nouvelle problématique après la Deuxième guerre mondiale*

Les événements de la Deuxième guerre mondiale, la création de l'Organisation des Nations Unies, l'évolution des idées politiques dans le domaine de la colonisation et du statut des territoires d'outre-mer, — tout cela n'a pas manqué de modifier certaines données du problème de la porte ouverte au Congo. Aux termes de l'Art. 42 du traité de paix du 10 février 1947 (17), l'Italie s'engagea « à accepter tous arrangements qui pourront être conclus par les puissances alliées et associées relatifs au bassin du Congo en vue de les mettre en harmonie avec la Charte des Nations Unies, et reconnaîtra la validité de ces engagements ». La division du monde politique d'après-guerre en deux blocs hostiles n'a pas permis une telle révision conventionnelle; tout au plus, une modification partielle eut lieu par la signature du traité de paix du 8 septembre 1951 avec le Japon, ce dernier renonçant (par le dispositif de l'Art. 8) aux avantages découlant de la Convention de Saint-Germain. Ce traité réunit 49 Etats signataires.

De telles modifications partielles étaient évidemment insuffisantes pour apporter des changements radicaux au régime des échanges. Toutefois, la compétition commerciale se faisant de plus en plus âpre, le gouvernement décida des restrictions en ce qui concerne les échanges avec le Japon, et certains droits d'entrée (modérés) ont été instaurés pour protéger de nouvelles industries, tant belges qu'étrangères. Il est juste de reconnaître que ce souci de protéger les industries naissantes ne jouait qu'un rôle subsidiaire dans la politique douanière congolaise: les droits à l'importation continuaient à revêtir un caractère principalement fiscal.

Par ailleurs, conformément au décret du 10 juin 1952, les investissements *nouveaux* au Congo bénéficiaient de l'exemption des droits d'entrée pour toute la machinerie constituant le premier équipement de la nouvelle entreprise industrielle ou de la nouvelle exploitation agricole. Cette exemption s'appliquait à

(17) Etats signataires: Italie, Etats-Unis, Chine, France, U.R.S.S., Royaume-Uni, Australie, Belgique, Bielorussie, Brésil, Canada, Ethiopie, Grèce, Inde, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, Tchécoslovaquie, Ukraine, Union Sud-africaine, Yougoslavie.

l'ensemble des machines, bâtis métallurgiques et plaques d'assise pour machines, chaudières, cuves, réservoirs, tuyaux et fours. Pouvaient également bénéficier de la même exemption les briques réfractaires, les matières réfractaires, les matières isolantes et calorifuges. Les machines et engins agricoles de préparation du sol, de récolte et de battage des produits agricoles, ainsi que les appareils pour la laiterie étaient exempts de droits. En ce qui concerne d'autres produits, le ciment était exempt de droits, les fers et aciers bruts payaient 5 %, les fers et aciers en barres et profilés, feuillards, fils, tubes, treillis, fûts et constructions métalliques 10 %, les clous, rivets, boulons et vis 15 %, les machines-outils et les outils 5 %. Les véhicules automobiles et leurs pièces détachées acquittaient un droit de 5 %, les tissus entre 15 et 20 %, les articles de confection 25 % (18). Par contre, parmi les produits fortement taxés, il y avait le sucre (35 % des droits de base), cigarettes, cigares et cigarillos (80 %) ainsi que la bière (7 F le litre) (19).

La mise en pratique de tout ce système donnait parfois lieu à des situations cocasses. Un correspondant occasionnel de la Dernière Heure (Bruxelles), écrivait le 15 janvier 1954:

« Il est inconcevable que les Belges installés au Congo doivent non seulement payer des droits d'entrée dans une colonie qui est le prolongement de la Belgique — comme le disent à tout propos nos gouvernants — mais qu'ils doivent payer des droits d'entrée aussi exorbitants.

J'ai envoyé récemment à mon fils, au Congo, deux colis postaux contenant l'un des gaufres faites par ma femme, l'autre un assortiment de graines potagères d'une valeur de 60 F.

Pour pouvoir retirer les colis, mon fils a dû payer: droits de douane 19 F, frais de dédouanement 125 F, frais de réception au Congo 28 F, correspondance et imprimés 15 F, taxe de remboursement 5 F, soit au total 192 F.

A ce point de vue, concluait le correspondant, le Congo est un pays aussi étranger pour nous que n'importe quel autre pays » (20).

(18) *Les Investissements au Congo belge*. Bruxelles, Ministère des Colonies, Direction des Etudes économiques, 1955, p. 50.

(19) Romain YAKEMTCHOUK, *Le « Bassin conventionnel du Congo »*; dans: *Cahiers économiques et sociaux* (Kinshasa), décembre 1968, p. 366.

(20) *La Revue coloniale belge* (Bruxelles), 15 janvier 1954.

Autrement dit, le régime de la porte ouverte et le caractère fiscal non-protectionniste d'impositions douanières n'excluait pas certaines entorses à la logique du système: caractère fiscal ou non-fiscal, les rentrées douanières représentaient à ce moment près de la moitié des ressources budgétaires du Congo et 40 % environ de celles du Ruanda-Urundi...

C'est d'ailleurs, au cours de cette période qu'est née l'idée d'un Marché commun centre-africain constitué autour de l'économie congolaise. D'aucuns estimaient que le « bassin conventionnel du Congo » pourrait servir de point de départ à la constitution d'une telle zone de libre échange, à condition que les puissances signataires des traités de 1885 et de 1919 aboutissent à un accord en vue d'en élargir et en renforcer la portée. « Il s'agirait notamment, écrivait R. Bertieaux, de rectifier le tracé des limites du Bassin conventionnel du Congo pour les adapter aux frontières politiques actuelles, d'interdire non seulement les pratiques douanières discriminatoires, mais toutes les pratiques restrictives qui font encore obstacle aux échanges internationaux. Une égale sécurité devrait aussi être conférée aux investissements effectués dans cette zone en les mettant à l'abri des difficultés monétaires qui assaillent l'économie métropolitaine » (21). Une telle révision des traités de Berlin et de Saint-Germain favoriserait l'afflux des capitaux et contribuerait à l'industrialisation de l'Afrique centrale.

Certes, à l'époque où ces considérations ont été émises, elles paraissaient difficilement réalisables, car il était peu probable que les Etats européens puissent procéder à l'unification de leurs politiques économiques en Afrique avant de le faire en Europe. Mais cette prospective et cette vision d'avenir n'en gardaient pas moins une certaine puissance attractive qui laissera des traces dans le premier régime d'association euro-africaine réalisé à Rome en 1957.

(21) R. BERTIEAUX, *Aspects de l'industrialisation en Afrique centrale*. Bruxelles, Institut des Relations internationales, 1953.

f) *Le problème de l'association des territoires d'outre-mer à la Communauté européenne*

Telle était la situation sur le plan international lorsque commença à se poser pour la Belgique le problème de l'association de ses territoires d'outre-mer à la Communauté européenne en voie de formation. A ce stade des discussions et compte tenu de l'anticolonialisme onusien de plus en plus virulent, il n'en était pas question. La Belgique a investi dans ses territoires d'outre-mer des hommes et des capitaux, y a déployé une grande énergie créatrice et a réalisé une œuvre coloniale à plus d'un égard remarquable, et dès lors, l'opinion publique clamait sa « volonté inébranlable, tenace, résolue et farouche de mettre et de faire mettre résolument tout en œuvre pour que soit maintenue intacte la souveraineté de la Belgique sur le Congo ». « Le pays — disait André Durieux — doit résolument, énergiquement, inlassablement, faire valoir son droit, et le faire valoir jusqu'au bout, quelles qu'en soient les conséquences » (22). C'est dans ce contexte psychologique, aisément compréhensible, que tous les gouvernements qui se sont succédés à Bruxelles depuis la Libération — qu'ils aient été de droite ou de gauche — réaffirmèrent leur ferme intention de maintenir la présence belge en Afrique en dehors de toute intervention de ses partenaires européens. Dans sa déclaration gouvernementale du 22 janvier 1952, le premier ministre (social-chrétien) Jean Van Houtte annonçait que, « le gouvernement s'efforcerait de sauvegarder et de renforcer les liens qui unissent le Congo à la Mère-Patrie », et le 4 mai 1954, le premier ministre (socialiste) Achille Van Acker répétait que, « le gouvernement entend maintenir fermement les droits de la Belgique sur ses territoires d'outre-mer ». Acculé aux Nations Unies à affronter une violente campagne anti-coloniale, le gouvernement belge définit sa position en se prévalant d'arguments essentiellement juridiques, à savoir, « la Charte, toute la Charte et rien que la Charte »; la thèse belge visant à étendre à « toutes les populations aborigènes de civilisation arriérée » la protection des Nations Unies y fut énergiquement défendue par Fernand Van Langenhove, représentant permanent de la Belgique aux

(22) André DURIEUX, *La Colonie et l'Organisation des Nations Unies*; dans: *Journal des Tribunaux d'Outre-Mer* (Bruxelles), 15 janvier 1953, p. 3.

Nations Unies, ainsi que par Pierre Ryckmans, ancien gouverneur général du Congo et délégué de la Belgique au Conseil de Tutelle (23).

Le même réflexe d'auto-défense se manifesta au sein des milieux d'affaires coloniaux. Réuni en séance plénière, le 4 février 1954, le *Comité d'Association des intérêts coloniaux belges* déclara avec force que les obligations contractées par la Belgique en vertu de l'Acte général de Berlin et de la Convention de Saint-Germain « sont incompatibles avec celles qui lui imposerait l'intégration de ses territoires d'Afrique à une Communauté économique européenne, laquelle ne vise à constituer un Marché commun que pour une partie de l'Europe ». Le Comité rappela que certaines puissances, telle l'Angleterre, n'envisageaient pas de faire partie de la Communauté; il estima que, « les intérêts des territoires africains et de leurs populations seraient mieux servis par l'extension et la rigoureuse application du régime imposé au bassin conventionnel du Congo que par l'intégration de ses territoires à une Communauté européenne ». En conséquence, le Comité déclara à l'unanimité que, « l'intégration des territoires belges d'Afrique à une Communauté européenne serait, au moins dans l'avenir prochain, hautement préjudiciable à la poursuite du développement économique de ses territoires », et il adjura le gouvernement belge d'exclure le Congo et le Ruanda-Urundi du traité d'intégration » (24). Les territoires d'outre-mer continuaient à être considérés comme « une chasse gardée qu'il fallait protéger contre les braconniers tant du dedans que du dehors » (25).

Cette thèse anti-associationniste reçut son éclatante confirmation au *Congrès colonial national*, lequel, réuni le 26 juin 1955 en sa dixième session, estima qu'une intégration du Congo dans la Communauté européenne « pourrait avoir sur le développement futur de ce territoire, des répercussions fâcheuses ». Par

(23) F. VAN LANGENHOVE, *Les territoires non-autonomes d'après la Charte des Nations Unies*; dans: *Revue Générale Belge*, août 1952. Du même: *La question des aborigènes aux Nations Unies. Thèse belge*. Bruxelles, Institut Royal Colonial Belge, 1954. Du même: *L'Anticolonialisme aux Nations Unies*; dans: *Revue Générale Belge*, mai 1957.

(24) P. MONTENEZ, *Le Congo belge et l'intégration européenne*; dans: *Problèmes de l'Afrique centrale*, N° 23, 1954, p. 3-15.

(25) L.A.M. PÉTILLON, *Témoignage et réflexions*. Bruxelles, La Renaissance du Livre, 1967, p. 318.

contre, « le régime de la porte ouverte, conforme aux traités, qui a servi, même à l'égard de la Métropole belge, à assurer les conditions les meilleures dans les échanges internationaux, ne peut être abandonné à la légère. Il va d'ailleurs plus loin que toute mesure de libération qui pourrait être envisagée dans la Communauté européenne. ... L'intégration européenne n'ajouterait en somme à cette faculté que si elle accordait un traitement préférentiel aux pays membres. Mais cette préférence, en entraînant les relations avec les autres pays étrangers, serait directement contraire aux intérêts du Congo belge, comme aux stipulations des engagements internationaux, par lesquels il est lié. Le régime de la porte ouverte paraît une formule de loin meilleure parce qu'elle sert la cause de la coopération internationale sans desservir les intérêts du Congo » (26). En conséquence, le Congrès exprima le vœu que, « le régime de la porte ouverte soit rétabli ou étendu à d'autres territoires d'Afrique, mesure à la fois favorable à l'Europe et à l'Afrique ». Le Congo éprouvant le besoin pressant de marchés extérieurs, ce souhait paraissait défendable sinon justifié.

Bien entendu, il y avait également d'autres motivations. On craignait, par dessus tout, qu'une fois associé, le Congo ne subisse l'ingérence des pouvoirs supranationaux de la Communauté européenne au détriment des intérêts belgo-congolais. « Livrer en ce moment le Congo à une Communauté à Six, disait le baron de Vleeschauwer, est une responsabilité grave que je ne suis pas disposé à assumer » (*Ibid.*, p. 76). M. Moeller de Laddersous espéra « empêcher que l'on arrive à un régime d'internationalisation camouflée du Congo belge, de crypto-internationalisation de notre colonie » (*Ibid.*, p. 105), et M. Coppens renchérit: « Quant à l'œuvre que nous menons au Congo, nous devons y conserver notre autorité pleine et entière, une autorité sans partage » (*Ibid.*, p. 102). Enfin, le ministre des Colonies, M. Buisseret (libéral) souligna que, « puisque le Congo bénéficie d'un régime international extrêmement libéral — il en souffre quelquefois dans les négociations — point n'est besoin d'engagements autres que ceux qui définissent actuellement son statut »; et il ajouta

(26) *Congrès colonial national, Xe session, 1954. Le problème de l'intégration de nos territoires d'outre-mer dans la Communauté européenne*, p. 184.

qu'avant de franchir le cap de l'intégration, « il serait désirable d'étendre ce régime aux autres territoires dépendant des pays de la Petite Europe » (27).

En fait, cette prise de position des milieux coloniaux rejoignait la thèse gouvernementale préconisant l'instauration « de la Communauté belgo-congolaise — qui fut pendant des années cruciales, la doctrine qui inspira la politique belge au Congo » (28), impliquant dans sa formulation la plus radicale, la transformation du Congo en une sorte de dixième province du royaume de Belgique, et dans sa formulation plus souple, le maintien des liens privilégiés belgo-congolais dans une association politique institutionnalisée. Parlant le 17 mai 1955 à Léopoldville, le roi Baudouin déclarait que, « la Belgique et le Congo ne forment qu'une nation, ce principe commandant le respect de l'intégrité de leurs territoires »; il y a lieu de penser que cette déclaration reflétait, à cette époque, le point de vue du gouvernement, et qu'elle correspondait, *grossost modo*, aux préoccupations des milieux politiques du pays. Pierre Wigny, qui fut un des grands artisans de la politique coloniale de l'après-guerre, ministre des Colonies dans les gouvernements présidés par Paul-Henri Spaak, Gaston Eyskens et Jean Duvieusart (soit du 19 mars 1947 au 11 août 1950), ministre des Affaires étrangères en 1960, et somme toute, une des personnalités marquantes du Parti social-chrétien — « une des fines intelligences du Parti » (29) — Pierre Wigny estimait donc en décembre 1955, que les dix prochaines années seront cruciales pour l'avenir du Congo et du Ruanda-Urundi. Tout en préconisant que « la Belgique eurafricaine » reste une, « cette unité pour être durable doit — disait-il — avoir un fondement social. C'est le but de l'adaptation en cours des institutions. Mais un Etat unique n'est pas toujours unitaire. Le temps et l'expérience nous suggéreront des formules inédites et现实istes qui assureront l'unité de la Patrie en respectant sa diversité » (30). Et de conclure: « Le roi Léopold II souhaitait que les terres d'Afrique soient aussi soudées à la Patrie belge qu'une de

(27) *Ibid.*, p. 36.

(28) L.A.M. PÉTILLON, *Témoignage et réflexions*, op. cité, p. 287.

(29) Pierre WIGNY, *Dix années historiques et perspectives d'avenir du Congo*; dans: *La Revue politique* (Bruxelles), N° Spécial, *La vie politique belge 1945-1955*, 1er décembre 1955, p. 555.

(30) *Ibid.*, p. 559-560.

nos provinces. Puissions-nous trouver la philosophie juste, le savoir-faire, la bonne volonté et aussi le minimum de chance qui sont nécessaires pour réaliser ce vœux » (31).

Cet énoncé du problème institutionnel belgo-congolais ne correspondait pas — ou peu — au sentiment des élites congolaises et à la revendication politique qui commençait à se préciser au Congo, et qu'on a eu tort de sous-estimer. « Nous ne désirons d'aucune manière — disait le *Manifeste de Conscience africaine*, en juillet 1955 — que le Congo soit intégré dans l'Etat belge unitaire. Nous n'admettrons même jamais qu'une fédération belgo-congolaise nous soit imposée sans notre libre consentement, ou que l'on en fasse la condition de notre émancipation politique. Nous souhaitons qu'une telle souveraineté soit un jour le fruit d'une libre collaboration entre deux nations indépendantes liées par une amitié durable ».

La politique gouvernementale suscitait également des réactions en Belgique. En présentant son *Plan de trente ans pour l'émancipation politique de l'Afrique belge* — dont la première version néerlandaise parut en décembre 1955 dans le *Gids op Maatschappelijk Gebied* — A. Van Bilsen estima que, la solution du problème belgo-congolais pourrait être trouvée « dans la perspective d'une souple confédération entre la Belgique, d'une part, et d'autre part, une grande Fédération congolaise progressivement édifiée » (32). Bien que suffisamment souple pour être durable et assez ferme pour maintenir une communauté d'intérêts, celle-ci devrait être placée dans un ensemble plus vaste, car la Belgique seule serait « un pivot bien frêle pour espérer que l'immense et lointaine terre congolaise, devenue indépendante, puisse graviter autour de ce noyau, sans que rapidement de graves forces centrifuges se manifestent ». La solution durable résiderait dans une formule élargie d'intégration européenne. « Dans une Europe plus grande et plus maritime, comprenant surtout la Grande-Bretagne, l'équilibre entre puissances coloniales et non-coloniales permettrait d'envisager des solutions constructives au grave problème de l'europeanisation des efforts de

(31) *Ibid.*, p. 574.

(32) A.A.J. VAN BILSEN, *Un plan de trente ans pour l'émancipation politique de l'Afrique belge*; dans: *Dossiers de l'Action sociale catholique*, février 1956, p. 10-11.

progrès dans les territoires africains. Mais il y a aussi l'Afrique qui pose ses problèmes de collaboration et d'intégration. Il faut que toutes les puissances coloniales européennes se retrouvent dans une seule communauté, afin que leurs politiques africaines et métropolitaines puissent être harmonisées; en outre, on ne fera pas l'Eurafrigue sans les pays africains libres: l'Ethiopie, le Libéria, l'Egypte, la Libye, le Soudan, dont plusieurs appartiennent à l'Islam » (33).

Force est de reconnaître que, plus de vingt ans après sa publication, le « Plan de trente ans » mérite toujours d'être médité, tant pour ce qui concerne l'évolution des liens économiques préférentiels euro-africains, qu'en ce qui concerne l'inévitable jugement d'histoire qu'on est amené à porter sur l'évolution des événements politiques. Ces derniers ont conduit à l'émancipation des territoires d'outre-mer, cette indépendance était inévitable, elle n'est pas venue trop tôt mais a été préparée trop tard, et vue sous cet angle, le rejet de certaines propositions du Plan de Van Bilsen paraît aujourd'hui regrettable. On n'y était pas préparé, c'est certain, mais il n'est pas certain qu'adopté à cette date, « il eût tout gâté » (34): il n'eût pas été possible de « gâter » davantage.

Du heurt d'idées jaillit la lumière. Tout en écartant l'inclusion pure et simple de ses territoires d'outre-mer dans le Marché Commun, le gouvernement belge marqua en fin de compte son accord sur un système de transition: tenant compte du contexte international, et « sans toutefois partager l'enthousiasme de la France » (35), il se prononça pour le principe d'association. « L'association avec les territoires d'outre-mer — exposait le baron Snoy — constitue aujourd'hui une des difficultés auxquelles, particulièrement dans notre pays, on semble se heurter. Pourquoi avons-nous pensé à associer les territoires d'outre-mer au Marché commun? Cela paraît normal; en effet, aujourd'hui

(33) *Ibid.*, p. 12. A comparer: A. BUISERET, *La Communauté belgo-congolaise*; dans: *Nouvelle Revue Wallonne* (Liège), septembre 1958. A. DURIEUX, *Souveraineté et communauté belgo-congolaise*. Bruxelles, Académie des sciences morales et politiques, 1959, Tome XVIII, Fasc. 2, p. 72-79.

(34) Jean STENGERS, *Notre nouvelle politique congolaise*; dans: *Le Flambeau* (Bruxelles), septembre-octobre 1959, p. 475.

(35) N. DELORME, *L'Association des Etats africains et malgache à la Communauté économique européenne*, op. cité, p. 18.

dans le Benelux, nous importons en franchise de droits, les oléagineux, le café, les bananes du Congo. Nous avons dans notre droit tarifaire Benelux, la possibilité de contingents tarifaires pour favoriser le libre accès à notre marché des produits de la colonie. Les Français ont la même chose. Politiquement, il serait extrêmement difficile de défendre, dans les circonstances d'aujourd'hui où l'on attaque tellement le colonialisme, que nous entrions dans un Marché commun dont nous attendons des merveilles pour notre expansion économique et nous en fermions la porte à nos territoires d'outre-mer. Quel argument les territoires d'outre-mer ne pourraient-ils pas tirer d'une attitude semblable, sur le plan politique, sur le plan économique et social aussi? Par conséquent, il est normal de penser à ouvrir notre Marché commun aux produits de nos territoires d'outre-mer » (36).

Cette ouverture des exportations congolaises vers l'Europe fut obtenue sans grande difficulté. Quant à la libéralisation du marché congolais aux exportateurs étrangers, elle s'avéra partielle: faisant valoir le régime de la Convention de Saint-Germain — imparfait, avons-nous dit — le gouvernement belge réclama et obtint des mesures de dérogation...

(36) *Le Marché Commun et l'Euratom*; dans: *Chronique de politique étrangère*, juillet-septembre 1957, p. 506.

4. TRAITE DE ROME: CREATION DE LA C.E.E. ET LE PREMIER REGIME D'ASSOCIATION

L'association des Etats africains et malgache au Marché commun tire son origine du traité signé le 25 mars 1957 à Rome, instituant la Communauté économique européenne, qui fut sans doute un des grands événements de l'histoire mondiale de l'après-guerre. Aux yeux des signataires du traité, il était vital de sauvegarder certains circuits économiques qui existaient en ce moment entre les pays européens et les territoires d'outre-mer sous l'administration française, belge, italienne et néerlandaise: on estimait qu'étant donné leur prochaine accession à l'indépendance, la disparition brutale de ces liens économiques risquait d'entraîner de graves perturbations. En effet, au moment de l'établissement du régime d'association, les Six pays de la C.E.E. représentaient pour les pays et territoires d'outre-mer concernés un débouché important: ces derniers envoyait vers l'Europe 75 % de leurs exportations et recevaient des Six quelque 55 % de leurs importations. Il fut jugé souhaitable de sauvegarder pour ces territoires certains de leurs débouchés en Europe, et de maintenir pour les pays européens certains marchés et certaines sources d'approvisionnement en Afrique.

En conséquence, la quatrième partie du traité instituant la C.E.E. définit les grandes lignes de cette association et une convention particulière, jointe au traité, en fixa les modalités. Il fut convenu que, « le but de l'association est la promotion du développement économique et social des pays et territoires, et l'établissement de relations économiques étroites entre eux et la Communauté dans son ensemble. ... L'association doit en premier lieu permettre de favoriser les intérêts des habitants de ces pays et territoires et leur prospérité, de manière à les conduire au développement économique, social et culturel qu'ils attendent » (Art. 131). Le régime d'association, valable pour une période de cinq ans, fut établi tant sur le plan commercial que dans le domaine financier; on estimait qu'à l'issue de cette période l'évolu-

tion des structures politiques et économiques des territoires associés pourrait créer une situation nouvelle postulant la révision de la Convention.

Il n'empêche que, tout en établissant un régime d'association, les signataires du traité de Rome n'ont pas jugé opportun d'inclure purement et simplement les territoires d'outre-mer dans la C.E.E. avec l'application de toute sa réglementation, à savoir l'accès des Six aux matières premières, leur participation au développement économique des pays d'outre-mer, la participation de ceux-ci au Marché commun européen pour l'écoulement de leurs produits. La solution d'intégration totale a été écartée essentiellement pour des motifs d'ordre politique, les puissances coloniales désirant sauvegarder l'essentiel de leurs prérogatives de souveraineté dans leurs possessions africaines. D'autre part, comme le signalait le mémorandum des Six au G.A.T.T. du 29 mai 1957, cette solution n'a été retenue parce qu'elle ne correspondait pas à certaines spécificités de ces territoires, plus particulièrement en ce qui concerne leurs exigences de développement économique et d'industrialisation, le pluralisme des régimes douaniers, le statut international applicable à certains pays. Ainsi, si les objectifs généraux relatifs aux échanges commerciaux entre les Etats membres et les dix-huit territoires d'outre-mer ont été les mêmes que ceux que les Six ont acceptés par eux, et si le régime applicable par les territoires d'outre-mer aux échanges en provenance de la C.E.E. devait tendre à la longue vers l'établissement d'« une égalité commerciale complète entre eux » (1), il n'empêche que la faculté a été reconnue aux pays et territoires associés de maintenir pendant une période plus ou moins longue certains *droits de douane à l'égard des Etats européens*. Cette mesure s'avérait indispensable étant donné que, pour une large part, les droits perçus à l'importation revêtaient pour les pays d'outre-mer, un caractère fiscal et constituaient pour eux une ressource irremplaçable conditionnant leur développement économique. Ces facilités, cette non-réciprocité, ne pouvaient disparaître que progressivement, et en attendant, les Six ont considéré qu'une certaine souplesse dans les délais était nécessaire.

(1) Jacques LEFEBVRE, *L'Afrique et Communauté européenne*. Bruxelles, Ed. du Treurenberg, s.d., p. 72.

En ce qui concerne le *Congo*, la libéralisation des échanges fut soumise à un régime dérogatoire. Contrairement aux dispositions des Art. 12 et 17 du traité de Rome prévoyant que les droits de douane frappant les importations en provenance des Etats membres et des autres pays et territoires associés seraient progressivement supprimés, cette démobilisation fut déclarée inapplicable « aux pays et territoires qui, en raison des obligations internationales particulières auxquelles ils sont soumis, appliquent déjà à l'entrée en vigueur du présent traité un tarif douanier non discriminatoire » (Art. 133, § 4). En octroyant cette dérogation et ce régime spécial, le traité de Rome reconnaissait les obligations du Congo découlant de la Convention de Saint-Germain: si cette dernière ne valait formellement qu'en faveur de la Belgique, de l'Italie, de la France, du Royaume-Uni, des Etats-Unis et du Portugal, il n'empêche que par un élargissement de fait, le Congo l'appliquait à la plupart de ses fournisseurs extérieurs. Cette décision relative au maintien au Congo de son tarif extérieur fut expliquée par le fait que ce tarif revêtait largement un caractère fiscal, n'avait pas d'effets protectionnistes prononcés, et somme toute pouvait être qualifié de non-discriminatoire. Il est cependant clair que ce régime de la dérogation était à l'avantage du Trésor congolais, de nature à défavoriser — toutes proportions gardées — certains exportateurs étrangers vers le Congo, et par voie de conséquence, les consommateurs, c'est-à-dire les populations qui étaient amenées à acheter certains produits plus cher. Mais le gouvernement belge estimait que les contingences budgétaires devaient avoir la priorité sur d'autres considérations.

S'agissant de la *coopération financière*, un montant de 581,25 millions de dollars (unités de compte) fut prévu au titre d'aide en faveur des pays et territoires associés; de ce montant, 200 millions devaient être fournies par la France, autant par l'Allemagne, 70 par la Belgique, 70 par les Pays-Bas, 40 par l'Italie et 1,25 par le Luxembourg. Dès ce moment apparut la thèse monopolistique française en ce qui concerne les modalités de la distribution géographique de ces montants: la quasi-totalité de cette aide devait être affectée aux territoires français d'Afrique. La France devenait la bénéficiaire prioritaire avec 511,25 millions de dollars, tandis que les territoires administrés par les Pays-Bas devaient recevoir 35 millions, les territoires

administrés par la Belgique 30 millions et les territoires restés sous l'administration italienne 5 millions. Comme l'établissement des programmes d'aide devait se faire à la majorité qualifiée — la France et l'Allemagne disposant chacune de 33 % des voix, la Belgique, l'Italie et les Pays-Bas de 11 % chacune et le Luxembourg de 1 % — aucun doute n'était permis en ce qui concerne la destination finale des fonds disponibles. Aussi, la plupart des observateurs français estimaient-ils que ce système « rassurera les bailleurs de fonds à l'égard de l'emploi fait par le bénéficiaire » (2). C'est plutôt le contraire que se produisit: certains bailleurs des fonds n'ont pas été rassurés, ils ont protesté et ont demandé la révision d'une situation qualifiée de discriminatoire.

Lors des négociations relatives aux montants des contributions financières des pays membres ainsi qu'aux modalités de leur répartition en faveur des territoires d'outre-mer, le gouvernement belge fit de louables efforts pour trouver une formule susceptible de satisfaire tout le monde, et dans cette optique il présenta une série de propositions concrètes (3). Elles n'ont pas été retenues

(2) L. DE SAINTE LORETTE, *Le Marché Commun*. Paris, A. Colin, 1958, p. 140.

(3) Raymond Scheyven qui fut étroitement associé aux travaux préparatoires de l'Association euro-africaine et qui fut un des trois ministres chargés de préparer les modalités d'accession du Congo à l'indépendance, plus spécialement du point de vue économique, revèle à cet égard:

« La délégation belge estimait que le Fonds devait disposer annuellement d'environ 6 milliards de francs. Elle proposait, comme critère de répartition des contributions entre les six pays de la Communauté, les coefficients assez semblables à ceux qui avaient été acceptés pour la constitution de la Banque Européenne d'Investissement. Ces coefficients auraient été de 30 % pour la France, 35 % pour l'Allemagne, 18 % pour l'Italie, 8,5 % pour les Pays-Bas et le Luxembourg et 8,5 % pour la Belgique. Si ces critères de répartition avaient été acceptés, les contributions des six pays de la Communauté auraient été réparties de la façon suivante: France: 1,800 milliard - Allemagne: 2,100 milliards - Italie: 1,080 milliard - Pays-Bas et Luxembourg: 510 millions - Belgique: 510 millions. Total: 6 milliards.

Quant aux subventions à accorder à chacun des territoires d'outre-mer pour y financer les investissements non rentables, la délégation belge suggérait de les fixer à 20 % de l'effort d'investissement accompli par chacune des métropoles dans ses territoires d'outre-mer. Comme la France investit dans ses T.O.M. annuellement quelque 180 milliards de francs français, soit 25 milliards de francs belges, elle aurait reçu 5 milliards de francs belges. Comme l'effort d'investissement de la Belgique au Congo belge est annuellement de l'ordre de 5 milliards et au Ruanda-Urundi de 400 millions, la Belgique aurait dû recevoir environ 1,80 milliard. Toutefois, notre pays se serait déclaré satisfait s'il avait reçu, chaque année, 750 millions du Fonds de développement.

Lors des décisions qui furent prises à Paris le 19 février (1957) par les Premiers ministres et les ministres des Affaires étrangères des six pays de la Communauté, il fut convenu de fixer la moyenne annuelle des contributions des

— pas entièrement — de telle sorte que le système finalement adopté par le traité de Rome a suscité en Belgique des réactions, l'opinion publique estimant que la contribution belge au Fonds Européen de Développement était trop élevée, et les subventions prévues pour le Congo et le Ruanda-Urundi insuffisantes. Ce n'est que progressivement que ce système de financement et ces modalités de répartition ont été mieux compris, et finalement ils ont été acceptés de bon cœur, en quelque sorte comme le prix de la liberté de manœuvre que la métropole sauvegardait dans ses territoires africains. On se disait qu'après tout, les territoires d'outre-mer administrés par la Belgique n'avaient peut-être pas un grand besoin d'être aidés internationalement. Ne s'aidaient-ils eux-mêmes par leurs propres moyens? Le succès de la politique économique de la puissance administrante dans ces territoires n'autorisait-il de les considérer comme des territoires d'exception? Il est certain qu'à l'étranger, « le Congo a été considéré comme un territoire « hors série ». Le développement de l'économie congolaise justifiait une euphorie telle qu'il n'a pas été jugé urgent de prévoir en faveur du Congo une aide particulièrement volumineuse » (4).

Et puis: on s'imaginait difficilement à Bruxelles, en 1956-1957, que le Congo et le Ruanda-Urundi puissent accéder à l'indépendance déjà en 1960 et en 1962: si l'on avait su que ces mutations politiques allaient se produire dans un délai aussi rapproché, il est possible — il est probable — que la position des négociateurs belges au F.E.D. aurait été différente, c'est-à-dire plus nuancée et plus ferme. Commentant les dispositions financières du traité de Rome relatives aux territoires d'outre-mer — la Belgique versait 12 % du total des contributions mais le Congo ne devait en rece-

Etats membres de la Communauté de la façon suivante: Allemagne: 2 milliards - France: 2 milliards - Belgique: 700 millions - Hollande: 700 millions - Italie: 400 millions - Luxembourg: 12,500 millions. Total: 5.812,5 millions.

Quant aux subventions accordées aux territoires d'outre-mer pour assurer le financement des investissements d'infrastructure, elles se répartiront comme suit: T.O.M. français: 5.112,5 millions - Congo belge et Ruanda-Urundi: 300 millions - T.O.M. hollandais: 350 millions - T.O.M. italiens: 50 millions. Total: 5.812,5 millions ».

Raymond SCHEYVEN, *L'Association des territoires d'outre-mer au Marché Commun*; dans: *La Revue politique* (Bruxelles), mars 1957, p. 47-48.

(4) C. SCHIFFMANN, *Une place particulière parmi les Etats associés à la Communauté économique européenne*; dans: *Le Monde diplomatique*, juin 1970, p. 31.

voir que 5 % —, Lucien Sermon, conseiller économique de la Brufina et Secrétaire général de la Ligue européenne de coopération économique, écrivait: « Cette disparité n'est pas choquante, car les besoins du Congo ont été financés jusqu'à présent par des emprunts ou des excédents budgétaires, tandis que les territoires français recouraient à de véritables subsides de leur métropole. C'est eux qui doivent être aidés. Le Congo belge s'aide lui-même. En continuant cette politique, il se dispense de devoir soumettre tous ses programmes à la Commission. Une telle indépendance a son prix. Par exemple, il est permis de penser que, si l'aménagement du Site d'Inga avait dû compter sur l'appui financier du Fonds, notre position serait moins solide en face du projet français du Kwilou qui, vraisemblablement dépendra en quelque manière d'une appréciation de la Commission européenne. En tout cas, l'importance des sommes mises en jeu par le Fonds ne pose pas de problème pour la Belgique: il s'agit d'une contribution de 3,5 milliards en 5 ans, et la première tranche ne dépasse pas 350 millions de francs, dont un peu moins de la moitié sera récupéré sous forme d'allocations au Congo belge » (5).

La création de la C.E.E. et l'insertion dans le traité de Rome des dispositions relatives à l'association des territoires d'outre-mer donnèrent lieu à différentes prises de position et susciterent de multiples *réactions*. Elles se sont manifestées en Europe, chez certains dirigeants ou intellectuels africains plus ou moins directement concernés, dans les pays de l'Est européen, dans les pays afro-asiatiques déjà parvenus à l'indépendance, ainsi que dans certains pays latino-américains, où on évoquait, plus spécialement, le problème de la compatibilité du traité de Rome avec les dispositifs du G.A.T.T. relatifs au régime de la nation la plus favorisée. En Europe, le professeur Van Bilsen déjà cité, estimait prudemment qu'« il y aura un long chemin à parcourir si l'on veut que le traité conclu entre les six pays de l'Europe occidentale mène à l'« Eurafrique ». Je crois — disait-il — qu'il est essentiel pour notre avenir européen et occidental, et non moins pour notre avenir belge en Afrique, d'associer l'Afrique ainsi que le Moyen Orient à l'Europe. Mais cette association doit naître d'une vérité

(5) Lucien SERMON, *Les aspects monétaires et financiers du Marché commun*. Bruxelles, Conférences du Centre d'études bancaires, janvier 1958, N° 65, p. 18-19.

table entente, librement négociée entre des groupes d'Etats européens, africains et arabes. Cette association ne pourra être purement économique; pour être durable, elle devra en outre être basée sur des vues communes et des intérêts réciproques sur le plan de la politique mondiale » (6).

En ce qui concerne les réactions des dirigeants africains des territoires associés, elles ont été mitigées, et cela s'explique aisément: ces territoires s'acheminaient vers l'indépendance, ils étaient engagés dans une vive contestation politique, et voilà que la puissance coloniale engageait leur avenir — ou du moins un certain avenir — de par sa propre volonté, se laissant guider par des considérations largement utilitaires: « On les avait engagés sans leur demander leur avis, sans même qu'ils eussent connaissance de la négociation » (7). D'autre part, la place réservée aux dirigeants africains et malgaches dans les organes décisionnels de l'Association s'avéra mince, sinon nulle: « la IV^e partie (du traité) créa un mécanisme inégalitaire, sans participation des associés aux mécanismes de la Communauté ou même de l'association » (8). Tant du point de vue psychologique que du point de vue institutionnel, le procédé laissait à désirer. Sans doute, certains hommes politiques en France ont saisi l'importance du problème et s'efforcèrent de propager l'idée du Marché Commun en envoyant siéger au Comité économique et social de la C.E.E. des techniciens comme Nabi Youla de Guinée, J.A. Razapimba-hiny du Madagascar, Tanoh Lambert Amoen de la Côte d'Ivoire ou Antoine Letembet-Ambilly pour l'Afrique équatoriale française. Sans doute, certains milieux coloniaux belges, sans prétendre faire immédiatement comme les Français, estimèrent que, « d'ores et déjà il faudrait créer au Congo belge et en Belgique une commission permanente qui aurait pour but exclusif de documenter et d'intéresser l'élite autochtone aux problèmes du Marché Commun afin que, dans un proche avenir, nos délégués aux diverses instances du Marché Commun soient assistés par des

(6) A.A.J. VAN BILSEN, *Essai de programme réaliste pour une politique africaine*; dans: *La Revue Nouvelle* (Bruxelles), 15 juin 1958, p. 641.

(7) R. LEMAIGNEN, *Communauté européenne et pays d'Outre-Mer associés*; dans: *Les Problèmes juridiques et économiques du Marché Commun*. Paris, Librairies Techniques, 1960, p. 91.

(8) Daniel VIGNES, *L'Association des Etats africains et malgache à la C.E.E.* Paris, A. Colin, 1970, p. 16.

africains qualifiés qui seront en même temps les meilleurs propagandistes de l'Eurafrique en milieu africain » (9). Sans doute. Il n'empêche que le fait d'avoir été éloignés des négociations et d'avoir subi l'Association sans avoir eu la possibilité de participer plus ou moins activement à sa constitution et à sa gestion, perpétuera pendant bien longtemps auprès des dirigeants africains le sentiment d'amertume, de frustration et de méfiance, et fera malencontreusement accréditer auprès de l'opinion publique l'idée accusatrice des visées néo-colonialistes européennes. Certes, une fois que les gouvernants des pays africains parvenus à l'indépendance auront été placés devant leurs responsabilités et auront pris conscience de l'immensité et de la complexité des problèmes posés par la coopération euro-africaine, cette méfiance se dissipera, ou tout au moins elle s'atténuerà progressivement. Mais il est certains mythes — et il est certaines réalités — qui ont une vie longue. En 1972, soit dix ans après l'accession de son pays à l'indépendance, le ministre des Affaires étrangères, M. Bouteflika, soulignait avec force que, « l'Algérie a été intégrée, malgré elle, dans le traité de Rome à une époque où elle menait un combat décisif pour son indépendance. A ce titre, les pays membres et la Communauté dans son ensemble ont assumé une responsabilité certaine en créant une situation qui a considérablement renforcé les moyens politiques et économiques de la puissance coloniale et accru par là même, les contraintes qui pesaient sur le peuple algérien » (10).

Le fait d'avoir engagé juridiquement les pays africains sans l'assentiment positif (ou moral) de leurs dirigeants et avant leur accession formelle à la souveraineté internationale, posa également un *problème successoral*. Il est d'une grande complexité. L'honnêteté oblige de reconnaître que devant l'ampleur exceptionnelle des bouleversements politiques consécutifs à la décolonisation, le Droit international — conventionnel ou coutumier — s'est avéré impuissant pour imposer une réglementation plus ou moins uniforme ou rigide de problèmes successoraux. En ce qui

(9) Jacques CEULEMANS, *L'Afrique dans le Marché Commun Européen. Idée-force de la Communauté belgo-congolaise*; dans: *Le Marché Commun et l'Afrique*. Gand, Snoeck-Ducaju, 1958, p. 92-93.

(10) Abdelaziz BOUTEFLIKA, *L'Algérie et l'Europe. Perspectives de coopération*; dans: *Chronique de politique étrangère*, mars 1972, p. 209.

concerne la pratique des Etats, elle déroutait par son incohérence et ses contradictions, et quel que soit l'effort (remarquable) de la doctrine pour clarifier cette matière, il n'existe pas à l'heure actuelle d'ensemble cohérent et universellement accepté de règles s'appliquant à ce chapitre de l'ordre public international. Par une sorte de paradoxe, « cette matière qui pourrait se prêter tout particulièrement à une réglementation juridique, est dominée par l'empirisme: on se trouve devant la pluralité des solutions inspirées par des principes discordants, où l'opportunité politico-économique se mêle intimement au juridique — elle le commande » (11). Le seul élément qui se dégage actuellement avec quelque netteté, c'est le rejet de la thèse traditionnelle de l'automatisme successoral, selon laquelle l'Etat nouveau succède à l'Etat ancien dans tous les droits et obligations contractés en son nom et pour son compte, et l'affirmation du principe (de la nécessité) de la confirmation positive par l'Etat nouveau de ses obligations internationales librement acceptées. Bien entendu, la sécurité et la continuité des relations juridiques internationales n'y gagnent point.

Dès 1957, il était permis de se demander quelles seraient les répercussions de ce nouveau statut international des Etats nouveaux par rapport à la C.E.E.: seraient-ils amenés à respecter les engagements internationaux pris en leur nom et pour leur compte par les puissances coloniales? Ces engagements, devraient-ils être tenus pendant la période quinquennale fixée par le traité? Certains hommes politiques engagés dans l'épreuve éludaient ce problème, d'autres évoquaient — il est vrai, sans grande conviction — la thèse de l'automatisme des obligations successorales, l'Etat nouveau prenant à son compte tous les droits mais aussi tous les devoirs dévolus antérieurement à la puissance administrative. Or, au fur et à mesure de l'évolution du processus de la décolonisation, il apparut de plus en plus clairement que tout automatisme successoral n'était pas de mise, et peu à peu le Droit international public de l'après-guerre a dû en tenir compte. Il n'était que normal que tout pays arrivé à l'indépendance étatique puisse définir, en toute liberté, sa position à l'égard de l'Associa-

(11) Romain YAKEMTCHOUK, *L'Afrique en Droit international*. Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1971, p. 58.

tion: en Afrique, l'indépendance était synonyme de la liberté et tout au moins d'une certaine libéralisation (libéralisation la plus grande possible) par rapport aux entraves antérieures. En conséquence, dans certains cas précis, les auteurs du traité de Rome ont-ils été amenés à formuler quelques idées précises pour organiser cet avenir institutionnel. Ainsi, en ce qui concerne la Somalie italienne — territoire sous tutelle qui devait accéder formellement à l'indépendance le 2 décembre 1960 — les gouvernements des parties contractantes « sont convenus de réservier aux autorités qui, après le 2 décembre 1960 auront la responsabilité des relations extérieures de la Somalie, la faculté de confirmer l'association de ces territoires à la Communauté et se déclarent prêts, le cas échéant, à proposer à ces autorités des négociations en vue de la conclusion de conventions d'association économique avec la Communauté » (12). Sans être parfaite, une telle formulation du problème successoral pouvait servir de pré-lude à la redéfinition des liens d'association, et de la mise au point du système renoué, celui de la Convention de Yaoundé, de 1963.

Il n'empêche que cette transition entre le régime colonial et celui de l'indépendance se fit selon les modalités où la pureté juridique laissa à désirer et céda aux impératifs d'un certain pragmatisme politique. Par exemple, en ce qui concerne le Congo, la Conférence économique (Table ronde) belgo-congolaise de mai 1960 décida que le régime d'association devrait être « maintenu jusqu'à la conclusion de négociations que le futur gouvernement congolais entamera avec la Communauté économique européenne » (13). La position d'autres pays s'avéra plus exigeante: le gouvernement du Togo indépendant proposa de mettre fin au régime d'association et de conclure une nouvelle

(12) La Déclaration d'intention contenue dans l'Acte final qui accompagnait le Traité du 25 mars 1957.

(13) Cette résolution (N° 7) faisait « suite à l'échange de vues avec M. Rey, membre de la Commission C.E.E. chargé des relations extérieures et aux questions posées par M. Joseph D. Mobutu, à l'époque porte-parole du M.N.C.-Lumumba, sur les moyens d'assurer au Congo une représentation conforme à son nouveau statut d'Etat indépendant ». Le 30 juin 1960 le Congo accédait à l'indépendance et, dans la suite, les autorités du pays marquèrent leur adhésion à la convention d'association.

G. HEINZ, *L'association entre le Marché commun européen et les Etats africains et malgache associés*; dans: *Etudes congolaises* (Kinshasa), janvier 1963, p. 6-7.

convention sur la base de l'Art. 238 du traité. Le conseil des Ministres de la C.E.E. n'estima pas possible de se rallier à cette formule, qui, pensait-il, aurait entraîné de multiples complications, l'arrêt de fonctionnement des mécanismes d'aide et la fragmentation de négociations. En octobre 1960, il décidait que le régime d'association serait maintenu « jusqu'à nouvel ordre », c'est-à-dire jusqu'au 31 décembre 1962, date de son expiration prévue par le traité de Rome. Tenant compte des mutations politiques en Afrique et de l'accession à l'indépendance des territoires associés, le Conseil adoptait une série de mesures fixant de nouveaux rapports entre la C.E.E. et les Etats parvenus à l'indépendance:

- l'organisation d'une représentation diplomatique des Etats associés auprès de la C.E.E.;
- la mise au point de contacts et de réunions communes entre les représentants des Etats africains et malgache et les organes communautaires;
- l'organisation de procédures relatives à la présentation par les gouvernements des nouveaux Etats de leurs dossiers relatifs à la coopération au développement.

Ces mesures ont rencontré l'assentiment des nouveaux Etats. Déjà en janvier 1960, les autorités somaliennes notifièrent à la C.E.E. leur désir de maintenir les liens d'association, et dès le mois d'avril 1961, d'autres gouvernements africains avaient demandé eux-aussi l'établissement de représentation officielle auprès de la Communauté. Dès la fin de 1961, des concertations eurent lieu entre les Etats associés en vue du renouvellement du régime de 1957 et la conclusion de nouvelles modalités de coopération sur une base conventionnelle.

5. L'ADHESION DU ROYAUME-UNI AU MARCHE COMMUN

Le problème de l'adhésion du Royaume-Uni à la C.E.E. mérite d'être évoqué dans la mesure où cette adhésion comportait non seulement la redéfinition des liens économiques avec les pays du Commonwealth parvenus récemment à l'indépendance — plus d'un tiers des membres du Commonwealth sont des Etats africains — mais présentait également une incidence sur les échanges commerciaux des pays francophones déjà associés, et partant, sur leur potentiel du développement économique.

Le Royaume-Uni — qui le niera — est sorti sérieusement affaibli de la Seconde guerre mondiale, laquelle précipita la désagrégation de son empire colonial. Son influence dans les affaires mondiales déclina au profit des Etats-Unis et de l'U.R.S.S., et ce n'est pas sans inquiétude que le gouvernement de Londres et les milieux d'affaires britanniques assistaient à la fulgurante ascension économique allemande qui ne cessait de s'amplifier. Seule la présence active du Royaume-Uni sur les marchés européens aurait permis de contrebalancer cette nouvelle puissance économique continentale, en ouvrant à l'industrie de nouveaux débouchés, surtout en ce qui concerne les produits dont la fabrication en grande série n'est pas rentable dans les limites (relativement) étroites de l'économie britannique. En conséquence, la révision des conceptions traditionnelles de la politique extérieure de Londres s'imposait. Sans cela, en se repliant sur elle même et en optant pour le destin insulaire, l'Angleterre risquait de devenir peu à peu une sorte de curiosité touristique, perdant par contre beaucoup de son influence dans les affaires commerciales et financières du monde de l'après-guerre. D'autre part, dans le contexte de l'internationalisation de plus en plus poussée de la vie économique, le repli sur soi-même aurait signifié austérité et pauvreté.

Or, l'adhésion du Royaume-Uni au Marché Commun posait inévitablement d'importants problèmes. D'une part, 14 % de la

valeur totale des exportations britanniques étaient destinées aux Six pays membres de la C.E.E., mais d'autre part, un tiers environ du commerce britannique s'effectuait avec les pays du Commonwealth. Le Royaume-Uni bénéficiait sur les marchés de ces pays du régime de préférence qui constituait la contrepartie des marges préférentielles tarifaires spécifiques ou *ad valorem* octroyées par le gouvernement de Londres aux produits agricoles et industriels des pays du Commonwealth. En conséquence, on se trouva en présence de deux régimes de préférences: celui dont bénéficiaient les pays du Commonwealth de la part du Royaume-Uni, et celui qui fut établi par la C.E.E. au profit des pays africains et malgache associés. Il a été estimé que la solution qu'on apporterait à ce problème des préférences des produits tropicaux était d'importance capitale, ayant non seulement des répercussions économiques, mais engendrant également des incidences politiques. On s'en serait volontiers passé étant donné que le principe même de l'adhésion éventuelle du Royaume-Uni au Marché Commun posait d'innombrables problèmes de caractère essentiellement politique. Par exemple, il était notoire que le gouvernement français se montrait extrêmement vigilant quant à l'entrée du Royaume-Uni dans la Communauté des Six, alors que de son côté, le gouvernement britannique persistait à voir dans le régime de l'association avec les pays africains et malgache un des obstacles majeurs à son adhésion. Rien d'étonnant à ce que la solution tardât, chacun des partenaires potentiels restant sur ses positions. « Dès le 29 juin 1958 — relate le général de Gaulle — je vois venir à Paris le Premier ministre Harold McMillan. Au milieu de nos amicales conversations portant sur beaucoup de sujets, il me déclare soudain, très ému: « Le Marché commun, c'est le Blocus continental! L'Angleterre ne l'accepte pas. Je vous en prie, renoncez-y! Ou bien nous entrons dans une guerre qui, sans doute, ne sera qu'économique au départ, mais qui risque de s'étendre ensuite par degrés à d'autres domaines ». Jugeant que ce qui est exagéré ne compte pas, je tâche d'apaiser le Premier anglais, tout en lui demandant pourquoi le Royaume-Uni s'indignerait de voir s'établir entre les Six une préférence qui existe à l'intérieur du Commonwealth » (1).

(1) Charles DE GAULLE, *Mémoires d'espoir. Le renouveau 1958-1962*. Paris, Plon, 1970, p. 199.

La vérité oblige de reconnaître que le gouvernement de Paris porte lui aussi une certaine responsabilité dans les innombrables tergiversations qui ont retardé l'adhésion britannique: il se montra non seulement réticent au sujet des préférences commerciales, mais également et surtout attentif en ce qui concerne les répercussions politiques de l'éventuelle «continentalisation» du Royaume-Uni. En fait, ce fut le général de Gaulle qui opposa au gouvernement de Londres ses refus répétés: dans sa conférence de presse du 14 janvier 1963, il a signifié l'opposition du gouvernement français à l'adhésion du Royaume-Uni. En fait, le président de la République française «a été favorable à l'entrée de l'Angleterre dans l'Europe tant que l'Angleterre refusait d'y entrer. C'est parce que l'Angleterre à l'origine ne voulait pas en faire partie, que les gaullistes s'efforçaient de ridiculiser la «petite Europe». Or, on ne pouvait rien faire en Europe sans l'Angleterre. Le général de Gaulle a réclamé l'Angleterre tant que l'Angleterre refusait. Aussitôt que l'Angleterre eut accepté, le général de Gaulle a refusé» (2). Rigoureusement exact ou légèrement orienté, ce témoignage de l'ancien ministre des Affaires étrangères français ne fait que confirmer la complexité des problèmes soulevés par l'adhésion britannique à l'Europe des Six.

Il y a lieu d'ajouter que les Britanniques — la chose est suffisamment connue — n'ont jamais fait preuve d'un grand enthousiasme pour franchir la Manche et «renier mille ans d'histoire de l'Angleterre insulaire». En fait, au départ des négociations, l'attitude britannique fut négative: lors de la constitution de la C.E.E. en 1957, le Royaume-Uni refusa résolument d'y adhérer et son gouvernement prit une série de mesures à son encontre. Comme le Marché Commun eut rapidement pour résultat une remarquable expansion de la production industrielle et l'accroissement substantiel des échanges commerciaux entre les Six, le gouvernement de Londres suggéra de placer cette coopération dans une zone de libre échange géographiquement élargie. Les Six Etats européens ayant refusé, le Royaume-Uni mit sur pied l'*Association européenne de libre échange*, réunissant outre les Britanniques les trois pays traditionnellement liés à la Grande-

(2) Georges BIDAULT, *Le Point*, Paris, La Table Ronde, 1968, p. 170-171.

Bretagne par leur commerce maritime, à savoir la Norvège, le Danemark et le Portugal, ainsi que trois autres pratiquant la politique de neutralité, soit la Suède, la Suisse et l'Autriche; la Finlande s'y associa en 1961. Cette Association constituée par le traité de Stockholm du 4 janvier 1960, ne contenait guère d'éléments supranationaux et se voulait être « une intégration fonctionnelle venant de la base, plutôt qu'une intégration imposée d'en haut » (3). Elle eut pour objectif la démobilisation douanière des seuls produits *industriels*, ce qui s'avéra insuffisant pour contrebalancer l'action économique de la C.E.E., de telle sorte qu'en fin de compte la formule s'avéra peu opérante. Conscient de ces réalités, le 9 août 1961, le gouvernement de Londres demanda au Conseil des ministres de la C.E.E. l'ouverture des négociations en vue de l'adhésion du Royaume-Uni au Marché Commun. Cette candidature fondée sur le dispositif de l'Art. 237 du traité de Rome (« Tout Etat européen peut demander à devenir membre de la Communauté... ») fut assortie de nombreuses dérogations: si les Britanniques acceptaient, sous certaines réserves, une politique commerciale commune, ils rejetaient l'idée d'intégration économique et de politique économique commune. Placé devant cette situation, le gouvernement du général de Gaulle formula une série d'objections impératives — est-ce la France qui avança l'idée de « l'Europe des patries »? — de telle sorte que les négociations relatives à l'adhésion britannique engagées à Bruxelles en janvier 1963 ne pouvaient se solder que par un très net échec.

Cet échec était dû, certes, aux réticences françaises, mais également à l'attitude des négociateurs britanniques motivés autant par des considérations économiques que par une sorte d'attachement sentimental et psychologique. Mais, on ne fait pas une bonne politique avec de bons sentiments, encore faut-il tenir compte des réalités qui commandent. Or, on constata au fil des années que l'impact des échanges commerciaux avec les pays du Commonwealth marqua une tendance vers la baisse: si en 1953, les pays du Commonwealth intervenaient dans les échanges britanniques à concurrence de 52 %, cette part s'atténuait progressi-

(3) Bâtir l'AELE. *Une zone de libre-échange en Europe*. Genève, Secrétariat de l'AELE, décembre 1966.

vement pour ne représenter en 1967 qu'environ 25 %. On en a conclu que, « on the whole, the removal of Commonwealth preference would have no dire consequences for Britain, especially in view of the compensation that would come with easier entry to the EEC market » (4).

Cette évolution eut sans doute des incidences sur la redéfinition des positions diplomatiques dont la rigidité s'estompa progressivement. C'est le gouvernement du président Pompidou qui atténuua largement les options politiques de son prédécesseur en levant certains obstacles; de nombreuses formules ont été préconisées, et c'est du heurt de ces idées que débouchèrent peu à peu les solutions tant en ce qui concerne l'adhésion du Royaume-Uni (22 janvier 1972) et sa sortie (avec le Danemark) de l'Association Européenne de Libre-Echange (1^{er} janvier 1973), qu'en ce qui touche l'association à la C.E.E. des pays africains anglophones bénéficiant des préférences commerciales au sein du Commonwealth.

(4) M.A.G. VAN MEERHAEGHE, *Economics: Britain and the EEC*. Londres, Longmans, 1969, p. 5.

6. LES PRECEDENTS D'ASSOCIATION AVEC LES ETATS ANGLOPHONES

L'adhésion du Royaume-Uni s'avérait préoccupante en ce qui concerne ses répercussions sur le statut des pays membres du Commonwealth britannique dans l'hypothèse de leur association à la Communauté économique européenne. Quel serait le sort des préférences qui existaient au sein du Commonwealth? Comment les concilier avec le système des préférences mis en vigueur au sein de l'Association? «On pourrait préconiser — disait M. Craen, Secrétaire général du Ministère belge des Affaires économiques et de l'énergie — trois solutions: ou bien la suppression des préférences, ou l'échange, ou bien le maintien de celles-ci, mais réduites par négociation réciproque à des niveaux très modérés.

La première solution serait difficilement acceptable, aussi bien pour le Royaume-Uni — qui veut maintenir ses liens avec des pays tels que le Ghana, l'Inde ou Ceylan — que pour les membres de la C.E.E. qui conservent ou espèrent conserver une certaine présence dans les territoires africains devenus récemment indépendants.

La deuxième solution — l'échange des préférences —, bien que plus acceptable pour le Royaume-Uni, impliquerait le renforcement de la discrimination dirigée contre les pays tropicaux non associés à la Grande-Bretagne et à la C.E.E. Les Etats tropicaux soutenus par les Etats-Unis s'élèveraient contre une pareille solution.

On en vient donc à la troisième solution, celle de l'atténuation réciproque des droits préférentiels. Elle a l'avantage non négligeable de maintenir une certaine préférence à l'égard des pays associés et d'atténuer en même temps la discrimination à l'égard des pays tiers. Bien entendu, une telle solution devrait prévoir des compensations suffisantes d'ordre commercial et financier au profit des pays et territoires d'outre-mer » (1).

(1) G. CRAEN, *L'admission du Royaume-Uni au Marché Commun*; dans: *Revue de la Société d'études et d'expansion* (Liège), novembre-décembre 1961, p. 701-702.

L'échec des négociations en 1963 appella d'autres formules, plus pragmatiques et plus directes: il s'agissait d'envisager l'adhésion à la C.E.E. de certains pays anglophones du continent africain directement concernés par l'instauration du Marché commun européen et ses nouveaux circuits d'échanges. En effet, on appréhendait dans ces milieux que « peu d'institutions seraient plus désastreuses pour le monde qu'une union de l'Europe qui conduirait à une nouvelle division de l'Afrique en Etats associés à la Communauté économique européenne et Etats associés au Commonwealth et à la zone sterling. Ce serait vraiment une atteinte, non seulement aux règles du G.A.T.T., mais aussi à celles des traités du Congo signés il y a soixante-dix ans » (2).

En effet, si pour certains produits comme les graines oléagineuses, le coton, le jute et le cuivre, la C.E.E. n'a pas prévu de droits de douane, en revanche, le tarif extérieur commun frappa d'autres produits tropicaux de droits relativement élevés, mettant en question la compétitivité de certains pays anglophones d'Afrique et d'Asie qui ne pouvaient plus exporter ces produits vers la C.E.E. sur un pied d'égalité avec les pays francophones associés. Ainsi, par exemple, le tarif extérieur commun a prévu un droit de 20 % pour les bananes, 16 % pour le café, 9 % pour le cacao, 35 % pour le thé, 30 % pour le sucre, 30 % pour le tabac. En ce qui concerne le café, les pays le plus touchés en Afrique et en Asie ont été l'Ouganda, le Kenya, la Malaisie et l'Inde. L'instauration des droits extérieurs sur le cacao frappa les exportations du Ghana: si en 1955 l'Allemagne fédérale a importé 73.000 tonnes de cacao dont 50 % en provenance du Ghana et 20 % en provenance des territoires d'outre-mer français, avec l'institution du régime d'association avec la C.E.E. la situation se renversa. Les droits sur le thé eurent une incidence défavorable sur l'économie du Kenya, mais aussi sur les exportations du Ceylan, pour lequel le thé représentait 60 % de la valeur de ses ventes extérieures, et qui comptait parmi ses acheteurs privilégiés l'Italie et les Pays-Bas. Etant donné cette situation, il a été estimé que la non-adhésion du Royaume-Uni au Marché Commun obligerait un certain nombre de pays anglophones d'Afrique, voire d'Asie,

(2) C.E. CARRINGTON, *Le traité de Rome et la structure du Commonwealth*; dans: *Occident* (Bruxelles), février 1960, p. 13.

à arriver à des accommodements avec la C.E.E., et dès lors, on pouvait prévoir un certain relâchement de leurs liens traditionnels avec le Royaume-Uni et un certain raffermissement de leurs liens avec l'Europe des Six. En fait, il était assez paradoxal de constater « qu'une des raisons pour lesquelles le Royaume-Uni n'est pas entré dans le Marché commun est qu'il a des attaches avec le Commonwealth qu'il ne pourrait pas abandonner. Mais son exclusion du Marché commun risque d'agir aussi fortement pour rompre ses rapports économiques avec le Commonwealth que l'aurait fait son adhésion à la C.E.E. Dans les conditions actuelles, beaucoup de pays d'Afrique et d'Asie seront contraints de conclure des accords commerciaux bilatéraux avec les Six pour avoir accès à un marché européen en expansion et pour surmonter l'obstacle du tarif commun extérieur et autres entraves au commerce » (3).

Cette redéfinition des liens avec la C.E.E. s'avérait d'autant plus possible, que la première Convention de Yaoundé (1963) a ouvert l'Association à « toute demande d'adhésion ou d'association d'un Etat à la Communauté » (Art. 58, § 1). Il a été convenu que l'Etat qui présenterait sa candidature devrait avoir une structure économique et une production industrielle et agricole « comparables » à celles des Etats déjà associés.

Le Nigéria qui est une des puissances pétrolières de l'Afrique a manifesté l'intention de profiter de cette ouverture. Après de longues négociations, les représentants de la C.E.E. et du Nigéria ont signé le 16 juillet 1966, à Lagos, un accord d'association, par lequel ce pays a obtenu un régime préférentiel sur les marchés des Six. Il a offert, en contrepartie, quelques avantages secondaires à la C.E.E.

Ce fut un événement important, revêtant une valeur de symbole: pour la première fois un pays africain anglophone, membre du Commonwealth, venait d'abandonner — très partiellement il est vrai — le régime tarifaire préférentiel dont il bénéficiait au sein de la communauté britannique pour s'aligner sur un autre groupement économique, en l'occurrence sur le Marché Commun européen. Cet accord d'association fut conclu avec la

(3) T.P. SOPER, *Les pays sous-développés en Afrique et en Asie et la Communauté économique européenne*; dans: *Occident* (Bruxelles), février 1960, p. 21.

C.E.E. et non pas avec les Etats africains et malgache associés, la conclusion de l'arrangement n'impliquant nullement l'adhésion du Nigéria à l'ensemble des dispositions de la convention de Yaoundé. S'il respectait ses principes essentiels, il comportait également quelques particularités.

Pourquoi cet accord d'association? Si les échanges commerciaux du Nigéria avec le Royaume-Uni étaient traditionnellement prédominants, il n'empêche que plus d'un tiers de ses exportations étaient également destinées aux marchés de la C.E.E.: à l'époque, ces derniers absorbaient plus de la moitié des ventes nigériennes du cacao, plus d'un cinquième des ventes d'huile de palme et d'huile d'arachide, 7 % des ventes nigériennes de contreplaqué et du bois de placage, etc. L'association à la C.E.E. permettait au Nigéria le développement de ses échanges et, partant, une certaine diversification de son commerce extérieur qui ne serait plus centré principalement sur l'économie britannique (4).

L'accord d'association avec le Nigéria établit entre les parties contractantes une zone de libre-échange, à l'exclusion de toute coopération dans le domaine financier et technique; autrement dit, le mécanisme d'aide du F.E.D. ne devait pas jouer en faveur de ce pays. Aux termes de l'accord, les exportations nigériennes vers la C.E.E. devaient bénéficier de la franchise douanière et n'étaient soumises à aucune restriction quantitative, à l'exception du cacao, de l'huile d'arachide, de l'huile de palme, du contreplaqué et du bois de placage, qui sont restés soumis au régime contingentaire. Les contingents ne pouvaient être augmentés que de 3 % par an, tout excédent étant soumis au paiement des droits du tarif extérieur commun de la C.E.E.; le volume des contingents a été fixé à la moyenne des exportations nigériennes pour chacun de ces produits vers la C.E.E. au cours des années 1962-1964. Ces différentes restrictions avaient pour but de protéger les intérêts des Etats africains et malgache associés.

La C.E.E. a accepté que la réciprocité nigérienne ne soit ni totale ni même substantielle: le Nigéria accorda aux Six un régime préférentiel sur 26 produits manufacturés représentant

(4) T. BARTKOWSKI et Z. DOBOSIEWICZ, *Afryka a EWG*. Varsovie, Polski Instytut Spraw Miedzynarodowych, 1970, p. 112.

10 % de ses importations en provenance du Marché Commun. En plus, il ne s'agissait que d'une libéralisation de principe: des restrictions complémentaires pouvaient être imposées pour des motifs d'ordre économique, industriel et budgétaire. Enfin, pour protéger son processus d'industrialisation, le Nigéria se réserva la faculté de créer des droits de douane sur n'importe quel produit exporté vers la C.E.E., de telles mesures ne pouvant toutefois aboutir à aucun régime discriminatoire.

Comme on le sait, l'entrée en vigueur de cet accord tarda: préoccupé par les événements du Biafra, le gouvernement de Lagos n'a ratifié l'accord d'association qu'en janvier 1968, et le gouvernement français n'a notifié sa ratification qu'en 1969.

Plus concluante peut-être a été l'expérience avec les trois pays de l'Est africain — le *Kenya*, la *Tanzanie* et l'*Ouganda* — dont les exportations à destination de la C.E.E. représentaient environ 20 % et les importations en provenance de la C.E.E. 17 % de leurs échanges. Ces trois pays ont négocié avec le Marché Commun comme une seule entité. Il s'avéra lors des négociations que, si la C.E.E. était disposée à accorder à ces trois pays le libre accès pour la plupart de leurs produits (et l'application à d'autres d'un système contingentaire), les trois pays en question refusaient quant à eux à reconnaître à l'Europe un quelconque régime commercial préférentiel. Cette attitude était basée sur l'opinion accréditée par la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, selon laquelle la stricte réciprocité n'est pas de mise dans les rapports entre les Etats industrialisés et les pays en voie de développement.

L'accord sur l'association du Kenya, de la Tanzanie et de l'Ouganda à la C.E.E. fut signé le 26 juillet 1968 à Arusha, sa validité n'allant pas au delà du 30 mai 1969. Le régime de Yaoundé I prenant fin, une nouvelle convention d'association pour une période de cinq ans fut signée à Arusha le 24 septembre 1969. Les importations en provenance des trois pays ont été libérées, à l'exception du café, des clous de girofle et des ananas, pour lesquels fut établi un régime contingentaire. Au même titre que l'accord avec le Nigéria, la convention d'Arusha ne porta que sur les échanges commerciaux, le problème de l'aide financière étant laissé en suspens.

Enfin, comme il a déjà été mentionné, dès l'ouverture des négociations avec le Royaume-Uni en 1970, l'Ile Maurice a posé sa candidature à l'accession à la Convention de Yaoundé II, et cette accession prit effet le 30 juin 1973. L'adhésion de l'*Ile Maurice* fut largement motivée par le problème de l'écoulement de sa production sucrière.

7. BILAN DE LA COOPERATION EURO-AFRICAINE

Quel fut le bilan de cette passionnante expérience de la coopération euro-africaine? *Grosso modo*, il fut largement positif: les promoteurs de l'Association ont eu le mérite d'avoir entrepris une œuvre novatrice mutuellement avantageuse. L'incidence de la coopération euro-africaine s'avéra essentiellement positive sur l'évolution des relations économiques internationales, et il est incontestable qu'à plus d'un égard, les mécanismes d'aide de l'Association ont été en avance sur d'autres initiatives multilatérales dans le domaine d'aide au développement.

Il n'empêche que le fonctionnement des mécanismes de la coopération décela des insuffisances et prête à des critiques.

Sur le plan *commercial*, le régime d'Association n'a pas beaucoup contribué à accroître les exportations africaines et malgache: leur taux de progression s'avéra inférieur à celui d'autres pays en voie de développement. De 1963 à 1969, les exportations des E.A.M.A. vers la C.E.E. n'avaient progressé que de 13 %, alors que les exportations de l'ensemble des pays du Tiers Monde vers la Communauté avaient augmenté de 17 %. Il s'avéra qu'en fait, la part des E.A.M.A. dans les échanges commerciaux de l'Europe des Six était stationnaire, ou en voie de diminution, tandis que la part de l'Amérique latine et de l'Asie gagnait en importance: ces pays représentaient pour la Communauté un marché respectivement deux ou trois fois plus important que le marché des Etats africains et malgache associés. Ainsi par exemple, les Pays-Bas continuaient à entretenir des relations commerciales suivies avec les pays africains anglophones non-associés à la C.E.E., et ces échanges s'avéraient plus importants que ceux avec les pays francophones associés; par ailleurs, l'Afrique du Nord représentait à elle seule plus de 30 % du commerce africain des Pays-Bas. En ce qui concerne la Belgique, un dirigeant zaïrois notait que ce pays ne privilégiait pas son ancienne colonie nonobstant l'existence des préférences tarifaires dans le cadre de l'Association. En 1971, disait-il, « les importations belges du café

vert et produits dérivés se sont élevés à 66.000 tonnes, dont plus de 27.000 en provenance du Brésil et de la Colombie et seulement quelque 5.000 tonnes en provenance du Zaïre (soit un treizième des besoins belges), alors que les exportations totales du Zaïre dépassaient 67.000 tonnes et auraient dû couvrir tout le marché belge. De même, pendant que le Zaïre exporte 157.000 tonnes d'huile de palme, la Belgique en importe 31.000 tonnes, dont seulement 8.000 du Zaïre (soit un quart). Il en est de même pour le caoutchouc naturel, le coton, etc. ». Et il concluait: « L'évolution des relations C.E.E.-E.A.M.A. et l'analyse de la structure du commerce extérieur des pays membres de la C.E.E. démontrent que les fameuses préférences sont un leurre, sont très peu efficaces et ne laissent aucun résultat tangible. Les tarifs extérieurs communs, à y regarder de plus près, n'apportent aux produits tropicaux ni assurance de débouchés ni stabilité de prix » (1).

Si les chiffres cités plus haut mériteraient quelque complément d'explication, il est par contre parfaitement exact que la détérioration constante des prix à l'exportation des produits tropicaux, s'accompagnant d'une hausse aussi constante des prix à l'importation des produits manufacturés, annihilèrent largement des effets d'aide financière à la production et à la diversification, ce qui ne pouvait que reposer avec plus de force le problème d'égalité (ou d'équivalence) dans les échanges entre les produits manufacturés et les matières premières. Plusieurs dirigeants africains ne manquèrent d'y insister. « L'inégalité du rapport de l'échange entre matières premières et produits industriels — disait Sékou Touré (resté en dehors de l'Association) — engendre, dans la même mesure, l'inégalité de rapports matériels, l'inégalité de bien-être, l'inégalité de satisfaction des besoins entre nations en développement et puissances industrielles. Un déséquilibre mondial est ainsi créé, allant s'empirant, et développant en lui, les germes de toutes les tensions » (2). Dans leur

(1) KAZADI N'DUBA WA DILE, *Réflexions sur « implications de l'élargissement de la C.E.E. et le renforcement du pouvoir de négociation des pays associés »*; dans: *Cahiers économiques et sociaux* (Kinshasa), 1972, p. 83-84.

(2) Ahmed SÉKOU TOURÉ, *Pour la Justice dans les Rapports Commerciaux et la Coopération entre Nations*; dans: *Revue du Parti Démocratique de Guinée* (Conakry), N° 75, 1974, p. 33.

Dans le même sens: Ismaïl KHELIL, *Du pacte colonial au contrat de développement*; dans: *Revue de la Société d'Etudes et d'Expansion* (Liège), octobre-décembre 1974, p. 540-544.

grande majorité, les dirigeants des pays d'outre-mer attribuaient la stagnation des échanges commerciaux au fait que les deux régimes de Yaoundé étaient axés sur l'octroi des préférences tarifaires réciproques alors que l'Europe pouvait s'en passer, qu'en second lieu le tarif extérieur commun n'avait pas d'effets protecteurs pour favoriser l'entrée des produits tropicaux africains en Europe, que troisièmement, la gamme des préférences effectives était insuffisante, que quatrièmement, les consommateurs européens manifestaient peu d'enthousiasme pour acheter les produits E.A.M.A. entrés en franchise dans l'Europe des Six.

D'autre part, il s'avéra que le système antérieur des accords bilatéraux ou d'arrangements similaires garantissant aux pays africains le soutien en matière de débouchés et de prix (ces derniers parfois supérieurs aux prix mondiaux), leur assurait des ressources financières souvent plus importantes que celles obtenues grâce au mécanisme de l'Association. Etant donné l'augmentation de la production mondiale et la concurrence grandissante des produits de substitution, la chute des cours affecta la plupart des produits primaires, par exemple des oléagineux. On a donc estimé que l'octroi par les Six aux E.A.M.A. de garanties contre la baisse excessive de certains cours pourrait être le remède (partiel) à cette situation: de telles assurances avaient effectivement été données pour des produits oléagineux et il est apparu qu'elles pourraient être utilement étendues à d'autres secteurs. Hélas, si le problème de la régularisation des marchés des produits de base a paru le plus brûlant et le plus immédiat, il s'avéra difficile à mettre en pratique: il aurait fallu non seulement des mécanismes communautaires mais aussi des mécanismes au niveau mondial. Par ailleurs, on a constaté que pour certains produits, comme le coton ou les bananes, il fallait des techniques particulières; quant au sucre, la C.E.E. ne se laissait pas convaincre d'abandonner son protectionnisme.

Le maintien dans la C.E.E. de certaines taxes fiscales à la consommation — par exemple sur le café ou sur le coton — suscita les réactions des pays africains, lesquels estimaient que de telles pratiques freinaient l'introduction de leurs produits dans l'Europe des Six. Il a été répondu — est-ce absolument convaincant? — que de telles taxes à la consommation frappaient non seulement les produits en provenance des E.A.M.A., mais égale-

ment les marchandises concurrentielles en provenance d'autres pays, ce qui impliquerait que leur élimination n'aurait pas d'effets concluants.

La question de l'origine des produits exportés donna lieu à d'innombrables difficultés d'interprétation, qui subsistèrent tout au long des années et qui amenèrent les difficiles négociations lors de la conclusion de la Convention de Lomé. D'autre part, les Etats associés manifestèrent leur inquiétude quant aux préjudices qu'ils risquaient de subir en raison des concessions (trop libérales) consenties par la C.E.E. sur certains produits dits « vitaux », dans le cadre des négociations multilatérales au G.A.T.T. De telles concessions entraînaient de nouveaux éléments concurrentiels, et partant, de nouvelles difficultés, et c'est dans cet ordre d'idées que les Etats africains et malgache associés demandaient avec insistance l'amélioration des dispositifs relatifs aux règles d'origine, afin de pouvoir bénéficier pour l'ensemble des pays en voie de développement de l'origine cumulatif.

Le problème de la compatibilité de l'Association avec le G.A.T.T. souleva beaucoup de critiques en Amérique, au Proche Orient, en Inde et ailleurs. Il faut rappeler que le système des échanges internationaux d'après la deuxième guerre mondiale avait été conçu sous l'égide du principe d'avantages mutuels, de réciprocité et plus concrètement, du traitement général de la nation la plus favorisée. Aux termes de l'Art. 1^{er} du G.A.T.T., « tous avantages, faveurs, priviléges ou immunités accordés par une partie contractante à un produit originaire ou à destination de tout autre pays, seront, immédiatement et sans condition, étendus à tout produit similaire originaire ou à destination du territoire de toutes les autres parties contractantes ». L'instauration du tarif extérieur commun au sein de la C.E.E. porta atteinte à ce dispositif, et ce n'est que graduellement, au fur et à mesure de l'adoption des préférences généralisées en faveur des pays en voie de développement, que cette disparité commença à s'atténuer. D'autre part, il y a lieu de souligner qu'au sein même de l'Association existait bel et bien le pluralisme des régimes préférentiels, de telle sorte que la C.E.E. a été amenée à reconnaître leur légitimité. Aux termes de l'Art. 12 de la Convention de Yaoundé, les Etats associés pouvaient s'engager dans les accords préféren-

tiels, à savoir, « maintenir ou établir entre eux des unions douanières, des zones de libre-échange ou conclure entre eux des accords de coopération économique ». Bien entendu, cette diversité des systèmes de traitement économique, tant au niveau régional qu'au niveau mondial, est d'une grande complexité, et entre l'idéal et le possible, entre la thèse abstraite de l'égalité de traitement et la réalité concrète des situations différencielles, il y a une grande marge. Il est cependant un fait que l'érection d'un système plurilatéral libéral s'abritant derrière un tarif extérieur commun pose et posera des problèmes graves aux pays tiers, surtout en ce qui concerne les pays en voie de développement de l'Asie, de l'Amérique latine et ainsi de suite. Toute discrimination à leur égard venant de l'Association était inacceptable, et c'est à juste titre que ces pays ont réclamé l'instauration d'un système généralisé de préférences portant sur un grand nombre de produits et y prévoyant de fortes réductions tarifaires. Il appartenait aux organes de la C.E.E. et plus tard, aux mécanismes de la Convention de Lomé, d'apporter dans ce domaine d'importants correctifs.

Sur le plan *financier*, les montants mis à la disposition du F.E.D. ont paru insuffisants: les pays africains et malgache réclamaient l'accroissement des contributions des pays membres de la C.E.E., tandis que les pays européens estimaient qu'ils faisaient leur possible et qu'ils ne pourraient pas faire davantage. Il est parfaitement vrai qu'à la longue, le mouvement inflatoire et la dépréciation monétaire qui se sont abattus sur l'Europe (et sur le reste du monde), eurent des effets néfastes en atténuant fortement les ressources financières effectivement disponibles du F.E.D. D'autre part, la philosophie et les modalités de la coopération financière ont nécessairement évolué. Tandis que le traité de Rome ne prévoyait qu'une action financière de la C.E.E. relativement limitée, à savoir des aides non remboursables ainsi que des investissements dans le domaine des infrastructures économiques et sociales, les mécanismes de Yaoundé I et de Yaoundé II ont prévu des interventions beaucoup plus variées. Les montants consacrés à la coopération financière et technique ont sans doute leur importance, mais les modalités de leur utilisation ne sont pas à négliger non plus.

En ce qui concerne les procédures du F.E.D., on a pu constater un important décalage entre le moment où un projet était accepté à des fins de financement, et le moment de sa réalisation effective: la mise en adjudication, la livraison des équipements et des matériaux ainsi que le rythme de progression des travaux se sont révélés extrêmement lents. Or, étant donné la rapidité d'exécution de certains projets bilatéraux, une telle lenteur s'avérait évidemment inadmissible. Une enquête portant sur 230 projets d'investissements révéla qu'il fallait en moyenne dix mois entre la signature de la convention de financement et la passation du premier marché, et dans beaucoup de cas ces délais ont été largement dépassés. De même, il y avait également un décalage entre, d'une part, le moment où les sommes allouées ont été engagées, et d'autre part, le moment où elles ont pu être effectivement dépensées. On a prétendu que ces retards et ces délais anormalement longs étaient essentiellement dus à la préparation peu soignée et somme toute insuffisante des projets soumis à l'examen du F.E.D., ce qui est sans doute vrai, et ce qui souleva par ailleurs le problème d'une assistance technique précise qui devait être apportée aux pays bénéficiaires pour améliorer cette phase préparatoire de la présentation des projets.

Le processus décisionnel impliquant la navette des dossiers entre la Commission, le Comité et éventuellement le Conseil des ministres prêta à des critiques. De même, la machine administrative des organes de la C.E.E. chargés de la coopération a paru plutôt lourde: les dépenses administratives et apparentées (frais d'experts, d'études, de voyages et d'administration proprement dite) ont été jugés exorbitants, pénalisant inopportunément le prix de revient des projets retenus. Certes, beaucoup de ces insuffisances ont été progressivement corrigées, sans être éliminées complètement: elles sont inhérentes, hélas, à tout organisme multilatéral.

Parmi d'autres imperfections, on a pu constater le manque étonnant de diversité des projets présentés au financement. Un peu partout, on a suggéré la création d'usines textiles ou de plantations de palmiers, négligeant des secteurs d'activité plus percutants, aux effets d'entraînement plus prononcés, pouvant contribuer davantage à sortir l'Afrique de ses ornières traditionnelles et de sa condition monoproductrice.

L'intervention de la C.E.E. dans le processus d'industrialisation des E.A.M.A. s'avéra modeste. Pendant la première période de fonctionnement de l'Association, le Fonds Européen de Développement n'est intervenu qu'à concurrence de 1 %, son intervention a été de 6,5 % sous le régime de Yaoundé I, et de 6,9 % sous le régime de Yaoundé II. En y ajoutant les interventions de la Banque Européenne d'Investissements, la part de financements consentis au titre de réalisations industrielles a été respectivement de 12,7 % pour Yaoundé I et de 10,8 % pour Yaoundé II, ces chiffres se rapportant à l'ensemble du secteur industriel, y compris les mines et l'énergie. Pour les industries manufacturières proprement dites, les interventions du F.E.D. sous Yaoundé I ont été de 2,7 %, et sous Yaoundé II de 4,9 %. Ce fut évidemment fort peu, et cette situation suscita des réactions des Etats associés lesquelles ont finalement abouti à faire inclure dans la Convention de Lomé un dispositif particulier relatif à la coopération industrielle.

En ce qui concerne les taux d'intérêt pratiqués par la Banque Européenne d'Investissement, ils ont paru trop élevées, hors de portée des pays africains, lesquels plaidèrent à plusieurs reprises l'abaissement de ces taux.

Enfin — et ceci concerne davantage l'Europe que l'Afrique — la répartition des adjudications des marchés et des travaux entre les entreprises des Etats membres se faisait inégalement, sans rapport avec les contributions budgétaires des Six au F.E.D. Ainsi, si la République Fédérale d'Allemagne contribuait financièrement au Fonds Européen de Développement à concurrence de 33,16 %, la participation de ses industries ou de ses entreprises aux réalisations financées par le F.E.D. n'était que de 10 % environ; ce déséquilibre suscita en Allemagne un malaise et « des motifs d'insatisfaction ou d'hésitation » (3). Il a fallu un certain nombre d'années avant que la situation privilégiée de la France ne se régularise au profit d'autres partenaires de la C.E.E. De 1957 à 1972, la participation des entreprises françaises dans les adjudications du Fonds Européen de Développement a été de 42,9 % pour le premier Fonds, de 42,5 % pour le deuxième et de

(3) Jacques FERRANDI, *La C.E.E. et l'Afrique. L'Association: aventure ou nécessité*; dans: *La Revue Nouvelle*, juillet-août 1967, p. 30.

36,39 % pour le troisième. La part des entreprises allemandes est passée de 6,58 % au premier Fonds à 20 % au deuxième et à 15 % au troisième, celle de l'Italie a été respectivement de 14,68 %, 10,94 % et de 18,58 %, celle de la Belgique a connu une remontée de 3,6 % au premier Fonds, à 6,28 % au deuxième et à 9,04 % au troisième, tandis que la part des entreprises néerlandaises se situa pour chacun des trois Fonds à moins de 5 %.

Sur le plan *politique*, on a fait valoir que l'Association contribuait à diviser l'Afrique entre les pays francophones et les Etats anglophones membres du Commonwealth, situation difficilement compatible avec le nouveau visage politique du continent africain symbolisé par la création en 1963 de l'Organisation de l'Unité africaine. Il avait été également dit que le bilatéralisme de continent à continent a perpétué les circuits économiques préexistants entre les Etats européens et leurs anciennes possessions coloniales, l'Association ayant en quelque sorte institutionnalisé les liens de symétrie de domination et de dépendance. On a soutenu que, génératrice de liens préférentiels entre l'Europe et l'Afrique, l'Association était incompatible avec les principes de non-alignement chers au continent africain, mais ce reproche n'a pas empêché les Etats africains francophones et anglophones de continuer à se réunir au sein des conférences des non-alignés.

Enfin, certains de ses adversaires ont affirmé que l'Association ne serait qu'une vaste combine néo-colonialiste visant à inféoder l'Afrique au bloc occidental; plus particulièrement, les Soviétiques — mais aussi certains Américains — ont prétendu que l'Association n'a été qu'« une des importantes entreprises du « colonialisme collectif » des six pays capitalistes de l'Europe occidentale. Cette « association » forcée des anciennes colonies d'Afrique visait entre autres à arrêter la désagrégation des empires coloniaux sur ce continent » (4). Un autre représentant de l'U.R.S.S., A. Froumkine, affirma que, « le Marché commun est en réalité une communauté de colonialistes qui, dans une situation et par des méthodes nouvelles, s'efforcent de maintenir et de renforcer leurs positions dans les pays en voie de développement. De même que le protectionnisme de groupe, collectif, de la

(4) V. VAKHROUCHEV, *Le néo-colonialisme et ses méthodes*. Moscou, Ed. du Progrès, 1974, p. 354.

C.E.E., s'est substitué au protectionnisme isolé, ses dirigeants voudraient bâtir un nouvel empire commandé par une « métropole collective », se substituant aux anciens empires coloniaux qui se sont écroulés sous la poussée du mouvement de libération nationale. La similitude est frappante en particulier en ce qui concerne le système des tarifs préférentiels pratiqué dans les échanges entre la C.E.E. et les pays associés d'Afrique » (5).

Sans doute, des assertions sommaires ou des accusations sans nuances relèvent souvent de considérations politiques dont la portée ne doit pas être exagérée: cette attitude ne tient qu'insuffisamment compte des données économiques. Il est néanmoins symptomatique de constater que cette attitude négative à l'égard de l'Association euro-africaine n'était pas uniquement le monopole des pays de l'Est, mais s'est manifestée également outre-atlantique. Un chercheur américain, W. Zartman, n'hésita pas à affirmer qu'en ce qui concerne l'Association, « rather than an act of decolonization, it was a means of protecting colonial markets and assuring supplies of primary products for the Six instead of for the metropole alone... » (6); allant plus loin, il posa toute la problématique des relations euro-africaines sous le signe de « décolonisation ou dépendance ». Une telle position du problème semble sousestimer le fait que depuis 1963 l'association euro-africaine repose sur des bases conventionnelles librement consenties, et d'autre part, il est évident que l'élargissement de la coopération depuis Yaoundé II ainsi que l'apparition récente du clivage entre le Nord et le Sud, modifient profondément les concepts traditionnels du « colonialisme » et du « néocolonialisme » collectifs. S'il est donc profondément injuste de dénoncer « les funestes conséquences de l'Association » (7) — du fait de leur appartenance à celle-ci, les pays d'outre-mer ont recueilli tout de même certains avantages mais n'ont assumé que très peu de charges — il n'en reste pas moins vrai que les résultats de cette coopération euro-africaine sont restés inférieurs à ce qu'on attendait. Si l'Association a créé un cadre institutionnel et un méca-

(5) Abram FROUMKINE, *Théories modernes des échanges économiques internationaux*, Moscou, Ed. du Progrès, 1971, p. 672.

(6) I.W. ZARTMAN, *Europe and Africa: decolonization or dependency*; dans: *Foreign Affairs*, janvier 1976, p. 328.

(7) V. VAKHROUCHEV, *Le néo-colonialisme et ses méthodes*, op. cité, p. 385.

nisme administratif (étoffé), le souffle créateur d'aide effective lui a fait défaut, de telle sorte que plusieurs problèmes fondamentaux sont restés sans solution, les uns demeurant tels quels, d'autres s'aggravant. A qui la faute? Si tout n'a pas été parfait du côté des pays européens, si le F.E.D. a construit certaines routes africaines plus larges que longues, la responsabilité de la situation semble partagée. Il est certain que la politique de certains Etats associés ne favorisait pas toujours le fonctionnement normal du système, tant en ce qui concerne le régime des échanges, qu'en ce qui concerne le droit d'établissement, services, régime de transferts et statut des capitaux. L'énergie d'entreprise y faisait souvent défaut, et l'on semblait oublier que quelle que soit la vertu de l'aide à la coopération, celle-ci sera toujours plus ou moins intéressée: on s'aide le mieux par soi-même. Cela signifie qu'il y a le partage des responsabilités. A chacun ses objectifs politiques. A chacun ses motivations économiques. A chacun ses défaillances, ses lacunes et sa part de responsabilité dans l'œuvre commune...

8. L'ELARGISSEMENT DE LA COOPERATION: LA CONCLUSION DE LA CONVENTION DE LOME

Toute insuffisance appelle des remèdes: pour mettre en place de nouvelles formes de coopération, chacun devait consentir un nouvel effort d'imagination, de créativité, de sacrifices et de bonne volonté. Il ne fait pas de doute que celle-ci fut présente un peu partout, et c'est grâce à l'abandon de certaines positions et l'atténuation d'une certaine intransigeance, qu'on est finalement parvenu à un compromis.

D'autre part, il est évident qu'à plus d'un égard, l'élargissement du système de Yaoundé II était inscrit dans la nature des choses et par ailleurs, ce changement des structures de la coopération était préconisé depuis longtemps: la vision purement *régionale* de la coopération était jugée insuffisante par les partisans d'une vision *mondialiste*, et ces derniers ont été nombreux. «Eine so bedeutende Wirtschaftsmacht wie die EWG kann es sich unter keinen Umständen erlauben, auch nur ihr hauptsächliches Augenmerk auf eine kleine Gruppe afrikanischer Staaten zu lenken, die zwar auf der Landkarte imposante Ausmasse hat, aber in der Weltwirtschaft, und in gewissem Sinne auch im politischen Bereich nur eine untergeordnete Rolle spielt» (1). Cet élargissement de la coopération était largement conditionné par l'adhésion du Royaume-Uni au Marché Commun, entraînant, par ricochet, la redéfinition des liens économiques avec des pays du Commonwealth. Il s'inscrivait également dans les nouveaux clivages qui ont apparu sur le plan mondial, avec la première CNUCED à Genève déjà en 1964, et surtout avec la seconde Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement à New Delhi, en février 1968. Sans méconnaître la spécificité des conditions économiques régionales et continentales, il est évident que le problème du sous-développement est *global*, et il appelle des solutions au niveau mondial.

(1) K. NEUNREITHER, *Das Europa der Sechs ohne Aussenpolitik*. Cologne et Opladen, Westdeutscher Verlag, 1964, p. 89.

Conformément à l'Art. 62 de la Convention de Yaoundé II, la négociation fondamentale en vue de fixer les modalités de coopération pour une nouvelle période de cinq ans devait débuter dix-huit mois avant l'expiration de la Convention, soit le 1^{er} août 1973.

Cette négociation s'annonçait laborieuse tant pour la solution des problèmes spécifiques qui se sont accumulés entre la C.E.E. et les E.A.M.A., qu'en ce qui concerne la mise au point des différentes questions relatives à l'élargissement géographique de la coopération. En effet, lors de l'entrée officielle du Royaume-Uni à la Communauté économique européenne, le 22 janvier 1972, le Protocole N° 22 annexé à l'Acte d'adhésion, a prévu l'accession de vingt Etats du Commonwealth à l'association C.E.E.-E.A.M.A. Il s'agissait pour les associés de préserver les avantages déjà acquis au sein de l'Association.

Consciente de l'ampleur des problèmes qui devaient nécessairement se poser lors de la négociation, l'Organisation de l'Unité africaine organisa en mars 1973, à Abidjan, une conférence des ministres des affaires économiques de l'O.U.A., conjointement avec les experts de la Banque africaine de développement, en vue de dégager les grands principes devant guider le groupe des Etats africains. La Conférence adopta une *Déclaration africaine sur la coopération, le développement et l'indépendance économique*, qui fut réaffirmée en mai 1973 par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement à Addis-Abéba, sous vocable de *Charte d'Addis-Abéba de 1973*. Ce document proclama les principes suivants:

- La non-réciprocité;
- La non-discrimination;
- La révision des règles d'origine;
- La révision du système de mouvements des paiements et des capitaux;
- La spécificité de la coopération financière d'une part, et de la coopération technique d'autre part;
- La liberté d'accès à tous les produits africains sur les marchés communautaires;
- La garantie de prix stables sur les marchés de la C.E.E.;
- La levée de tous les obstacles à la coopération inter-africaine.

Ces principes devaient guider l'action des gouvernements africains lors des négociations.

L'ouverture officielle des négociations fut décidée le 26 juillet 1973 à la Conférence de Bruxelles, à laquelle participèrent cinquante pays d'Europe, d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, tandis que quatre pays nord-africains (Algérie, Egypte, Maroc et Tunisie) envoyèrent leurs représentants en qualité d'observateurs. Le groupe africain comportait les 19 Etats déjà associés par la Convention de Yaoundé II, les Etats membres du Commonwealth britannique candidats à l'association, ainsi que trois autres pays associables, à savoir l'Ethiopie, le Libéria et le Soudan. La Guinée et la Guinée équatoriale n'ont pas répondu à l'invitation, mais autorisèrent néanmoins le porte-parole du groupe africain de parler en leur nom. Bien qu'invité à titre d'observateur, le gouvernement de la Libye ne s'est pas fait représenter.

Pour faciliter les travaux de la Conférence qui risquaient de s'embrouiller en raison de la complexité des problèmes à débattre, mais aussi en raison du « nombre élevé des Etats participants ayant tous des traditions et des données naturelles et économiques différentes » (2), il fut décidé de négocier globalement, de groupe à groupe. Cette procédure, indispensable, posait évidemment des problèmes pour l'Europe des Neuf, car l'élaboration de la politique communautaire extérieure n'a jamais été un point fort de la C.E.E., et avec l'élargissement de la Communauté les choses étaient encore plus compliquées (3). Quoi qu'il en soit, et malgré quelques réticences, facilement compréhensibles, du Royaume-Uni, les neuf gouvernements européens ont donné mandat à la Commission pour négocier en leur nom, et M. Noergaard, ministre des Affaires économiques extérieures du Danemark, fut mandaté pour parler au nom de la Communauté. Le groupe africain des pays membres de l'O.U.A. chargea M. Briggs, commissaire au commerce du gouvernement fédéral du Nigéria, de parler au nom de l'Afrique, les quatre Etats des Caraïbes déléguèrent M. Ramphal (ministre des Affaires étrangères de Guyane), et les Etats du Pacifique eurent pour porte-

(2) *Conseil des Communautés européennes, Secrétariat Général. Communication à la presse*. Bruxelles, 28 février 1975.

(3) Jean RAUX, *Les relations extérieures de la Communauté économique européenne*. Paris, Ed. Cujas, 1966.

parole M. Kamisese Mara, premier ministre des îles Fidji. Cette procédure de négociations globales s'avéra fort opportune et elle se solda par des résultats nettement meilleurs que si chaque gouvernement devait agir séparément.

Les positions respectives des quatre groupes des Etats participants ont été définies comme suit:

Les *Etats européens* proposaient que l'élargissement de la coopération se fasse selon les modalités prévues par le Conseil de la C.E.E. du 2 avril 1963, reproduites dans le Protocole N° 22 annexé à l'accord d'adhésion du Royaume-Uni du 22 janvier 1972. Parmi les trois formules possibles, on pouvait choisir entre:

- l'accession à la Convention renouvelée qui succéderait à celle de Yaoundé;
- la conclusion d'accords d'association comportant des droits et obligations réciproques notamment dans le domaine des échanges commerciaux;
- la conclusion d'accords commerciaux en vue de faciliter et développer les échanges entre la C.E.E. et ses partenaires.

Les Etats européens souhaitaient entamer la négociation sur la base de la première formule, estimant que son adoption aurait pour résultat de conserver les avantages acquis aux Etats déjà associés, sans pour autant impliquer immobilisme ou absence d'innovation. Il avait été déclaré que, le régime des échanges commerciaux « devrait reposer sur une base contractuelle, lui assurant la stabilité, de telle sorte que ce régime ne soit pas remis en cause par des Etats tiers, notamment au regard du G.A.T.T. ». Néanmoins, la C.E.E. était disposée à envisager également d'autres formules, et son porte-parole souligna la liberté de choix pour les futurs partenaires de la Communauté.

En ce qui concerne les lignes directrices de la future coopération, la C.E.E. proposa le schéma suivant:

- Le régime des échanges commerciaux devrait prévoir le libre accès en Europe des Neuf pour les produits des Etats associés, à l'exception de certains produits agricoles concurrents;
- L'élargissement de l'espace géographique des échanges commerciaux préférentiels ne devrait pas porter un quelconque préjudice aux dix-neuf pays déjà associés;
- Un système de sauvegarde des intérêts des Etats associés

pourrait être organisé en ce qui concerne l'exportation de produits de base;

— L'aide financière de la Communauté devrait assurer aux dix-neuf Etats déjà associés des avantages « équivalant globalement à ceux dont ils bénéficient actuellement et plaçant les nouveaux associés sur un pied d'égalité »;

— Les institutions de l'association devraient être organisées sur une base paritaire.

En ce qui concerne la position du groupe des *Etats africains*, elle contestait et remettait en question l'ordre économique international en vigueur, plus spécialement la nature des relations qui se sont établies entre les pays développés et les pays en voie de développement. « Le moment est venu pour l'Europe des Neuf, déclara M. Briggs, de revoir ses positions et d'adopter des mesures spéciales qui contribueraient effectivement au progrès économique du continent africain qui est le continent le moins développé du Tiers Monde ». Le groupe africain agréa la proposition de la C.E.E. de négocier un *accord global*, lequel devrait remplir impérativement deux conditions: la première, que tous les avantages acquis précédemment soient maintenus intégralement, la seconde, que des avantages identiques soient octroyés aux Etats associables. Le groupe africain souhaitait que la nouvelle convention soit fondée sur les huit principes d'Addis-Abéba, déjà mentionnés, et le porte-parole du groupe a tenu de les préciser:

— Non-réciprocité des concessions commerciales et tarifaires consenties par la C.E.E.;

— Extension non discriminatoire à l'égard des pays tiers des dispositions relatives au droit d'établissement;

— Révision des règles d'origine de façon à faciliter l'intégration industrielle entre pays africains;

— Révision des dispositions relatives aux mouvements de paiements et de capitaux, compte tenu de la nécessité de réaliser l'indépendance monétaire des pays africains et leur coopération dans ce domaine;

— L'aide financière et l'assistance technique de la C.E.E. ne devraient pas être liées à une forme particulière de relations avec celle-ci;

— La C.E.E. devrait assurer l'accès libre à tous les produits africains, y compris les produits agricoles transformés et semi-

transformés, qu'ils fassent ou non l'objet de la politique agricole commune de la C.E.E.;

— Les principaux produits des pays africains devraient bénéficier sur les marchés de la Communauté de la garantie de prix stables, équitables et rémunérateurs;

— Toute forme d'accord conclu avec la C.E.E. ne devrait pas avoir d'effets préjudiciables sur la coopération inter-africaine.

Le groupe africain insistait tout spécialement sur le fait que la nouvelle convention ne devrait pas comporter la réciprocité entre les pays développés et les pays en voie de développement. D'autre part, les Etats africains souhaitaient participer activement à l'administration et à la gestion du Fonds Européen de Développement.

En ce qui concerne le groupe des *Caraïbes*, son représentant parlait non seulement au nom des quatre Etats indépendants — Barbade, Guyane, Jamaïque et Trinidad-Tobago — mais défendait également les intérêts des pays encore dépendants qui faisaient partie de l'Association de libre échange des Caraïbes. Se ralliant à la position énoncée par le groupe africain, les Etats des Caraïbes insistaient sur leur dépendance à l'égard des exportations vers l'Europe du sucre, des bananes et des agrumes, et demandaient que la politique protectionniste agricole de la C.E.E. ne fasse pas obstacle au libre accès de ces produits dans le Marché Commun. Le groupe des Caraïbes souhaitait tout spécialement l'admission annuelle dans l'Europe des Neuf de 1,4 million de tonnes du sucre du Commonwealth; les Etats des Caraïbes tenaient en outre à maintenir indépendant leur régime de paiements extérieurs.

Enfin, en ce qui concerne le groupe des Etats du *Pacifique* (Fidji, Tonga et Samoa occidentale), dont les économies dépendent dans une large mesure des exportations de coprah et de noix de coco, il aligna sa position sur celle des Etats de l'Afrique et des Caraïbes, et marqua son opposition aux préférences inverses, dont la réintroduction — disait le porte-parole du groupe — « serait un retour aux schémas commerciaux de l'époque impériale et coloniale ». Tout en se déclarant désireuses de nouer des liens de coopération économique avec l'Europe des Neuf, les îles du Pacifique souhaitaient également sauvegarder leurs rapports avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

C'est en tenant compte de ces différentes prises de position que les cinquante Etats participant à la Conférence décidèrent l'ouverture des négociations relatives aux modalités de coopération après Yaoundé II, pour le 27 octobre 1973.

On peut tirer une conclusion de cette première confrontation « globale » entre l'Europe des Neuf et les Etats A.C.P. On constate, non sans quelque étonnement, la *cohérence* avec laquelle se sont exprimées les porte-paroles des trois groupes des pays en voie de développement face à la C.E.E. Celle-ci se trouva, en fait, devant un front commun, et il n'est pas certain que la Communauté était suffisamment préparée à lui faire face. Les observateurs qui ont suivi le déroulement des travaux de la Conférence de Bruxelles s'accordaient à dire que, « le contraste de cette cohérence des pays sous-développés, avec l'attitude hésitante de la Communauté européenne est frappant: sans politique commune de la coopération, les Neuf discutent encore entre eux de la nature des relations commerciales qu'ils sont disposés à accepter, que ce soit sur le plan tarifaire (encore les préférences) ou en matière de stabilisation des recettes d'exportation. Au demeurant, c'est à leur manque de préparation que les Neuf doivent d'avoir pris le risque énorme de convoquer cette conférence. La Communauté aurait au moins bonne mine si la moitié seulement des nations invitées était venue à Bruxelles. On se souviendra que les Neuf ont pris ce risque, le 5 juin à Luxembourg, faute d'avoir pu s'entendre entre eux sur le moment et l'objet du début de véritables négociations. On avait alors paré au plus pressé en convoquant cette conférence qui permettait, comme on dit, « de voir venir » (4).

Comment expliquer ces hésitations et ces lenteurs dans l'élaboration d'une politique communautaire de l'Europe des Neuf? Elles n'ont rien d'exceptionnel dans le chef des pays qui ont derrière eux un long passé historique, dont la politique extérieure a toujours été un des attributs essentiels de la souveraineté étatique, et qui se trouvent actuellement dans une difficile période de mutation et de transition entre le national et le supranational. Il y a lieu de rappeler qu'en tant qu'un des attributs

(4) *La Conférence de Bruxelles sur les futures associations à la C.E.E.*; dans: *Marchés Tropicaux* (Paris), 3 août 1973, p. 2 377.

essentiels de la souveraineté, toute politique extérieure d'un Etat a pour objectif la défense d'intérêts de cet Etat, autrement dit, entre les motivations politiques internes et la politique étrangère, il y a une étroite interpénétration et interdépendance. Ceci est vrai tant au niveau des Etats considérés individuellement qu'en ce qui concerne la définition de la politique communautaire des Etats engagés dans un processus d'intégration, en ce sens que, tout abandon de souveraineté au profit d'organes communautaires et toute prise de décision communautaire ne peuvent faire abstraction de ces postulats de base et de ces aspects utilitaires. Il ne peut y avoir de politique extérieure commune que s'il y a des intérêts communs des Etats participants, s'il y a la convergence de ces intérêts et la possibilité de dégager une ligne moyenne qui soit mutuellement profitable, qui ne lèse personne, et dans le cas contraire, c'est-à-dire lorsque les avantages obtenus s'avèrent inférieurs aux sacrifices consentis, un mécanisme de mesures compensatoires puisse être mis en application.

Or, les intérêts de l'Europe des Neuf face au Tiers Monde ne sont pas toujours convergents et parfois leur complémentarité laisse à désirer. Certes, l'Europe a toujours besoin de certaines *matières premières* indispensables à l'activité de ses industries. Cette dépendance est variable selon le degré d'industrialisation des pays européens, les types d'industries qui sont en activité, les circuits économiques privilégiés qui se sont progressivement édifiés tout au long de l'histoire. Ainsi par exemple, la France dépense annuellement quelque 25 milliards de F français en devises pour son approvisionnement en matières premières (hors énergie), et bien entendu, la dépendance d'autres pays européens à l'égard des produits de base n'est pas (toutes proportions gardées) exactement la même.

Secondement, l'Europe des Neuf a besoin des pays du Tiers Monde pour y écouler l'excédent de sa production industrielle. C'est donc un problème des *débouchés*, tant en ce qui concerne l'écoulement de la production manufacturière, qu'en ce qui concerne la fourniture de certains équipements de base. Pour certaines entreprises européennes, de tels débouchés d'outre-mer représentent un complément non-négligeable de leurs activités productrices, et pour certains pays européens qui sont grandement tournés vers l'exportation, de tels débouchés représentent

un élément relativement important dans la définition de leurs attitudes extérieures.

Troisièmement, l'attitude politique des pays européens face au Tiers Monde est motivée par la défense des intérêts établis sur place, qu'il s'agisse d'investissements immobilisés sous forme d'entreprises ou qu'il s'agisse du colonat, des commerçants, voire la présence et les activités de coopérants. Il y a également une gamme d'autres motivations: les possibilités qu'offrent les pays d'outre-mer pour l'apport de capitaux et de techniques européens, les modalités d'octroi d'aides bilatérales, le souci de certains appuis politiques ou tout au moins d'une certaine attitude lors des votes dans les organisations internationales, et ainsi de suite. Quoi d'étonnant que toutes ces motivations ont un degré variable d'intensité, et, s'il y a souvent la convergence des intérêts qui débouchent vers une certaine solidarité, les divergences apparaissent elles aussi, et c'est normal. Il est normal qu'il y ait certaines disparités d'attitudes communautaires selon qu'il s'agisse des pays qui assumaient autrefois des responsabilités coloniales dans les pays d'outre-mer et qui y ont sauvegardé certaines situations privilégiées — comme la France ou le Royaume-Uni —, des pays dont le passé colonial n'est que lointain comme c'est le cas de l'Allemagne fédérale, ou des pays qui n'ont pas de passé colonial, comme c'est le cas de l'Irlande ou du Danemark. Ce rappel des motivations conduit à cette constatation que l'élaboration de la politique extérieure de la Communauté n'est pas une simple affaire de techniques ou de mécanismes de vote: c'est un processus de longue haleine, au cours duquel les divergences ne s'estompent que graduellement et les convergences n'apparaissent que progressivement. Entre le national et le supra-national — même sous une forme atténuée — il y a du chemin à parcourir.

Il n'est évidemment pas possible, dans le cadre de cette étude, d'évoquer toutes les péripéties des négociations qui ont finalement abouti à l'adoption de la Convention de Lomé. Ce n'est pas notre propos, et les différentes prises de position seront évoquées dans les pages qui analysent les mécanismes concrets de la coopération. On soulignera néanmoins que le fait saillant de cette période intermédiaire fut incontestablement le renforcement de l'attitude commune des pays en voie de développement dont il a été question plus haut. Agissant par l'intermédiaire de son prési-

dent en exercice, L. Senghor, le groupe des pays francophones de l'O.C.A.M. engagea une action auprès des Etats associables pour harmoniser les différents points de vue avant d'entamer les négociations avec la C.E.E. Lors de l'ouverture des négociations de Bruxelles, en octobre 1973, cette cohésion se confirma, le groupe des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique ayant désigné son porte-parole unique en personne de M. Namwizi (Zaïre): « cette cohésion était d'autant plus surprenante, que la difficulté de coordonner les positions d'un ensemble aussi vaste et diversifié de pays n'échappait à personne » (5). Réunis à Dakar, en juin 1974, les ministres des Etats A.C.P. ont élu M. Babacar Ba (Sénégal) en qualité de président du groupe des Etats A.C.P., et à la Conférence de Kingston (Jamaïque), en juillet 1974, ce groupe présenta une série de demandes précises, par exemple en matière de la coopération industrielle, du transfert de technologie, etc. Dans la phase critique des négociations, en janvier 1975, les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique se sont fait représenter par le « Bureau A.C.P. », et quelques mois plus tard, en juin 1975, la Conférence des Etats A.C.P. à Georgetown a proposé d'institutionnaliser le « Groupe A.C.P. » en lui donnant un fondement juridique. Il n'entre pas dans le cadre de cet ouvrage de voir dans quelle mesure cette cohésion se maintiendra dans l'avenir.

Bien entendu, cette négociation entre l'Europe des Neuf et les Etats A.C.P. fut âpre, elle connut des hauts et des bas, et à plus d'une reprise tout semblait avoir été remis en question. La bonne volonté aidant, ces divergences furent aplanies et le pari tenu: la nouvelle Convention de Lomé fut achevée dans les délais et signée avec un retard insignifiant, soit le 28 février 1975. A plus d'un égard, cette signature est un événement politique de portée exceptionnelle: elle constitue un moment historique dans les relations internationales (6).

* * *

(5) Bakayoko BAKASSA, *La Convention C.E.E. - A.C.P.*; dans: *La coopération régionale en Afrique et la participation de la République de Côte d'Ivoire à ce développement*. Bruxelles, Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement, 1975, p. 186.

(6) Comme ce fut le cas pour les Conventions de Yaoundé, la Convention

Ceci dit, voyons comment on a profité de l'expérience de près de vingt ans de coopération, et quelles ont été les innovations apportées dans le cadre des mécanismes nouveaux par la Convention de Lomé. Par rapport au régime antérieur de Yaoundé II, six points sont à mentionner: l'élargissement du cadre géographique de la coopération, le régime de la libéralisation des échanges et le système des préférences généralisées, le régime de la stabilisation des recettes d'exportation des produits de base, les modalités de la coopération financière et technique, les modalités de la coopération industrielle, et enfin, très brièvement, les institutions de la Convention. La suite de notre analyse portera sur les problèmes relatifs à l'environnement extérieur de la coopération euro-africaine.

La Convention de Lomé consacra l'élargissement du *cadre géographique* de la coopération: pour la première fois depuis la décolonisation, tous les pays africains indépendants — franco-phones et anglophones — ont lié leur destin économique (façon de parler) à l'Europe, et subsidiairement aux pays du Pacifique et des Caraïbes. En principe, les cinquante-cinq pays liés par la Convention sont les suivants:

a) Les neuf *pays européens* faisant partie de la C.E.E., soit l'Allemagne fédérale, la Belgique, le Danemark, la France, le Royaume-Uni, l'Irlande du Nord, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas.

b) Les dix-neuf *pays africains, malgache et mauricien* qui étaient déjà associés à la C.E.E. jusqu'au 31 janvier 1975 par la Convention de Yaoundé II: le Burundi, le Cameroun, la République centrafricaine, le Congo, la Côte d'Ivoire, le Benin, le Gabon, la Haute-Volta, l'Île Maurice, Madagascar, le Mali, la

de Lomé viendra à expiration à l'issue d'une période de cinq années, à compter de la date de sa signature, en l'occurrence le 1er mars 1980.

Dix-huit mois avant la fin de cette période, les parties contractantes entameront des négociations en vue d'examiner les dispositions qui régiront ultérieurement les relations entre la Communauté et les Etats européens, d'une part, et les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'autre part. Comme ce fut le cas pour les régimes antérieurs, des mesures transitoires pourront être éventuellement prises par le Conseil des ministres jusqu'à l'entrée en vigueur d'un nouvel instrument conventionnel de coopération.

Les liens juridiques de la coopération pourront également prendre fin par la *dénonciation* par la Communauté à l'égard de chaque Etat A.C.P., et par chaque Etat A.C.P. à l'égard de la Communauté, moyennant une période de six mois.

Mauritanie, le Niger, le Rwanda, le Sénégal, la Somalie, le Tchad, le Togo et le Zaïre.

c) Les six *pays africains* qui étaient précédemment *sans liens particuliers* avec la C.E.E., soit l'Ethiopie, la Guinée, la Guinée-Bissau, la Guinée équatoriale, le Libéria et le Soudan.

d) Les vingt-et-un Etats membres du *Commonwealth britannique* situés:

— soit en *Afrique* (le Botswana, la Gambie, le Ghana, le Kenya, le Lesotho, le Malawi, l'Ouganda, le Sierra Leone, le Swaziland, la Tanzanie et la Zambie);

— soit dans les *Caraïbes* (les Bahamas, la Barbade, la Guyane, Grenade, la Jamaïque et Trinité-Tobago);

— soit dans le *Pacifique* (Fidji, Samoa et Tonga).

Sur 46 Etats A.C.P., 37 sont des Etats africains, 6 sont des Etats caraïbes et 3 sont situés dans la région du Pacifique. Parmi les Etats africains, 19 sont francophones et 15 sont anglophones; l'espagnol est la langue officielle de la Guinée équatoriale, le portugais de la Guinée-Bissau et l'arabe du Soudan. Deux Etats A.C.P. font partie de la Ligue arabe.

Du point de vue *démographique*, la Convention de Lomé groupe quelque 540 millions d'habitants, dont 280 millions dans les Etats A.C.P., alors que les pays des Caraïbes et du Pacifique comptent pour environ 5 millions d'habitants. L'Europe des Neuf intervient pour quelque 257 millions d'habitants, soit un peu plus que l'Union soviétique et un peu plus que les Etats-Unis et le Canada réunis. Au niveau mondial, le groupement de Lomé représente près d'un dixième de la population de la planète et plus d'un cinquième du produit national brut mondial.

Du point de vue *économique*, le groupement de Lomé décèle d'importants déséquilibres. Le produit national brut des neuf Etats européens s'élève à quelque 750 millions de dollars, contre quelque 50 millions de dollars pour les Etats A.C.P. Le produit national brut moyen par tête d'habitant est de 2.900 dollars dans les pays de la C.E.E., et de 150 dollars dans les Etats A.C.P. Conformément aux critères établis par l'O.N.U., on retrouve parmi les 46 Etats A.C.P. dix-huit pays les plus pauvres du monde...

Cette situation pourrait connaître des correctifs avec l'adhésion des nouveaux membres. En ce qui concerne le Mozambique et

l'Angola, il fut convenu que ces deux pays pourront adhérer à la Convention lors de leur accession à l'indépendance, au même titre que le Surinam qui est devenu Etat souverain le 25 novembre 1975, et qui avait déjà précédemment des liens de coopération avec la C.E.E. Cette adhésion porterait à 58 le nombre des Etats participant à ce nouveau système de coopération économique. C'est quelque chose d'important: c'est plus d'un tiers des effectifs de l'Organisation des Nations Unies qui groupe actuellement 147 Etats membres.

9. LA LIBERALISATION DES ECHANGES COMMERCIAUX PAR LE SYSTEME DES PREFERENCES GENERALISEES

En vue de répondre aux critiques soulignant la stagnation du commerce extérieur des pays ayant récemment accédé à l'indépendance, les mécanismes mis en place par la Convention de Lomé s'efforcent de promouvoir la libéralisation des échanges commerciaux des Etats A.C.P. par l'atténuation du principe d'avantages mutuels, de la réciprocité et d'égalité de traitement. A cet effet, son innovation réside dans l'instauration (ou dans la réaffirmation conventionnelle) du système de préférences généralisées, dont l'idée de base est de permettre aux produits manufacturés des pays en voie de développement d'affronter valablement la concurrence internationale, et partant, de faciliter leur processus d'industrialisation. Il a été soutenu « qu'il serait illogique que les produits industriels des pays en voie de développement, rendus possibles grâce à une assistance des pays développés, soient soumis à des droits de douane permettant à ces derniers pays de récupérer l'assistance fournie » (1). Ce postulat étant admis, l'objectif des préférences généralisées est de rattraper et de dépasser le rythme de croissance des échanges commerciaux d'autres pays en voie de développement, autrement dit, elles doivent contribuer à la transformation des économies post-coloniales simplement complémentaires en économies nationales essentiellement concurrentielles.

Cette introduction des préférences généralisées dans le système de Lomé a ses antécédents, et il convient de les rappeler.

Comme il avait déjà été dit, le premier régime d'association de 1957 était fondé sur l'abaissement *réciproque* et progressif des restrictions douanières dans tous les Etats membres, sous cette réserve que les pays et territoires associés avaient été autorisés à maintenir, pendant une période plus ou moins longue, des droits

(1) Mahmoud SALEM, *Vers un nouvel ordre économique international. A propos des travaux de la 6e session extraordinaire des Nations Unies*; dans: *Journal de Droit international*, 1975, p. 771.

de douane à l'égard des Etats européens. Bien que fort théorique, cette « application en franchise des produits communautaires dans les Etats associés a été, sous le nom de préférences inverses, un des gros griefs de certains Etats industrialisés contre le système des échanges de la Convention » (2).

L'adhésion à l'Association des Etats africains et malgache indépendants amena la révision de ce dispositif: tout en réitérant l'essentiel des stipulations relatives à la levée des entraves douanières et des restrictions quantitatives, les Conventions de Yaoundé I et de Yaoundé II ont autorisé les E.A.M.A. à maintenir ou établir « des droits de douane et taxes d'effet équivalent qui répondent aux nécessités de leur développement et qui ont pour but d'alimenter leur budget » (Art. 3, § 2). La même autorisation valait pour des « restrictions quantitatives ou des mesures d'effet équivalent, à l'importation des produits originaires des Etats membres, pour faire face aux nécessités de leur développement ou en cas de difficultés dans leur balance des paiements » (Art. 7, § 2), et ces « nécessités de développement » ont été définies au sens large (3). En outre, il avait été précisé que, les Etats associés doivent accorder « le même traitement aux produits originaires de chacun des Etats membres » (Art. 3, § 3), et que, l'application des restrictions quantitatives « ne peut donner lieu, en droit ou en fait, à une discrimination entre les Etats membres » (Art. 7, § 3). Enfin, pour répondre aux critiques des Etats associés qui estimaient ce dispositif insuffisant et qui réclamaient l'instauration d'un système de préférences généralisées, le Protocole N° 4 annexé à la Convention de Yaoundé II déclara que, « les dispositions de la Convention et notamment son

(2) Daniel VIGNES, *L'Association des Etats africains et malgache à la C.E.E.* Paris, A. Colin, 1970, p. 35.

(3) Aux termes de l'Art. 1er du Protocole N° 2 de la Convention, les « nécessités de développement » des Etats associés ont été définies comme étant celles qui résultent:

- de l'exécution des programmes de développement économique orienté vers le relèvement du niveau de vie général des pays associés;
- des besoins de leur développement économique, notamment pour favoriser la création de branches de production à l'effet de relever le niveau de vie général;
- des besoins d'équilibrer leur balance des paiements et pour pallier les difficultés qui proviennent principalement de leurs efforts pour élargir leur marché intérieur ainsi que l'instabilité des termes de leurs échanges;
- de la nécessité d'assurer une augmentation rapide et soutenue des recettes d'exportation de leurs pays.

article 3 ne s'opposent pas à la réalisation d'un système général de préférences et ne font pas obstacle à ce que les Etats associés y participent » (4).

Cette demande des Etats africains et malgache associés d'abandonner le régime de réciprocité au profit des préférences généralisées affectait considérablement le mécanisme des échanges commerciaux du G.A.T.T., fondé essentiellement sur le traitement général de la nation la plus favorisée. Aux termes de l'Art. 1^{er} de l'Accord général, « tous avantages, faveurs, priviléges ou immunités accordés par une partie contractante à un produit originaire ou à destination de tout autre pays, seront, immédiatement et sans condition, étendus à tout produit similaire originaire ou à destination du territoire de toutes les autres parties contractantes. Cette disposition concerne les droits de douane et les

(4) Dans l'aide-mémoire remis à la C.E.E. en avril 1969, le président de l'O.C.A.M., Diori HAMANI (Niger) déclarait:

La Communauté accepte le maintien des zones de libre-échange entre elle et les Etats associés. Mais elle envisage une réduction sensible des avantages préférentiels réciproquement consentis dans le cadre de ces zones de libre-échange, ce qui aboutirait, en fait, si cette nouvelle orientation devait être retenue, à les démanteler.

Comme vient de le rappeler M. Rochereau, durant les quatre années écoulées, si la Communauté a accru de 17 % ses achats à l'ensemble du Tiers Monde, c'est seulement de 13 % qu'elle a augmenté ses importations en provenance des Etats associés. Ceux-ci ne comprennent donc pas pour quelles raisons ils devraient renoncer à des préférences qui ne gênent nullement les pays tiers en voie de développement, tant qu'ils ne sont pas assurés de retrouver des avantages au moins équivalents dans les accords mondiaux sur les produits qui les intéressent. Ils s'étonnent de l'insistance mise par la Communauté à réduire, encore, des préférences déjà largement diminuées en 1964 et depuis, alors que, en bonne logique, celles-ci devraient être au moins reconduites à leur niveau actuel.

De même, les propositions préliminaires adressées par la Communauté à l'O.C.D.E. concernant la mise en œuvre des préférences généralisées en faveur des pays en voie de développement aboutissent à faire partager, avec l'ensemble de ceux-ci, les avantages préférentiels dont bénéficient sur les marchés européens les Etats associés pour leurs produits fini et semi-finis, sans leur accorder pour autant les compensations auxquelles ils peuvent légitimement prétendre. Contrairement à ce que paraît croire la Communauté, les décisions prises à New Delhi ne la dispensent pas de prendre à l'égard des pays qui lui sont associés, et pour ce qui la concerne, les mesures spéciales que lui imposent aussi bien les engagements qu'elle assume dans le cadre de l'association, que leur triste privilège d'appartenir aux pays en voie de développement les moins avancés.

Enfin, réduire, voire supprimer comme le souhaitent certains gouvernements européens, les préférences « inverses » est un problème qui n'a pas à être examiné à l'occasion des négociations en cours. Il relève de la souveraineté des Etats associés qui sont seuls juges des contreparties qu'ils entendent accorder à la Communauté dans le cadre de l'association, et des aménagements qu'ils pourraient apporter au niveau de ces préférences dans leurs négociations commerciales avec les autres pays développés.

impositions de toute nature qui frappent les importations ou les exportations ainsi que ceux qui frappent les transferts internationaux de fonds destinés à régler les importations ou les exportations, le mode de perception de ces droits et impositions, l'ensemble de la réglementation et des formalités afférentes aux importations ou aux exportations ainsi que toutes les questions qui font l'objet des paragraphes 2 et 4 de l'article III » (relatif au traitement national en matière d'impositions et de réglementations intérieures).

A plus d'une reprise, les Etats africains et malgache nouvellement indépendants, demandèrent au G.A.T.T. des dérogations à l'application de cette clause fondamentale, et donnant suite à ces démarches, en mai 1963, la Conférence du G.A.T.T. adopta un ensemble de dispositions en faveur des pays du Tiers Monde destinées à être insérées dans le Chapitre IV de l'Accord général. Le 8 février 1965, 28 pays ont signé le Protocole relatif à ce nouveau dispositif, aux termes duquel, les pays industrialisés ne doivent pas attendre la réciprocité dans les négociations commerciales pour réduire ou éliminer les droits de douane ou d'autres obstacles aux échanges commerciaux avec les pays en voie de développement. Les pays avancés ont accepté de ne pas accroître, sauf pour raisons impérieuses, les obstacles à l'entrée dans leurs pays des produits en provenance des pays en voie de développement qui présentent pour ces derniers un caractère particulier. Une priorité a été recommandée pour la réduction et l'élimination de taxes fiscales qui entraînaient la consommation de produits exportés par les pays du Tiers Monde. Une procédure de consultation a été instaurée pour le règlement des difficultés qui surgiraient dans l'exécution de ces différentes dispositions. Enfin, poursuivant dans la même voie de dérogations au système de traitement général de la nation la plus favorisée, en 1968 fut établi le schéma d'un système général de préférences ouvrant la brèche au principe de *réciprocité* considéré jusqu'alors comme le fondement du système mondial des échanges commerciaux.

C'est dans le contexte de cette dénonciation de plus en plus fréquente du principe de réciprocité que l'appel des Etats africains et malgache associés en faveur de l'introduction des préférences dans leurs échanges avec la C.E.E. se fit de plus en plus pressant. A sa session de Hambourg, en janvier 1970, la Confé-

rence parlementaire de l'Association regretta « la diminution des préférences résultant de l'abaissement des droits du tarif douanier de la C.E.E. sur certains produits tropicaux intéressant les Etats associés », souhaita « qu'elle soit au moins compensée par des actions spécifiques de promotion commerciale facilitant l'écoulement de ces produits », et rappella que, « la réalisation de préférences généralisées au plan mondial pour les produits finis et semi-finis des pays en voie de développement doit s'accompagner de mesures particulières à l'égard des plus défavorisés et notamment de mesures adéquates permettant de compenser la perte des avantages qui résulterait pour les E.A.M.A. d'une généralisation des préférences à l'ensemble des pays en voie de développement ». D'abord hésitante, mais obligée de tenir compte de l'attitude d'autres pays du Tiers Monde qui ont repris à leur compte la doctrine des préférences généralisées, la C.E.E. finit par s'y rallier, et en juillet 1971 elle adoptait ce régime ouvrant aux pays en voie de développement des contingents d'importation à droit nul pour tous leurs produits manufacturés; ce geste de solidarité fut accueilli avec une évidente satisfaction. C'est dire que l'apport de Lomé s'avère ici d'ordre institutionnel et normatif: il confirme par la voie conventionnelle multilatérale ce qui avait déjà été mis en vigueur — tout au moins partiellement — par la voie réglementaire. Du point de vue de la clarté juridique et de la sécurité des relations économiques internationales, c'est évidemment mieux.

Désormais, la quasi-totalité des importations en provenance des A.C.P. — 99,2 % — entrent sur les marchés des Neuf en franchise de droits, sans que les 46 Etats A.C.P. accordent à la C.E.E. la même réciprocité. Ce chiffre couvre toutes les exportations industrielles des Etats A.C.P., ainsi que 96 % de leurs exportations agricoles, le sucre y compris, qui entrent désormais dans la Communauté en franchise et sans prélèvements agricoles, autrement dit, bénéficient de la même condition que des produits européens dans les différents Etats membres de la Communauté.

La C.E.E. n'a pas complètement libéré l'introduction dans les neuf pays européens des produits *agricoles* qui représentent quelque 0,8 % de leurs importations totales, et 4 % des exportations des Etats A.C.P.: il s'agit notamment de la viande bovine, des céréales et des agrumes. Des mesures spéciales ont été

prévues en ce qui concerne les exportations vers la C.E.E. de la viande bovine et en faveur du maïs, du riz, du millet, du sorghom, des produits transformés à base de céréales et de riz ainsi que de certains fruits et légumes. La Communauté s'est déclarée disposée à examiner les demandes des Etats A.C.P. relatives à l'établissement d'un régime spécial pour d'autres produits agricoles. En ce qui concerne le rhum, une exemption des droits de douane a été prévue pour des contingents qui seraient déterminés annuellement sur la base des exportations les plus importantes réalisées au cours de l'une des trois dernières années. En ce qui concerne les bananes, la C.E.E. garantit aux Etats A.C.P. l'accès au marché communautaire et les avantages sur ce marché au moins aussi favorables qu'avant la signature de la Convention. Autrement dit, si une certaine protection du marché agricole européen subsiste — ce qui s'explique par les difficultés qui pèsent sur ce secteur dans presque tous les pays membres de la C.E.E. — il n'en demeure pas moins que les pays A.C.P. bénéficient dans la Communauté d'un régime d'importation plus libéral que les autres pays fournisseurs.

La liberté d'accès des produits manufacturés des Etats A.C.P. en Europe n'implique aucune réciprocité. Etant données leurs difficultés économiques et financières, les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique sont autorisés à pratiquer une imposition douanière et fiscale — souvent élevée — en ce qui concerne l'introduction des biens industriels et d'équipement en provenance de la C.E.E. (Art. 7). Autrement dit, ce qui était considéré sous le régime des conventions de Yaoundé comme exceptionnel, c'est-à-dire soumis au mécanisme des clauses de sauvegarde, est érigé sous le régime de Lomé en statut permanent. L'Europe « n'a demandé qu'une chose aux pays africains, c'est de ne pas discriminer contre elle. Mais elle n'a pas demandé un traitement meilleur que celui qu'accordent ces pays à d'autres nations industrielles » (5). Tenant compte de cette situation, les Etats A.C.P. se sont engagés à accorder à la C.E.E. un régime au moins aussi favorable que celui qu'ils consentent à tout autre *pay*s développé; cet octroi (limité) de la clause de la nation la plus

(5) Louis AMEYE, *Le chemin de Lomé*; dans: *Le Soir* (Bruxelles), 6 mars 1975.

favorisée ne s'applique pas aux relations économiques et commerciales entre les Etats A.C.P. et d'autres *pay*s en voie de développement (Art. 7, § b).

Deux mesures complémentaires accompagnent ce nouveau mécanisme d'échanges commerciaux.

Accédant à la demande des Etats A.C.P., la Communauté économique européenne a consenti à assouplir la réglementation relative aux *règles d'origine*. Désormais, les différents Etats A.C.P. sont considérés comme un seul territoire pour la définition de l'origine des produits.

En second lieu, le développement des exportations des Etats A.C.P. vers la Communauté sera soutenu par différentes mesures de *promotion commerciale*. La C.E.E. s'est engagée d'aider les Etats A.C.P. à améliorer les structures et les méthodes de travail de leurs organismes ou de leurs entreprises qui ont une activité dans le domaine du commerce extérieur. Elle contribuera à la formation et au perfectionnement des techniciens du commerce extérieur et de la promotion commerciale; elle facilitera la participation des Etats A.C.P. à des foires, expositions, salons spécialisés et d'autres manifestations commerciales; elle favorisera la coopération entre les opérateurs économiques des Neuf et les 46 Etats A.C.P.; elle réalisera des études et des enquêtes de marchés et de marqueting et se chargera de la diffusion des informations commerciales appropriées en vue de favoriser le développement des échanges. Cette action de promotion commerciale vise, au second degré, à promouvoir le processus d'industrialisation, « notamment pour les nombreux A.C.P. de petite envergure dont l'exiguïté du marché national ne permettra pas de procéder à une industrialisation par voie de substitution des importations » (6).

Ainsi envisagée, la mise en vigueur du système des préférences généralisées entre la C.E.E. et les Etats A.C.P. pose une série de problèmes et soulève un certain nombre d'observations.

Et tout d'abord, ce régime des échanges pourra être *suspendu* lorsque son application « entraîne des perturbations sérieuses

(6) H.-B. KROHN, *La Convention de Lomé entre la Communauté européenne et les pays A.C.P.: une étape importante dans les relations entre la Communauté et les pays en voie de développement*; dans: *Revue du Marché Commun*, mars 1975, p. 103.

dans un secteur de l'activité économique de la Communauté ou d'un ou plusieurs Etats membres, ou compromet leur stabilité financière extérieure, ou si des difficultés surgissent, qui risquent d'entraîner la détérioration d'un secteur d'activité d'une région de la Communauté » (Art. 10, § 1). Le cas échéant, la Communauté pourra autoriser l'Etat membre intéressé à prendre « les mesures de sauvegarde nécessaires, dont les effets perturbateurs sur le commerce entre les pays membres de la Communauté doivent être minimes, sans « excéder la portée strictement indispensable pour remédier aux difficultés qui se sont manifestées » (Art. 10, § 2). Cette clause de sauvegarde n'est pas d'application en ce qui concerne l'organisation commune du marché de sucre.

La seconde observation a trait aux possibilités du *perfectionnement* du régime des préférences. L'on sait que depuis 1971 — date de sa première introduction dans la Communauté — de nouvelles revendications ont été formulées à Lima par la Conférence des pays non-alignés (novembre 1971), par certaines résolutions de la CNUCED à Santiago-de-Chili, par la Sixième et la Septième sessions extraordinaires de l'Assemblée générale des Nations Unies en mai 1974 et en septembre 1975, ainsi que lors des différentes réunions de travail organisées dans le cadre des conférences Nord-Sud. En plaident en faveur du traitement préférentiel généralisé dont devraient bénéficier les pays en voie de développement, la Charte des droits et devoirs économiques des Etats du 12 décembre 1974 réclama auprès des pays industrialisés l'adoption « d'autres mesures différencielles, dans les domaines où cela est possible et appropriées selon les modalités qui aboutissent à l'octroi d'un traitement spécial et plus favorable, afin de pourvoir aux besoins des pays en voie de développement en matière de commerce et de développement » (Art. 18). Autrement dit, si le système de Lomé a paru constituer un progrès réel en vue d'atténuer les effets nocifs de l'asymétrie économique entre les pays riches et les pays pauvres, on a fait néanmoins observer qu'il est susceptible d'amélioration, qu'il est perfectible — ou extensible — étant donné que l'objectif primordial des préférences consiste à « réaliser une croissance régulière des importations des produits manufacturés en provenance des pays en voie de développement » pour faciliter leur industrialisation. Tenant compte de cette situation, estimant que « les préfé-

rences généralisées demeurent un élément fondamental de la politique globale de la Communauté en faveur du Tiers Monde », le Conseil de la C.E.E. a décidé, le 3 mars 1975, leur « développement futur », et le 17 novembre 1975 il a arrêté des modalités concrètes à l'application de ce système en 1976.

En ce qui concerne les *produits industriels* autres que textiles, la Communauté a ouvert pour 1976 des possibilités d'importation en franchise en provenance des pays en voie de développement pour un montant de 2,65 milliards d'unités de compte, contre 2,3 milliards d'u.c. en 1975. Pour les textiles, le régime en vigueur en 1975 a été prorogé, soit l'ouverture des possibilités d'importation à concurrence de 600 millions d'u.c., et une solution spécifique a été adoptée en ce qui concerne le contingent relatif aux bois plaqués et contreplaqués. Autrement dit, les possibilités d'importation pour l'ensemble du secteur industriel s'élèvent en 1976 à 3,25 milliards d'u.c.

En ce qui concerne les *produits agricoles transformés*, la marge de préférence a été élargie sous la forme d'un abaissement linéaire supplémentaire de 10 %. L'ensemble des améliorations ou des confirmations des situations antérieures régissant le café soluble, le beurre, le cacao, les conserves d'ananas, le tabac brut, le poivre, l'huile de palme et de coco, devrait porter les possibilités d'importations préférentielles, de 650 milliards d'u.c. en 1975, à 850 millions en 1976.

Il n'empêche — et ceci est notre troisième observation — que, quel que soit le degré de libéralisation et de non-réciprocité pour permettre l'entrée en Europe des produits manufacturés en provenance des pays en voie de développement, il serait peu sage de se leurrer quant aux chances réelles pour ces pays de conquérir effectivement des marchés européens. La plupart des produits fabriqués dans les pays du Tiers Monde ne correspondent pas — ou peu — aux *exigences des consommateurs européens* et auront beaucoup de peine à s'imposer. Ils sont fabriqués le plus souvent en fonction des normes en vigueur dans les pays d'outre-mer, et il serait donc opportun que, face à cette situation — qui n'est pas une simple affaire de douanes — les pays en voie de développement cherchent des formules de recharge, en favorisant les échanges mutuels de leurs produits manufacturés, en procédant dans leurs pays respectifs à la démobilisation des barrières doua-

nières, et partant, à la constitution de marchés communs régionaux (7).

Enfin, le problème des entraves douanières dans les pays en voie de développement doit être réexaminé de près, étant donné qu'à la longue, leur généralisation — peut-être abusive — met en question la libéralisation progressive des échanges commerciaux par l'élimination des obstacles tarifaires et non-tarifaires. Il faut être franc: le commerce international n'est pas uniquement une affaire d'altruisme ou de bienfaisance, mais également et surtout, une rude compétition et une activité lucrative, et en présentant les choses autrement, on défigure la vérité. Ni l'ouverture inconditionnelle des marchés des Neuf européens, ni l'instauration du protectionnisme plus ou moins rigide dans les pays en voie de développement n'auront une influence décisive sur leur décollage économique: il faut accroître le volume des échanges, et ces échanges doivent être mutuellement profitables. Il y a déjà bien longtemps que Marx et Engels ont dénoncé le caractère nocif des « prohibitions primitives » contre la concurrence extérieure, rappelant cette vérité que, « les droits de douane ont leur origine dans les droits que les seigneurs féodaux imposaient aux marchands qui traversaient leur territoire comme rachat du pillage; ces droits furent plus tard également imposés par les villes et, avec l'apparition des Etats modernes, ils furent le moyen le plus à portée de la main pour permettre au fisc d'encaisser de l'argent » (8). Autrement dit, si le protectionnisme nationaliste que nous combattons établit des relations internationales de type antagoniste, si le libre échange classique suggère des relations fondées sur la compétition et la lutte implacable pour les débouchés où n'émergent que les puissants, il faut tout mettre en œuvre pour dépasser cette antinomie et placer les relations économiques euro-africaines sous le signe d'une coopération compétitive organisée. Quel que soit le progrès accompli dans le domaine des préférences généralisées, il n'y a pas lieu de perdre de vue l'idée de base qui préside à tout échange commercial, à savoir, l'avantage mutuel.

(7) Hendrik FAYAT, *Vers un grand débat sur le commerce mondial*; dans: *Chronique de politique étrangère*, septembre 1972, p. 557.

(8) K. MARX et F. ENGELS, *L'Idéologie allemande*. Paris, Editions sociales, 1968, p. 96.

10. LA STABILISATION DES RECETTES D'EXPORTATION DES PRODUITS DE BASE

La deuxième innovation fondamentale de la Convention de Lomé a trait à la stabilisation des recettes d'exportation des produits de base, en entendant par ces derniers « tout produit de l'agriculture, des forêts ou de la pêche, tout minéral, que ce produit soit sous sa forme naturelle, ou qu'il ait subi la transformation qu'exige communément la vente en quantité importante sur le marché international » (1). Tenant compte des doléances (justifiées) des Etats associés en ce qui concerne les effets désastreux des fluctuations des prix et, partant, des recettes de leurs exportations, la Convention de Lomé a prévu un mécanisme de stabilisation des recettes d'exportations de certains produits de base.

Il est banal de rappeler que dans l'état actuel des choses, les pays en voie de développement restent essentiellement producteurs et fournisseurs des matières premières dont les pays industriels sont de grands consommateurs. La chose est évidente pour le pétrole, elle est non moins évidente pour un grand nombre de produits tropicaux du règne végétal, elle reste d'actualité pour les minéraux, par exemple en ce qui concerne les minéraux des métaux non-ferreux. Sans accorder une foi absolue aux statistiques souvent approximatives, on peut estimer que les pays industrialisés à économie de marché — les neuf pays de la C.E.E., le Japon et les Etats-Unis — importent 35 % de minéraux en provenance des pays en voie de développement, et ces derniers exportent vers les pays industrialisés 70 % de leur production de minéraux, ce qui représente 43 % de leurs exportations globales. En ce qui concerne les métaux non-ferreux, les neuf pays de la C.E.E. en sont tributaires à concurrence de 58 %, et cet approvisionnement provient à concurrence de 65 % des pays en voie de développement;

(1) Art. 56 de la Charte de La Havane. Interprétation de la Section 6 de l'Art. 16 du G.A.T.T.

pour le minerai de fer, ces chiffres sont respectivement de 70 % et de 54 % (2). Quant aux produits agricoles, ils constituent souvent la seule ressource exportable de certains pays du Tiers Monde, mais la demande de ces produits est limitée: ils s'adressent pour la plupart à la consommation, non à l'industrie.

Tout ceci n'est évidemment pas très nouveau, ce problème est connu depuis longtemps, et sa nouveauté ne provient que du contexte international spécifique dans lequel il est reformulé. Pendant de longues années, les cours des matières premières accusaient une propension à une baisse relative par rapport aux prix de produits finis; ce mouvement revêtait des variations en dents de scie, compliquait ou empêchait toute prévision économique digne de ce nom, introduisait dans les relations internationales toute sorte d'éléments perturbateurs et générateurs de crises. Cependant, tant que subsistaient les anciennes structures coloniales et tant que prévalait l'ancien ordre économique axé sur la liberté quasi-absolue des transactions internationales et la formation des prix suivant la loi de l'offre et de la demande, ce problème revêtait une signification relativement limitée: les fluctuations des prix affectaient, certes, la vie des grandes entreprises, mais celles-ci acceptaient de bonne grâce le jeu de la concurrence qui était inhérent au système.

Le problème prit une autre dimension et une autre signification dans les années de l'après-guerre consécutivement à la décolonisation des territoires et pays du Proche-Orient et de l'Asie, et plus tard, de l'Afrique. Désormais, les fluctuations des cours de produits de base affectent non seulement la marche des grandes entreprises, mais également la vie des jeunes Etats, leur incidence est non seulement économique mais aussi politique et sociale, en ce sens que, dans plus d'un cas, les recettes d'exportation de matières premières constituent pour les Etats indépendants une part essentielle de leurs ressources budgétaires, et la stabilité de ces rentrées est une condition indispensable pour organiser leur vie sociétaire, leur développement économique, leur indépendance politique. Les Nations Unies ont été saisies de ce problème, on en a discuté beaucoup, et en fin de compte, le Conseil économique et social fut chargé d'esquisser un pro-

(2) *Annales des Mines*, janvier 1975, p. 37 s.

gramme concret en vue d'atténuer les effets nocifs de variations des cours. Une Commission du commerce international de produits de base fut créée en 1954, avec mandat « d'étudier les mesures visant à éviter les fluctuations excessives des prix des produits de base et du volume du commerce de ces produits, et de suivre d'une façon continue l'évolution des marchés des produits de base ». La Commission présenta un nombre impressionnant de rapports proposant, entre autres, la conclusion d'accords interétatiques appropriés, et si certains accords ont effectivement vu le jour, rien n'a été fait pour trouver une solution à la globalité du problème. « Dans ce domaine, disait Raymond Scheyven, qui fut élu à l'époque président de l'Ecosoc, il convient avant toute autre chose d'apporter une solution au grand problème de la fluctuation des produits de base qui constituent la principale, sinon la seule monnaie d'échange dont disposent les pays sous-développés. Les fluctuations des cours provoquent des secousses violentes qui troublent profondément les fragiles économies des pays pauvres, faisant succéder des périodes de boom à des crises tragiques et compromettant le développement harmonieux du progrès » (3). Il s'agissait donc de trouver des formules permettant « d'une part, de protéger ces vendeurs démunis contre l'égoïsme de leurs acheteurs prospères et, d'autre part, de les aider à se défendre des caprices de la nature qui affectent leur production » (4). Il est apparu qu'en ce qui concerne les produits agricoles, cette protection pourrait être organisée moyennant un système de reports des années excédentaires sur les années déficitaires, et en ce qui concerne les minerais, on a proposé des systèmes de compensation pour contrebalancer les variations des prix. Pour être réalisable — pour être efficient — un système de péréquation ne se conçoit qu'à la condition qu'il y ait une intervention financière extérieure.

La Convention de Lomé a prévu un tel mécanisme régulateur. Désormais, la Communauté économique européenne met en œuvre un système visant à garantir la stabilisation des recettes provenant de l'exportation par les Etats A.C.P. vers la C.E.E. de certains des produits essentiels dont leurs économies dépendent,

(3) Raymond SCHEYVEN, *Le grand problème de l'heure: aider les pays sous-développés*. Bruxelles, Imprimerie Van Ruys, 1954, p. 11.

(4) Edgar FAURE, *Prévoir le présent*. Paris, Gallimard, 1966, p. 114.

et qui sont affectées par des fluctuations de prix et de quantités. Ce système n'intervient pas dans le mécanisme du marché, autrement dit, il n'affecte pas le jeu de l'offre et de la demande. Ses interventions sont d'ordre financier: elles ont lieu lorsque la valeur d'exportation de certains produits de base des Etats A.C.P. tombe en dessous des niveaux de références qui sont calculés pour chaque pays A.C.P. et pour chaque produit. Ce niveau de référence qui déclenche les transferts financiers, correspond à la moyenne des recettes d'exportation au cours des quatre années précédant chaque année d'application.

Le système de Lomé de stabilisation des recettes d'exportation par la voie de transferts financiers couvre *douze produits de base*, qui ont été fixés de commun accord par la Communauté et par les Etats A.C.P. L'établissement de cette liste s'avéra laborieux: si les Etats européens étaient disposés à y inclure les produits jugés essentiels comme le café, le cacao, le coton et l'arachide, les Etats A.C.P. insistaient sur l'inclusion du sisal, des peaux et cuirs, de l'huile de coco et de l'huile de palme, et un autre pays réclamait qu'on y ajoute également le minerai de fer dont les exportations occupent une place prédominante dans son économie. En fin de compte, les douze produits de base en faveur desquels joue le système de transferts financiers, sont les suivants:

- Produits de l'arachide (arachides en coques ou décortiqués, huile d'arachide et tourteaux d'arachide);
- Produits du cacao (cacao en fèves, pâte de cacao, beurre de cacao);
- Produits du café (café vert ou torréfié, extraits ou essences de café);
- Produits du coton (coton en masse, linters de coton);
- Produits du coco (noix de coco, coprah, huile de coco, tourteaux de noix de coco);
- Produits du palmier et du palmiste (huile de palme, huile de palmiste, tourteaux de palmiste, noix de palmiste);
- Cuir et peaux (peaux brutes, cuirs et peaux de bovins, peaux d'ovins, peaux de caprins);
- Produits du bois (bois bruts, bois simplement équarri, bois simplement sciés longitudinalement);
- Bananes fraîches;
- Thé;

- Sisal brut;
- Minerai de fer (minerai de fer et pyrites de fer grillées).

Il a été convenu qu'après un an de fonctionnement de la Convention, d'autres produits pourraient être ajoutés sur cette liste.

Comme mentionné plus haut, l'idée de base du système est qu'il faut se prémunir contre de « mauvaises années » et contre des chutes brutales de cours. Une caisse d'assurance dotée de 375 millions d'unités de compte répartis en cinq tranches annuelles égales — soit 11 % des ressources financières dont dispose la Communauté — couvrira pendant cinq ans les baisses des recettes d'exportation des Etats A.C.P., pour autant que celles-ci représentent 7,5 % de leurs ressources extérieures, sauf pour le sisal où ce pourcentage est de 5 %. Ce taux peut être réduit à 2,5 % dans le chef des pays les plus pauvres, c'est-à-dire « les moins développés, enclavés ou insulaires »: ils sont 34 sur 46 Etats A.C.P. qui font partie de la Convention (5). En principe, les subventions sont remboursables: les Etats A.C.P. qui ont bénéficié d'un transfert doivent contribuer dans les cinq ans qui suivent à la reconstitution des ressources financières de la caisse d'assurance, pour autant que l'évolution de leurs recettes d'exportations le permet. Cette règle ne vaut pas pour les pays les plus démunis, pour lesquels les interventions de la caisse se font à titre de dons.

Autrement dit, la C.E.E. garantit aux pays en voie de développement A.C.P. un marché rémunérateur. « Si les ressources d'exportation d'un pays pour un produit déterminé exporté en Europe baissent une année déterminée, par suite d'une spéculation sur les prix, ou d'une mauvaise récolte, la Communauté paie la différence. L'intérêt est évident; le pays bénéficiaire a la certitude d'un revenu; par conséquent, il peut planifier sa production en fonction du marché qui lui est ouvert par l'ouverture de nos frontières. C'est un point fondamental » (6). Oui, c'est un point

(5) Aux termes de l'Art. 24 de la Convention, les *Etats A.C.P. les moins développés, enclavés ou insulaires* sont les suivants:

Bahamas, Botswana, Burundi, Bénin, Ethiopie, Fidji, Gambie, Grenade, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée Equatoriale, Haute-Volta, Ile Maurice, Jamaïque, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Niger, Ouganda, République centrafricaine, Rwanda, Samoa occidentale, Somalie, Soudan, Swaziland, Tanzanie, Tchad, Togo, Tonga, Trinité et Tobago, Zambie.

(6) Claude CHEYSSON, *Politique européenne du développement*; dans: *Chronique de politique étrangère*, mars 1974, p. 158.

fondamental. D'ores et déjà, on a estimé que parmi les douze produits retenus, les bois tropicaux et les cuirs et peaux qui ont subi en 1975 les effets de la récession économique mondiale, pourraient être les premiers à provoquer la mise en marche du système. Claude Cheysson s'enhardit en ajoutant que le « geste » de la C.E.E. en faveur des nations démunies peut être comparé à celui « qu'ont accompli les pays européens au XIX^e siècle lorsqu'ils ont reconnu à leurs propres travailleurs le droit à des indemnités de chômage ou de maladie » (7). S'il pouvait être effectivement ainsi, il y aurait un changement.

Un régime spécial a été organisé en ce qui concerne le *sucré*: ce produit constitua un point particulièrement âpre de la négociation et fut la dernière difficulté avant la signature de la Convention. Pour situer les données de ce problème, rappelons que la première ébauche d'une réglementation internationale du marché du sucre date déjà de 1864, et qu'après la Deuxième guerre mondiale, un accord signé en 1953 (entré en vigueur le 1^{er} janvier 1954 et modifié depuis lors à plusieurs reprises) organisa des garanties d'approvisionnement en sucre aux pays importateurs, et des débouchés aux pays exportateurs, « à des prix équitables et stables ». En ce qui concerne les pays africains et malgache membres de l'O.C.A.M., un accord sur le sucre a été signé en juin 1966 à Tananarive: on l'a considéré à l'époque comme « modèle unique de coopération entre pays en voie de développement ». L'évolution conjoncturelle du sucre a connu des hauts et des bas, et vers les années 1965-1966, les milieux économiques autorisés estimaient, qu'en Europe, le marché avait atteint sa phase de maturité, voire de saturation, et qu'une augmentation plus ou moins substantielle de sa consommation (et partant de ses ventes) ne pourrait être réalisée que moyennant des modifications structurelles fondamentales, le sucre pouvant trouver une utilisation accrue dans certains secteurs de l'industrie. Depuis lors, la conjoncture du marché a connu une évolution moins pessimiste, la consommation s'amplifia, de telle sorte que peu à peu les pays européens sont devenus sous-producteurs, et partant, importateurs. L'adhésion de l'Ile Maurice, d'abord à l'O.C.A.M.,

(7) *La C.E.E. en tête de l'effort d'aide au développement*; dans: *Le Soir* (Bruxelles), 13 septembre 1974.

ensuite (le 12 mai 1972) au régime de Yaoundé II, modifia sensiblement les données du problème, et en octobre 1972, la C.E.E. s'est engagée à prendre en considération la demande des Etats associés qui souhaitaient obtenir un contingent à caractère préférentiel pour 50.000 t de sucre sur le marché communautaire. Il avait été dit que, « cet engagement marquait un tournant « historique » dans l'attitude de la Communauté qui avait jusque-là toujours refusé de toucher à la protection de son marché sucrier » (8).

Conformément au mécanisme de la Convention de Lomé, la C.E.E. accorde aux Etats A.C.P. des garanties d'écoulement du sucre tant en tonnage qu'en prix, ce qui constitue un pas important vers une éventuelle généralisation de contrats à long terme sur les produits de base. Les neuf Etats membres de la Communauté se sont engagés à acheter, et les treize pays producteurs A.C.P. à livrer annuellement, jusqu'à un plafond de 1,4 millions de tonnes de sucre de canne, brut ou blanc. Ce dispositif concerne les treize Etats A.C.P. directement intéressés, les quantités des livraisons annuelles ayant été fixées comme suit: Barbade (49.300 tonnes métriques), Fidji (163.600), Guyane (157.700), Ile Maurice (487.200), Jamaïque (118.300), Kenya (5.000), Madagascar (10.000), Malawi (20.000), Ouganda (5.000), République populaire du Congo (10.000), Swaziland (116.400), Tanzanie (10.000), Trinité et Tobago (69.000). La Communauté associa également à son système les trois pays non signataires de la Convention, à savoir Belize, St-Kitts-Nevis-Anguilla et Surinam, pour lesquels elle réserva des contingents d'exportation respectivement de 39.400, 14.800 et 4.000 tonnes métriques. Comme cela a déjà été mentionné, le Surinam devenu entretemps indépendant, pourrait éventuellement adhérer à la Convention.

Les pays de la C.E.E. ont accepté une clause d'indexation en ce qui concerne les prix: ils se sont engagés à payer aux Etats producteurs A.C.P., quel que soit le niveau du marché mondial, un prix minimum proche du prix européen, c'est-à-dire le prix qu'ils garantissent à leurs propres agriculteurs. Ceci est une innovation importante, en ce sens qu'il y a peu de précédents dans l'histoire des relations économiques mondiales où les pays développés aient

(8) *Marchés Tropicaux* (Paris), 9 février 1973.

accepté d'aligner le prix de leurs achats dans les pays d'outre-mer aux prix pratiqués envers leurs propres producteurs. Désormais, le prix du sucre est négocié annuellement et paritairement: pour la récolte de 1975-1976, il fut fixé à 155 livres la tonne. Tout ce dispositif est entré en application immédiatement, c'est-à-dire à partir du 28 février 1975 jusqu'à la date de l'entrée en vigueur de la Convention et au plus tard jusqu'au 30 juin 1976.

Il n'empêche que le fonctionnement de ce système est loin d'être de tout repos. Lors des négociations, en avril-mai 1976, relatives à la fixation des prix pour la nouvelle tranche annuelle des importations, la C.E.E. a proposé aux Etats A.C.P. 25,53 u.c. par cent kilos de sucre brut, soit environ 1.225 Francs belges, ce qui correspond *grosso modo* au prix obtenu par les producteurs des pays membres de la Communauté. En effet, le prix d'intervention pour le sucre en Europe des Neuf se situe entre 32-33 u.c. (1.535-1.584 Francs belges), mais après la déduction de la marge de raffinage et d'autres frais, il est ramené à 1.225 F comme mentionné plus haut.

Bien que ce prix soit probablement supérieur aux conditions prévalant sur le marché mondial, les Etats A.C.P. l'ont déclaré insuffisant, de telle sorte que ce problème a du être reporté. Une autre difficulté surgit du refus des Etats A.C.P. de participer au financement du stockage. C'est dire que les premiers enseignements tirés de la mise en application du mécanisme de Lomé relatif au sucre laissent à désirer.

Le régime de Lomé pourrait-il servir de point de départ pour être généralisé, ou tout au moins pour faciliter la conclusion d'arrangements appropriés devant favoriser la stabilisation des marchés des matières premières, la stabilisation des recettes d'exportations et la croissance de ces dernières? Peut-on raisonnablement espérer arriver dans un proche avenir, se prévalant des travaux de la CNUCED IV à Nairobi, à l'établissement d'un système international garantissant des prix « justes et équitables », c'est-à-dire rémunérateurs pour les producteurs, satisfaisants pour les consommateurs, équitables pour les uns et pour les autres? Les dirigeants des pays en voie de développement estiment qu'une réglementation internationale dans ce domaine ne devrait pas tarder, et ils font valoir qu'en l'absence d'une telle réglementation, la liberté totale du commerce des produits de

base joue en faveur principalement des producteurs les plus efficaces, par exemple les Etats-Unis, le Canada ou l'Australie, et elle défavorise les plus faibles qui sont les producteurs des pays sous-développés. Autrement dit, le moment est-il propice pour le règlement global de ce problème des produits de base et pour la renégociation fondamentale — par exemple, dans le cadre de la CNUCED — de certains accords sur le café, l'étain, le thé, le blé, le jute, le sucre ? Si oui, est-ce à l'occasion de cette renégociation qu'il y aurait lieu de retenir l'idée de la création, au sein de ces accords ou auprès d'un organisme spécialement créé à cet effet, des *stocks régulateurs*, comme cela avait été fait déjà en 1956 dans le cadre de l'accord international sur l'étain ? Le problème est d'une grande complexité, et les thèses en présence ne semblent pas absolument complémentaires et à plus d'un égard elles sont contradictoires. L'on se souvient qu'en octobre 1972, les Etats-Unis ont refusé de s'associer à l'accord international sur le cacao, adopté par 54 pays, et ce refus du plus grand consommateur mondial se fondait sur la doctrine, selon laquelle, « les accords mondiaux sur les matières premières faussent les lois du marché et portent atteinte, par là-même, aux intérêts des pays producteurs comme à ceux des pays consommateurs ». Il n'empêche qu'au cours de la même année 1972, suite à la Conférence de Santiago, les pays en voie de développement ont décidé d'entreprendre des consultations intensives sur quatorze produits de base pris isolément, et la CNUCED se pencha sur ce problème avec ferveur. Plus récemment, la *Charte des droits et devoirs économiques des Etats* adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 12 décembre 1974, rappela que, « tous les Etats ont le droit de se grouper en organisations de producteurs de produits de base » (Art. 5), et réaffirma que, « les Etats ont le devoir de contribuer au développement du commerce international de marchandises, notamment au moyen d'arrangements et, le cas échéant, par la conclusion d'accords multilatéraux à long terme de produits de base et compte tenu des intérêts des producteurs et des consommateurs. Tous les Etats ont en commun la responsabilité de favoriser le courant régulier et l'obtention de tous les produits commerciaux, échangés à des prix stables, rémunérateurs et équitables, contribuant ainsi au développement

équitable de l'économie mondiale tout en tenant compte, en particulier, des intérêts des pays en voie de développement » (Art. 6).

La même idée fut retenue par la Septième Assemblée générale extraordinaire des Nations Unies consacrée au développement (septembre 1975), qui a recommandé « un stockage international approprié et d'autres formes d'arrangements en matière de marchés, en vue d'assurer des prix stables, rémunérateurs et équitables aux produits de base dont l'exportation présente un intérêt pour les pays en développement, et pour favoriser l'équilibre entre l'offre et la demande, y compris, lorsque cela est possible, des engagements multilatéraux à long terme ». La même Assemblée avalisa le *programme intégré pour les produits de base* préparé par le Secrétariat de la CNUCED, portant sur le cacao, le café, le coton, le thé, le caoutchouc, le jute, les fibres dures, ainsi que le cuivre et l'étain. Il a été proposé d'englober tous ces produits dans un accord international d'ensemble comportant la création d'un organisme de gestion de stocks régulateurs, ces derniers étant propriété internationale. La pierre angulaire de ce projet consisterait dans la création d'un rouage international nouveau, un fonds commun pour le financement des stocks de produits de base. « Ce fonds serait un instrument nouveau dans le domaine des produits de base. Il servirait de catalyseur à la conclusion d'accords sur les produits; il donnerait une vue d'ensemble des problèmes et rapprocherait les producteurs et les consommateurs, mais cela pour plus d'un de ces produits» (9). Le fonds bénéficierait au départ d'un apport initial de 3 milliards de dollars permettant la mise en stocks des dix produits de base mentionnés plus haut, et il serait complété ultérieurement par trois autres milliards de dollars disponibles sans préavis, pour le cas où surviendrait une crise obligeant à accroître les stocks. Conformément aux déclarations de M. Gamani Corea, Secrétaire général de la CNUCED, l'organisme de gestion de ce fonds « ferait appel aux contributions des pays qui fournissent ces produits de base, de ceux qui les consomment et aussi des pays de l'OPEP. Les 3 milliards de dollars seraient divisés en deux fractions: d'un côté un milliard qui serait mis en

(9) Gamani COREA, *La quatrième conférence sur le commerce et le développement*; dans: *Le Monde diplomatique*, avril 1976, p. 19.

souscription, les parts souscrites ouvrant le droit de vote comme des actions ordinaires; de l'autre côté, 2 milliards qui seraient empruntés sur le marché auprès des institutions financières internationales, la Banque mondiale, le Fonds monétaire, et même auprès des pays de l'OPEP » (10). Il n'a pas été envisagé que ce fonds puisse se mêler des opérations d'achat de produits de base: son rôle se limiterait à mettre les moyens financiers nécessaires à la disposition d'organisme de gestion des stocks. Réuni à Manille, en février 1976, le « Groupe des 77 » a approuvé ce projet, et le gouvernement philippin s'est déclaré prêt à verser au fonds un montant de 50 millions de dollars.

Or, lors de la réunion à Genève, en mars 1976, du Conseil du commerce et du développement qui est l'organe directeur de la CNUCED, cette idée de la constitution des stocks régulateurs n'a été retenue ni par les Etats-Unis d'Amérique, ni par les Neuf Etats du Marché Commun européen, qui ont formulé des réserves, notamment en ce qui concerne le caoutchouc et le café; parmi les pays industrialisés, seuls les Pays-Bas, la Norvège et le Danemark semblaient admettre la possibilité d'arriver à une solution de compromis. Les mêmes divergences réapparurent à la Conférence de Nairobi, en mai 1976. Le Secrétaire d'Etat américain, H. Kissinger, a laissé entendre que les pays occidentaux sont arrivés à la limite des concessions possibles au Tiers Monde, et tout en déclarant que les Etats-Unis seraient disposés de participer à la constitution de stocks destinés à régulariser les cours mondiaux des matières premières, il a laissé sous silence le problème d'indexation. Les divergences ont également apparu chez les Neuf Etats européens. Si le gouvernement français s'est déclaré prêt à étudier la conclusion des accords spécifiques et à participer à la création de plusieurs fonds de produits, notamment pour le caoutchouc et le cuivre, et plus tard — dans deux ans par exemple — à la création d'un Fonds global de coordination, la position d'autres gouvernements européens présenta des disparités. Parlant au nom de la C.E.E., M. Thorn (Luxembourg) affirma que la Communauté s'engage à rechercher des conditions plus stables pour le commerce des matières premières, tant au niveau des quantités que des prix, mais il n'a voulu prendre

(10) *Le Monde*, 6 avril 1976, p. 21.

aucun engagement en ce qui concerne le fonds commun. En fait, la majorité des Etats membres de la Communauté a estimé qu'une étude fondamentale est indispensable pour juger de l'opportunité de la création d'un organisme international chapeautant l'ensemble des accords, produit par produit.

Au moment où ces pages sont écrites, la Conférence de Nairobi est loin d'être terminée, et dès lors, il serait prématuré de tirer des conclusions. Il n'empêche que dans ce domaine il faut être très franc: si certains produits de base se prêtent à une réglementation internationale plus ou moins précise et pourraient, à la rigueur connaître une certaine indexation assurant la protection des recettes d'exportation en cas de perturbations monétaires graves, par contre, il y en a d'autres pour lesquels l'entreprise paraît autrement plus aléatoire. Le climat d'inflation galopante, d'insécurité monétaire et d'incertitudes politiques ne s'y prête pas, et il serait illusoire de croire qu'on puisse aboutir en ce domaine à des progrès spectaculaires. Qui ne se souvient du récent affrontement entre les pays de l'OPEP et les pays industrialisés au sujet de livraisons de pétrole et de la fixation de leurs prix: le 16 octobre 1973, lors du «coup d'Etat pétrolier», les Etats arabes ont augmenté les prix de quelque 70 %, le prix du baril passant de 3,02 dollars à 5,12 dollars. Le 23 décembre 1973, il y eut une nouvelle augmentation, portant le prix du baril de 5,12 dollars à 11,6 dollars, autrement dit, les prix ont quadruplé; on n'a jamais connu de telles augmentations de prix en ce qui concerne les produits manufacturés. L'on se souvient également des divergences opposant le Royaume-Uni à d'autres pays européens en ce qui concerne la fixation du prix «plancher» pour le pétrole: désireux de protéger son approvisionnement en pétrole de la mer du Nord, le gouvernement de Londres souhaitait l'établissement d'un tel prix-limite, et donnant suite à cette demande, la Commission de la C.E.E. a fixé ce prix minimum de sauvegarde à sept dollars le baril. Cette décision a été critiquée — pour ne pas dire contestée — par le gouvernement français, ce qui indique que, même au niveau de l'Europe communautaire, les difficultés restent de taille.

Il y a également lieu de rappeler que, plus de la moitié de produits de base restent toujours entre les mains des pays industrialisés, ce qui signifie qu'en dernière analyse, ce sont ces der-

niers qui pourraient profiter le plus d'un système généralisé d'indexation. D'autre part, les partisans de la liberté de commerce allèguent que le système d'indexation remettrait en question le principe de la libre concurrence des échanges, et partant, s'opposent à leur socialisation internationale. Des considérations politiques ne sont pas à sous-estimer non plus: certaines puissances, plus particulièrement les Etats-Unis, craignent que l'indexation généralisée des matières premières ne puisse être le premier pas vers l'institutionnalisation d'une dépendance de fait des pays technologiquement avancés par rapport aux pays sous-développés dont la force politique ne réside que dans leur nombre. Enfin, il est un fait que la plupart des pays de l'Europe des Neuf restent pauvres en matières premières, ils n'ont pas de pétrole, peu de minéraux, et leurs gisements charbonniers appartiennent à une époque révolue. La prospérité économique de ces pays dérive non pas de leurs ressources naturelles, mais de leur intelligence et de leur énergie créatrice. Que dire alors de certains pays du Tiers Monde qui regorgent de matières premières, qui, comme c'est le cas du Zaïre, se trouvent dans un état de « scandale géologique »? Le problème fondamental de ces pays réside moins dans les conditions d'écoulement de ces produits, que dans leur mise en œuvre sur place, dans leur valorisation industrielle. Cela signifie, qu'en tenant compte de toutes ces considérations, il n'est pas certain qu'on puisse aboutir rapidement, dans ce domaine brûlant des matières premières, à un consensus universellement acceptable, et à la mise en vigueur des mécanismes régulateurs efficents.

11. LA COOPERATION FINANCIERE ET TECHNIQUE

La coopération financière et technique organisée par la Convention de Lomé a pour but de corriger les déséquilibres structurels dans les divers secteurs des pays A.C.P.: elle porte sur les projets et programmes qui contribuent au développement économique et social de ces pays. Dans l'esprit de la Convention, la coopération financière devrait à la longue, se substituer progressivement à l'aide financière: on n'est bien aidé que par soi-même.

Par rapport au régime de Yaoundé II, le dispositif de la coopération financière et technique présente certaines particularités:

- Toutes proportions gardées, elle est moins importante qu'antérieurement;
- Elle établit la distinction entre les niveaux de développement, et est destinée, de préférence, aux pays les plus pauvres;
- Elle est accordée, entre autres, aux projets de développement régional et interrégional;
- A plus d'un égard, elle est liée à la promotion de l'industrialisation des Etats A.C.P.;
- Plus que par le passé, elle est destinée aux petites et moyennes entreprises, ainsi qu'à la production rurale;
- Elle s'efforce de faire participer davantage les bénéficiaires d'aide à ses modalités d'octroi.

Etant donné l'extension géographique de la coopération prévue par la Convention de Lomé, l'aide financière fournie par la Communauté économique européenne aux Etats A.C.P. est proportionnellement moins importante que celle distribuée au titre de la deuxième convention de Yaoundé. Celle-ci prévoyait une contribution de 905 millions d'unités de compte à la parité d'août 1971, soit environ 1.086 millions de dollars; ce montant était destiné aux dix-neuf pays africains et malgache associés et devait être distribué pendant la période s'étalant entre 1971 et janvier 1975.

Conformément au mécanisme de la Convention de Lomé, le montant global des aides de la Communauté à répartir par le

Fonds Européen de Développement, pendant cinq ans, sous forme de subventions, de prêts à un très faible taux d'intérêt, etc., porte sur 3.390 millions d'u.c. De ce montant, 3.000 millions d'u.c. sont répartis par le F.E.D., tandis que 390 millions d'u.c. proviennent des ressources propres de la Banque Européenne d'Investissements. Les montants destinés à la coopération financière et technique s'élèvent à 2.625 millions d'u.c., dont 2.100 millions d'u.c. sont distribués sous forme de subventions, 430 millions d'u.c. sous forme de prêts spéciaux, dont la durée peut être de 40 ans et le taux d'intérêt de 1 % l'an, et 95 millions d'u.c. sous forme de capitaux à risques investis notamment dans les entreprises d'Etat des pays A.C.P. D'autre part, comme il a déjà été mentionné, 375 millions d'u.c. sont destinés aux transferts pour la stabilisation des recettes d'exportation des Etats A.C.P. En ce qui concerne la Banque Européenne d'Investissements, 390 millions d'u.c. pourront être accordés sous forme de prêts, sur ses ressources propres et suivant les conditions prévues par ses statuts, assortis en règle générale, d'une bonification d'intérêts au taux de 3 %.

Bien entendu, l'aide financière de la C.E.E. ne couvre pas les dépenses courantes d'administration, d'entretien et de fonctionnement.

En ce qui concerne la répartition des charges financières parmi les neuf Etats européens, il est à noter que la part supportée par le Royaume-Uni n'est que de 18,75 %, tandis que la France et l'Allemagne fédérale contribuent chacune au financement du F.E.D. à concurrence de 25,95 % (1).

Compte tenu des inégalités de situations économiques prévalant parmi les Etats A.C.P., il a été convenu que les pays les plus démunis bénéficieront d'un traitement privilégié; d'importantes

(1) Le climat d'insécurité monétaire dans lequel a été négociée la Convention ainsi que les projets relatifs à une éventuelle Union européenne, ont amené la C.E.E. à redéfinir l'*unité de compte*.

Aux termes de l'Annexe XVII, la Communauté a déclaré que, « le montant des aides de la Convention sera l'équivalent, dans une unité de compte européenne à définir, de 3 390 millions de droits de tirage spéciaux à leur valeur au 28 juin 1974. La disposition ci-dessus ne préjuge pas de la décision qu'il appartiendra au Conseil des Communautés européennes de prendre sur la question de savoir s'il convient d'employer les droits de tirage spéciaux ou un panier de monnaies des Etats membres, en vue de déterminer la composition de l'unité de compte européenne applicable dans le cadre de la Convention ».

mutations économiques se sont opérées ces dernières années parmi les pays en voie de développement, les inégalités se sont accentuées, et il est évident que certains pays pauvres éprouvent un besoin d'aide extérieure autrement plus pressant que certains pays riches en pétrole ou en minéraux. Ces pays « les moins développés » qui bénéficient d'un traitement privilégié dans l'octroi d'aide financière, sont au nombre de 24 (2), et il n'y a pas lieu de les confondre avec les 34 pays « les moins développés, enclavés ou insulaires » qui bénéficient d'un traitement privilégié dans le cadre du mécanisme de stabilisation des recettes d'exportation. C'est dire qu'en principe, seuls les pays les plus pauvres devraient recevoir une aide non-remboursable, tandis que d'autres pays, ceux qui disposent de la capacité financière de contracter des emprunts, recevront une aide sous forme de crédit au taux bonifié.

D'autre part, des aides exceptionnelles peuvent être accordées par la Communauté aux Etats A.C.P. qui sont confrontés à des difficultés graves résultant de *calamités naturelles* ou de *circonstances extraordinaire*s — l'on songe ici, par exemple, à la sécheresse qui a ravagé il n'y a pas longtemps les pays du Sahel, aux tremblements de terre, etc. Une dotation spéciale de 50 millions d'u.c. a été constituée à cet effet dans le cadre du Fonds Européen de Développement; le montant des crédits du F.E.D. virés à cette dotation pendant toute la durée d'application de la Convention ne peut dépasser 150 millions d'u.c.

Comme cela a déjà été mentionné, l'aide de la Communauté au titre de la coopération financière et technique — 3.390 millions d'u.c. — est inférieure, toutes proportions gardées, à ce qui était consenti sous le régime de la convention de Yaoundé II. Lors des

(2) Aux termes de l'Art. 48 de la Convention, peuvent bénéficier, selon leurs besoins propres, des mesures spéciales établies en application de la coopération financière et technique, les 24 Etats A.C.P. les moins développés suivants: Botswana, Burundi, Bénin, Ethiopie, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Haute-Volta, Lesotho, Malawi, Mali, Mauritanie, Niger, Ouganda, République centrafricaine, Rwanda, Samoa occidentale, Somalie, Soudan, Swaziland, Tanzanie, Tchad, Togo et Tonga.

Cette liste peut être modifiée par la décision du Conseil des ministres:

— dans le cas où un Etat tiers se trouvant dans une situation économique comparable accède à la Convention de Lomé;

— dans le cas où la situation économique d'un des Etats A.C.P. se modifie de façon radicale et durable, soit de manière à nécessiter l'application de mesures spéciales, soit de manière à ne plus justifier un tel traitement.

négociations avec la Communauté, les Etats A.C.P. ont demandé de fixer le montant global d'aide financière à 8 milliards d'u.c. De leur côté, à la Conférence de Kingston, en juillet 1974, les Etats membres de la C.E.E. ont consenti à tripler leur apport financier, mais refusèrent d'aller au-delà. Cet engagement fut tenu, et du point de vue arithmétique, il y a une augmentation; en fait, il s'agit plutôt d'une diminution, car dans le cadre de la Convention de Lomé, la population des 46 Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique est environ trois fois plus élevée que celle des dix-neuf E.A.M.A. Cette situation a suscité certaines critiques des pays en voie de développement lesquels, lors de l'ouverture des négociations, ont rappelé qu'aucun Etat associé ne devrait se retrouver dans une situation moins favorable qu'avant. Elle a également donné lieu à certaines mises au point de la part des Etats européens, lesquels ont souligné qu'ils ne pouvaient faire davantage: «dans la conjoncture économique actuelle de crise, il était difficile d'imaginer que la Communauté puisse faire davantage» (3). Est-ce possible de faire davantage? Oui, c'est possible, sans augmenter pour autant les montants consacrés par les Etats européens à l'aide à la coopération au développement, mais en effectuant certains transferts des contributions bilatérales au secteur multilatéral. A cet égard, on peut se rallier aux propositions du rapport Tindemans en ce qui concerne la mise en commun d'une partie des ressources des pays membres de la Communauté européenne affectées à la coopération au développement. Ce transfert devrait se faire graduellement, étant entendu que, quels que soient les montants destinés à l'action de la Communauté comme telle, il serait sage de préserver une certaine politique d'aide bilatérale. Celle-ci garde toujours sa place en raison de certaines spécificités léguées par l'histoire et par la géographie, et ce serait une erreur que de vouloir brusquer les choses (4).

(3) Philippe LEMAIRE, *Accord historique à Lomé. Les Neuf garantissent à quarante-six pays du tiers-monde la stabilité de leurs recettes d'exportation*; dans: *Le Monde*, 1er mars 1975.

(4) Ainsi, le Gouvernement belge participe traditionnellement aux actions multilatérales, pour un tiers de ses moyens financiers consacrés à la coopération, compte non tenu des charges de succession des Etats. Il accorde sa préférence à l'action multilatérale lorsque les conditions suivantes sont réunies:

— Efficacité au moins égale de l'aide multilatérale à celle des actions bilatérales correspondantes;

Sur l'insistance de la C.E.E. et nonobstant quelques réticences des Etats A.C.P., la Convention de Lomé a consacré le principe d'aide financière dans les différents secteurs de la coopération *régionale* entre deux ou plusieurs Etats A.C.P., et *interrégionale*, par exemple entre deux ou plusieurs organisations régionales dont font partie les Etats A.C.P. Dans ce domaine, le concours financier de la Communauté peut atteindre environ 300 millions d'u.c., c'est-à-dire près de 10 % de ses ressources. Le champ d'application de cette coopération est extrêmement vaste: l'on songe ici aux organismes interétatiques qui ont une activité dans le domaine des transports et communications, en ce qui concerne la construction de barrages, la production d'énergie et l'exploitation en commun des ressources naturelles, la coopération dans le domaine d'élevage et d'agriculture, dans le domaine des voyages et du tourisme, dans le domaine du commerce extérieur, etc.

Le concours financier de la C.E.E. vise notamment le *développement économique* entre les Etats A.C.P., ainsi que la *diversification* de leur production dans des secteurs où leurs possibilités sont particulièrement prometteuses et complémentaires, ce qui devrait, à la longue, réduire la dépendance de ces pays à l'égard des importations. Il a également pour objectif la promotion des échanges commerciaux entre les Etats A.C.P. par la voie d'*intégration régionale*, étant entendu que la création des marchés suffisamment larges stimule l'écoulement de la production industrielle et agricole laquelle éprouve des difficultés de pénétrer dans les marchés des Neuf malgré leur libéralisation par des préférences généralisées.

Parmi ces organismes de la coopération interétatique africaine, on peut citer, à titre d'exemple, celui relatif à la navigation et à la coopération entre les Etats du bassin du Niger, constitué le 26 octobre 1963 entre Cameroun, Côte d'Ivoire, Dahomey, Guinée, Haute-Volta, Mali, Niger, Nigéria et Tchad, et qui a connu depuis lors plusieurs réaménagements; peuvent être classés

-
- Meilleure surveillance du projet et meilleur encadrement du personnel belge;
 - Contribution financière belge compensée par des appels à des experts belges et/ou par des acquisitions en Belgique;
 - Montant de l'effort financier ne dépassant pas sensiblement celui qui aurait été affecté à l'action bilatérale.

Romain YAKEMTCHOUK, *La coopération technique bilatérale*; dans: *Cultures et Développement* (Louvain), 1969-1970, p. 568.

dans la même catégorie l'organisation interétatique pour l'aménagement du fleuve Sénégal, dont l'accord de base a été signé le 7 février 1964 par Guinée, Mali, Mauritanie et Sénégal; l'organisation pour la mise en valeur du bassin du Tchad, constituée le 2 mai 1964 entre Cameroun, Niger, Tchad et Nigéria; les organismes de coopération lacustre du Tanganyika et du Kivu, l'exploitation en commun des barrages hydro-électriques, et ainsi de suite (5).

Dans le domaine de la coopération commerciale, on peut mentionner le précédent de l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale — U.D.E.A.C., constituée le 8 décembre 1964 entre Cameroun, Congo (Brazzaville), Gabon, République centrafricaine et Tchad; les dirigeants de ces pays croyaient que l'extension de leurs marchés nationaux grâce à l'élimination des entraves au commerce interrégional, à l'adoption d'une procédure de répartition équitable des projets d'industrialisation et à la coordination des programmes des différents secteurs de la production industrielle, conduiraient à un véritable marché commun de l'Afrique centrale assurant l'amélioration du niveau de vie des populations. Cet espoir fut déçu, et les résultats de cette coopération, largement subordonnée aux impératifs politiques, s'avérèrent modestes. Il n'empêche que c'est dans cette voie de la coopération régionale que réside l'avenir économique de l'Afrique indépendante, et tout doit être tenté pour contribuer à sa réussite.

* * *

Cela revient à dire qu'à plus d'un égard, le problème d'aide financière de la Communauté économique européenne aux Etats A.C.P. s'identifie, tout au moins en partie, avec le problème d'investissements et d'apports de capitaux, et vu sous cet angle, il présente pour les pays d'outre-mer une acuité extrême, car le sous-développement et le sous-équipement appellent impérativement des capitaux et des techniques. Cela se comprend aisément. Une économie de subsistance pouvait se passer à la rigueur

(5) Romain YAKEMTCHOUK, *Le régime international des voies d'eau africaines*; dans: *Revue Belge de Droit international*, 1969, N° 2, p. 480-515.

d'apports de capitaux frais: repliée sur elle même, elle n'en ressentait pas impérieusement le besoin. Ce n'est pas le cas d'un Etat indépendant qui a des responsabilités précises et immédiates à l'égard de ses populations en éveil, et qui doit affronter, qu'il le veuille ou non, l'environnement international souvent hostile, toujours compétitif. Ses besoins sont immenses, géométriquement croissants, et nulle part de tels besoins en capitaux sous forme de prêts ou de participations à la propriété de l'entreprise, n'ont pu être satisfaits entièrement.

Cette pénurie persiste, elle s'aggrave, mais aussi elle s'explique. Sous le régime colonial, le capital privé trouvait dans les pays d'outre-mer un cadre privilégié pour réaliser d'importants investissements dans l'infrastructure, dans la sidérurgie, dans la métallurgie des métaux non-ferreux, ou dans d'autres secteurs d'importance économique secondaire mais non moins rentables. Lors de la décolonisation, cet apport des capitaux s'est fortement ralenti, prenant forme d'investissements fragmentaires ou d'appoint. Puis, il y eu une sorte d'arrêt. Que s'est-il passé? Ce ralentissement s'explique-t-il uniquement par des bouleversements politiques inhérents à tout mouvement de décolonisation, ou y-a-t-il plus?

L'explication pourrait être la suivante. Peu après leur accession à l'indépendance, un grand nombre des pays du Tiers Monde s'insurgèrent contre la présence chez eux des capitaux étrangers privés — qui en fait y occupaient (ou y occupent) une place prépondérante ou monopolistique, incompatible avec des raisons d'Etat — les ont considérés complices des maux dont souffrent leurs économies, et partant, décidèrent la limitation de leur présence. Ils ont procédé à d'importantes réformes de structure ayant pour objectif la naturalisation de leurs économies: de telles nationalisations — collectivisations ou étatisations — visaient le transfert de la propriété privée des moyens de production à la collectivité nationale représentée par l'Etat. Malgré leurs motivations politiques très prononcées, ces mesures étaient parfaitement légitimes, conformes aux principes du Droit international régissant la matière, se situant dans l'esprit de la résolution des Nations Unies du 19 décembre 1962 relative à la souveraineté permanente des peuples sur leurs richesses et leurs ressources naturelles.

Il n'empêche que la mise en œuvre de ces réformes de structure s'opéra souvent dans un climat d'exaltation idéologique, de tension psychologique et de conflits d'intérêts. Sans être contestées — loin de là — quant à la légitimité de leur inspiration, elles suscitaient de vives réserves en ce qui concerne leur conformité (ou leur non-conformité) aux engagements internationaux en vigueur, au respect de la règle de la non-discrimination, à l'accomplissement des prescrits juridiques quant à la procédure d'indemnisation. Un grand nombre de détenteurs de capitaux se sont crus lésés, dans certains cas ils ont réclamé la protection de leurs Etats, ces derniers ont agi, d'où la multiplication des contentieux interétatiques qui perdurent et dont l'issue reste incertaine.

Cela signifie qu'on se trouve parfois dans une sorte de vide financier. Une fois leurs réformes de structure réalisées, une fois le statut d'investissements étrangers juridiquement précisé, les pays d'outre-mer font appel de nouveau aux capitaux étrangers et les invitent à venir, et c'est naturel, étant donné l'absence des disponibilités financières sur place. A l'exception d'importantes mises de fonds réalisées au Nigéria, en Côte d'Ivoire, au Gabon et dans quelques autres pays, cet appel est souvent resté sans écho, et à part les grandes sociétés multinationales — puissantes et capables de prendre des risques — d'autres investisseurs étrangers boudent. Ils recherchent, certes, une certaine rentabilité de leurs avoirs et ils savent que celle-ci se réalise le mieux dans des circuits économiques de longue durée impliquant des immobilisations. Mais ils aspirent également à la sécurité de leurs placements: ils ne veulent pas gagner davantage au risque de tout perdre. Ils préfèrent placer leurs disponibilités dans les Etats industriellement avancés — en Europe, au Canada, aux Etats-Unis, en Australie, etc. — qui en éprouvent moins le besoin: les profits y réalisés sont probablement moindres, mais les capitaux investis s'y sentent en sécurité, ils sont protégés par un régime de droit. De toute évidence, le capital n'est pas attiré uniquement par le profit: encore faut-il voir dans quelles conditions, dans quel climat humain, politique et économique, il peut fructifier. On estime généralement ce climat insuffisant et ces conditions juridiques de sécurité aléatoires, et en conséquence, lorsqu'ils répondent à l'appel des pays d'outre-mer, les détenteurs de capi-

taux et de techniques cherchent « à raccourcir la période d'amortissement du capital, partant à relever le taux de profit annuel exigé », ce qui réduit bien sûr, « l'efficacité marginale du capital étranger par augmentation du coût de l'offre » (6).

D'autre part, ils réclament une triple garantie juridique. La première doit assurer l'égalité de traitement, autrement dit la non-discrimination. La seconde doit protéger contre l'expropriation, la confiscation, l'étatisation ou d'autres formes de nationalisations, moyennant l'organisation d'un régime précis d'indemnisation. La troisième se rapporte à la liberté (à la faculté) d'un certain transfert des bénéfices réalisés, et éventuellement (exceptionnellement) au rapatriement des apports initiaux. A l'heure qu'il est, l'ordre international public n'offre pas de telles garanties. Certes, la *Charte des droits et devoirs économiques des Etats* déjà citée (12 décembre 1974), a prévu qu'en cas de nationalisations, d'expropriations ou de transferts de la propriété des biens étrangers, l'Etat qui prend ces mesures « devrait verser une indemnité adéquate, compte tenu de ses lois et règlements et de toutes les circonstances qu'il juge pertinentes » (Art. 2, § c). Néanmoins, le même document indique que, « dans tous les cas où la question de l'indemnisation donne lieu à un différend, celui-ci sera réglé conformément à la législation interne de l'Etat qui prend des mesures de nationalisation et par les tribunaux de cet Etat », et les investisseurs étrangers estiment cette référence à la souveraineté de l'Etat inadéquate. Ils préconisent d'autres modalités de règlement, au delà d'appréciations unilatérales de la puissance étatique, sous forme d'obligation institutionnalisée pour toutes les parties concernées, de rechercher en commun par des moyens pacifiques la solution de leurs différends.

Ceci étant dit, il s'agit maintenant de voir dans quelle mesure le nouveau régime de Lomé à la coopération financière avec les Etats A.C.P. pourrait faciliter cette reconversion des capitaux étrangers pour les inciter à s'expatrier davantage dans les pays d'outre-mer. Placés dans le sillage d'action de la Communauté dont l'objectif primordial n'est plus uniquement de faciliter les échanges commerciaux, mais également de faciliter le processus

(6) F. BÉZY, *Les problèmes d'industrialisation*; dans: *Le nouveau dossier Afrique*. Verviers, Collection Marabout Université N° 210, Ed. Gérard, 1971, p. 272.

d'industrialisation des Etats A.C.P., soumis d'autre part au prescrit juridique des différents codes d'investissement en vigueur dans ces pays, il semblerait que désormais, certaines conditions sont mieux réunies qu'autrefois pour envisager ce concours. La Convention de Lomé a créé un certain cadre, lequel, sans être parfait, invite des capitaux étrangers à assumer leur part de responsabilité dans le développement industriel des jeunes nations, et cette participation serait en tous points conforme aux exigences des relations économiques internationales de l'époque post-coloniale. Il s'agit maintenant de compléter ce cadre: la coopération entre les Etats A.C.P. et les investisseurs privés européens n'atteindra sa pleine efficacité qu'à condition que les dispositifs de la Convention soient complétés tant par l'adoption des règlements relatifs aux sociétés multinationales que par un système de garantie communautaire des investissements européens dans les Etats A.C.P.

* * *

La coopération financière de la Communauté peut prendre la forme de «cofinancements auxquels participent notamment des organes et institutions de crédit et de développement, des entreprises, des Etats membres, des Etats A.C.P., des pays tiers ou des organismes financiers internationaux» (Art. 44, § 2). Dans le choix des modes de financement des projets ou programmes d'action, la C.E.E. tient compte de leur nature, de leurs perspectives de rentabilité, ainsi que de leur incidence sur le développement économique et social. Les interventions de la Communauté ont pour objet:

- des investissements dans les domaines du développement rural, de l'industrialisation, de l'énergie, des mines, du tourisme et de l'infrastructure économique et sociale;
- des actions d'amélioration structurelle de la production agricole;
- des actions de coopération technique, notamment dans les domaines de la formation et de l'adaptation ou de l'innovation technologiques;
- des actions d'information et de promotion industrielles;

- des actions de commercialisation et de promotion des ventes;
- des actions spécifiques en faveur des petites et moyennes entreprises nationales;
- des micro-réalisations de développement à la base, notamment, en milieu rural.

Afin d'aider les Etats A.C.P. à la réalisation de leurs projets industriels, miniers et touristiques, la Communauté économique européenne peut exercer une activité financière qui s'apparente à certains égards à l'activité des holdings privés. Elle peut accorder des concours sous forme de *capitaux à risques*, par des prises de participation dans le capital social des entreprises et, plus généralement par des aides en quasi-capital. Ceci n'est pas exactement une innovation: le premier précédent d'une telle intervention de la C.E.E. date de 1972; elle eut lieu en Côte d'Ivoire dans une entreprise textile. Elle fut suivie par d'autres interventions, au Sénégal, au Cameroun, etc.

De telles *prises de participation* doivent être de caractère minoritaire et temporaire, et si possible, doivent avoir lieu conjointement avec un prêt de la Banque européenne d'investissements ou avec une autre forme de concours en capitaux à risques, venant par exemple, de l'étranger. Une fois que les projets qui bénéficient de ce financement arrivent à leur maturité, les prises de participation dans le capital social sont cédées, de préférence (mais non exclusivement), à des ressortissants ou institutions des Etats A.C.P. Cela signifie qu'en cas d'absence d'acquéreurs nationaux, les actionnaires étrangers entrent également en ligne de compte.

En ce qui concerne le concours en *quasi-capitaux*, ils peuvent prendre la forme:

- de *prêts subordonnés*, dont le remboursement et, le cas échéant, le paiement d'intérêts, n'interviennent qu'après règlement des autres créances bancaires aux conditions du marché;
- de *prêts conditionnels*, dont le service et le remboursement ne sont exigibles que moyennant la réalisation de conditions déterminées au moment de l'octroi du prêt, en fonction notamment des conditions d'implantation du projet indiquant que les risques auxquels il était exposé ont été surmontés et que le projet atteint une certaine rentabilité.

Les concours en quasi-capitaux sont consentis à des entreprises industrielles, minières et touristiques, ainsi qu'aux institutions de financement au développement. Ils peuvent également être accordés aux Etats A.C.P. pour leur permettre de prendre une participation dans le capital d'entreprises. Le taux d'intérêt de ces interventions financières peut atteindre au maximum celui des prêts bonifiés de la Banque européenne d'investissements.

Les *prêts spéciaux* qui servent à financer des projets ou programmes présentant un intérêt général pour le développement économique des Etats A.C.P. peuvent être consentis pour une durée de 40 ans, sont assortis d'un différé d'amortissement de 10 ans et portent intérêt de 1 % l'an.

Par contre, les prêts accordés par la *Banque européenne d'investissements* dont le champ d'action préférentielle se situe en Europe, sont assortis de conditions moins favorables. Les prêts accordés par la Banque sur ses ressources propres ont la durée maximum de 25 ans, et leur taux d'intérêt est, en principe, celui du marché. En règle générale, ce taux est réduit de 3 % par une bonification d'intérêt, de façon que le taux d'intérêt effectivement supporté par l'emprunteur ne soit ni inférieur à 5 % ni supérieur à 8 %.

Il n'y a pas de bonification d'intérêt lorsque les prêts sont destinés à des investissements dans le secteur *pétrolier*, quelle qu'en soit la localisation, ou dans le secteur *minier*, à moins dans ce dernier cas, que ces interventions financières n'aient lieu dans l'un des vingt-quatre Etats A.C.P. les moins développés.

L'aide financière de la Communauté octroyée sous forme de crédits soulève le grave problème de l'*endettement* de certains pays d'outre-mer, car il est un fait qu'un certain nombre de gouvernants des pays en voie de développement se sont mépris sur leurs possibilités d'honorer leurs engagements financiers, et il n'est secret pour personne que le problème de la dette a pris ces derniers temps des proportions critiques: « la dette totale des pays en voie de développement dépasse aujourd'hui 120 milliards de dollars et son service est presque équivalent au montant total des apports annuels d'aide publique au développement » (7); le

(7) Gamani COREA, *La quatrième conférence sur le commerce et le développement*; dans: *Le Monde diplomatique*, avril 1976, p. 19.

service de la dette de certains pays absorbe près du tiers de l'aide totale. Jusqu'à présent, aucune solution d'ensemble n'est intervenue au sein de la Communauté économique européenne en ce qui concerne les Etats A.C.P.; quant à la Convention de Lomé, elle se borna de stipuler dans son Art. 43 que, dans le choix des modes de financement des projets ou programmes d'action dans les Etats A.C.P., il est tenu compte « des facteurs qui garantissent le service des aides remboursables ». En ce qui concerne les gouvernements européens, certains se sont résolus à s'abstenir dans l'octroi de nouveaux crédits, d'autres ont ralenti leur octroi, quelques uns ont consenti de nouveaux reports d'échéance, et d'autres encore, sous pression du secteur privé intéressé dans l'écoulement de biens d'équipement, se sont dits disposés à déclarer un moratoire sur certaines dettes accumulées. Ce fut le cas du gouvernement français qui a consenti à de telles mesures dans le cadre de la révision de ses accords de coopération avec les pays d'outre-mer, et certains observateurs ont estimé que cet exemple pourrait peut-être servir de point de départ pour l'élaboration des formules communautaires en faveur des pays « le plus gravement touchés ».

Le moratoire des dettes du Tiers Monde — un problème financier devenu politique — fut soulevé, début 1976, à la Conférence des « 77 » à Manille, qui a demandé l'annulation de la dette publique des pays les plus pauvres et de ceux qui ont été le plus sérieusement touchés par la crise économique, ainsi que la consolidation d'une partie au moins de la dette commerciale d'autres pays en voie de développement (8). Ce problème fut âprement discuté à la CNUCED IV de Nairobi en mai 1976: les pays du Tiers Monde ont réclamé la convocation d'une conférence générale pour trouver une solution globale à ce problème. Les pays industriellement avancés ont marqué leurs réserves: la C.E.E. s'est déclarée prête à examiner le problème de l'endettement cas par cas, mais exprima les doutes quant à l'opportunité de convoquer une conférence. Certes, du point de vue de l'ordre économique international, le problème des dettes des pays en voie de développement est un problème global qui, normalement, devrait être

(8) Paul FABRA, *Le moratoire des dettes du tiers-monde: un problème financier devenu politique*; dans: *Le Monde*, 11 mai 1976, p. 17-21.

réglé dans son ensemble, d'autant plus que, si un Etat membre de la Communauté décide, en une initiative isolée, un moratoire, le pays débiteur profite bien sûr de cette facilité, tout en continuant à s'acquitter de ses engagements envers d'autres pays restés plus exigeants, ce qui crée l'inégalité de traitement et toutes sortes de distorsions. D'autre part, il faut que le problème soit abordé non seulement en vue du règlement des questions héritées du passé, mais également dans une optique prospective, c'est-à-dire pour organiser l'avenir et éviter de retomber dans de nouveaux errements. Ce sera sans doute une tâche de grande complexité et de longue durée.

* * *

L'intervention financière de la Communauté en faveur de *petites et moyennes entreprises* se fait en règle générale par le relais d'organismes financiers d'intérêt public tels que les banques de développement nationales et régionales. Après l'approbation des programmes, la Communauté ouvre des lignes de crédit sur un montant maximum de 2 millions d.u.c. utilisables pendant une durée limitée ne pouvant dépasser trois ans, éventuellement renouvelables. Les interventions de la C.E.E. ne peuvent dépasser un ordre de grandeur de 200.000 u.c. par projet.

En vue de répondre de façon concrète aux besoins des collectivités locales en matière de développement, le F.E.D. participe, à titre expérimental, au financement de *micro-réalisations*. Un crédit de 20 millions d.u.c. fut prévu à cet effet; au terme de la deuxième année de fonctionnement de la Convention, le Conseil des ministres prendra une décision en ce qui concerne les suites à donner à cette expérience.

Les *micro-réalisations* sont en principe *rurales*, bien que, exceptionnellement, la Communauté puisse également intervenir en faveur de *micro-réalisations* en milieu urbain. En principe, le financement de ces projets doit avoir une structure tripartite, provenant à la fois:

- de la collectivité bénéficiaire, sous forme d'une contribution en argent ou en nature;
- de l'Etat A.C.P., sous forme d'apport en argent liquide ou en équipements publics;

— du Fonds Européen de Développement, étant entendu que l'intervention du Fonds dans chaque micro-projet ne peut être supérieure à 75.000 u.c.

Comme cela avait été indiqué, la Convention de Lomé s'efforce de faire *participer davantage les bénéficiaires* de la coopération financière et technique à ses modalités d'octroi. Les Etats A.C.P. participent activement à chacune des diverses étapes de la réalisation des projets de développement: la programmation de l'aide, la présentation et l'instruction des projets, la préparation des décisions de financement, l'exécution des projets et l'évaluation finale des résultats. L'Art. 51, § 2 de la Convention souligne que l'aide communautaire est programmée au début de la période quinquennale couverte par la Convention, « avec chaque Etat bénéficiaire, de manière à permettre à celui-ci d'avoir une idée aussi claire que possible de l'aide qu'il peut attendre au cours de cette période, et notamment de son montant et de ses modalités, et en particulier des objectifs spécifiques auxquels elle est susceptible de répondre. Ce programme est établi sur la base des propositions faites par chaque Etat A.C.P. et dans lesquelles il a fixé ses objectifs et priorités ». Tout au long de la mise en œuvre du programme, l'Etat A.C.P. y participe d'une manière responsable.

A part cet élargissement de la responsabilité décisionnelle, une place préférentielle est réservée aux entreprises des Etats A.C.P. à l'exécution des *marchés financés par la Communauté* sur les ressources du Fonds Européen de Développement gérées par la Commission.

Pour l'*exécution des travaux inférieurs à 2 millions d'u.c.*, une préférence de 10 % est accordée dans la comparaison des offres de qualités économiques et techniques équivalentes, en faveur des entreprises des Etats A.C.P. « Cette préférence est réservée aux seules entreprises nationales des Etats A.C.P., déterminées selon la législation nationale de ces Etats, à condition que leur résidence fiscale et leur principale activité soient établies dans un Etat A.C.P. et qu'une part significative du capital et des cadres soit fournie par un ou plusieurs Etats A.C.P. ».

Pour la *livraison des fournitures*, la préférence en faveur des entreprises nationales est de 15 %, étant entendu qu'elle est

réservée « aux seules entreprises nationales des Etats A.C.P. qui apportent une marge suffisante de valeur ajoutée ».

* * *

Les dispositions de la Convention de Lomé relatives à la *coopération technique* n'ont pas une grande originalité, et cela se comprend. La formulation juridique de l'assistance technique remonte déjà au 15 août 1949, date de l'adoption par le Conseil économique et social de l'O.N.U. de la Résolution 222 A (IX), considérée comme une charte de l'assistance technique, qui a servi ultérieurement de modèle à l'organisation de la coopération au développement tant au niveau multinational qu'au niveau des relations bilatérales. Ce mode de coopération s'établissant entre les pays inégalement développés consiste dans la mise à la disposition des pays bénéficiaires d'un certain nombre de prestations lesquelles, contrairement à l'aide au développement *sensu lato*, ne sont pas fournies en argent, en marchandises ou en équipement industriel, mais en connaissances intellectuelles et techniques, et qui ont notamment pour objectif la formation de cadres nationaux. Cette forme d'aide, relativement peu coûteuse, est appropriée à certaines situations du sous-développement, et elle vise la création des conditions d'une utilisation rationnelle de l'aide économique et financière générale. En principe, les agents de transmission de cet apport de connaissances scientifiques et intellectuelles sont les experts et les techniciens mis temporairement à la disposition des pays assistés, les bureaux d'étude des institutions qui octroient l'aide, les différents organismes universitaires, scientifiques et techniques qui collaborent à la mise en œuvre de cette coopération.

La coopération technique organisée sous l'égide de la Convention de Lomé est, soit liée aux investissements, soit elle est générale.

Aux termes du Protocole N° 2 relatif à l'application de l'aide financière et technique, la *coopération technique liée aux investissements* comprend notamment:

— La programmation et les études spéciales et régionales de développement;

- Les études techniques, économiques et commerciales, ainsi que les recherches et les prospections nécessaires à la mise au point des projets;
- L'aide à la préparation des dossiers;
- L'aide à l'exécution et à la surveillance des travaux;
- L'aide temporaire pour l'établissement, la mise en route et l'exploitation d'un investissement déterminé ou d'un ensemble d'équipements, comportant dans la mesure nécessaire la formation du personnel chargé du fonctionnement et de l'entretien de l'investissement et des équipements;
- La prise en charge temporaire des techniciens et la fourniture des biens nécessaires à la bonne exécution d'un projet d'investissement.

Quant à la *coopération technique générale*, elle comprend notamment:

- L'attribution de bourses d'études, de stages et d'enseignement par correspondance pour la formation et le perfectionnement professionnels des ressortissants des Etats A.C.P., à réaliser de préférence dans ces Etats;
- L'organisation de programmes de formation spécifique dans les pays d'outre-mer, notamment pour le personnel des services et établissements publics des Etats A.C.P. ou des entreprises;
- L'envoi dans les Etats A.C.P., sur leur demande, d'experts, de conseillers, de techniciens et d'instructeurs, pour une mission déterminée et une durée limitée. Participant à de telles missions tant les nationaux de l'Europe des Neuf que les ressortissants des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique;
- La fourniture de matériel d'instruction, d'expérimentation et de démonstration;
- L'organisation de sessions de formation de courte durée à l'intention des ressortissants des Etats A.C.P. et de sessions de perfectionnement à l'intention de fonctionnaires de ces Etats;
- L'élaboration des études sectorielles;
- L'élaboration des études sur les perspectives et les moyens de développement et de diversification des économies des Etats A.C.P., ainsi que sur des problèmes intéressant des groupements d'Etats A.C.P. ou l'ensemble de ces Etats;

— L'organisation de l'information générale et de la documentation destinées à favoriser le développement économique et social des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, le développement des échanges entre la Communauté et ces pays, ainsi que la bonne réalisation des objectifs de la coopération financière et technique.

12. LA COOPERATION INDUSTRIELLE

Le chapitre du dispositif de Lomé qui a trait à la coopération industrielle a été inscrit dans la Convention à la demande expresse des pays en voie de développement. Dans leur mémorandum présenté en juillet 1974 à la Conférence de Kingston, les futurs Etats A.C.P. ont affirmé que, « l'industrialisation est l'élément principal de la stratégie de développement, ainsi que le facteur déterminant des mutations structurales qui doivent contribuer substantiellement à l'augmentation de l'emploi et des revenus ».

Par rapport au régime de Yaoundé II, l'insertion dans la Convention de Lomé du chapitre relatif à la coopération industrielle constitue une innovation majeure, et il est bon qu'il en soit ainsi. Certes, ce principe fut déjà admis antérieurement, et il a connu des applications parfois non-négligeables. La Convention de Lomé va plus loin: elle l'institutionnalise formellement, elle l'érige en système et en devoir. Cela signifie que cette institutionnalisation pourrait être le prélude d'un important élargissement de la coopération entre l'Europe des Neuf et les 46 Etats A.C.P. en ce qui concerne ses objectifs, sa nature, et ses modalités de mise en œuvre. Essentiellement commerciale à l'origine, la coopération doit se perfectionner non seulement par son complément financier, mais également par son volet industriel. Ces trois volets couvrent une même réalité sociologique — le sous-développement — ils sont intimement interdépendants et complémentaires.

Il est indubitable — cela a été suffisamment souligné — que tout décollage économique digne de ce nom passe par l'industrialisation, sans laquelle il n'y a pas d'indépendance économique véritable, et sans l'indépendance économique, pas d'indépendance politique véritable. Sans une structure industrielle plus ou moins diversifiée, sans des moyens de production plus ou moins puissants et efficents, un jeune Etat politiquement souverain ne l'est pas économiquement. Aucun système de libéralisation des échanges commerciaux par la voie des préférences généralisées

n'allègera la condition des Etats A.C.P. tant qu'ils resteront dans l'état de stagnation industrielle. On a proclamé la franchise pour l'entrée en Europe des Neuf des produits manufacturés des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. C'est bien. Encore faut-il que ces produits existent: pour exporter, il faut produire. C'est donc dans cet ordre d'idées que la création des industries, plus particulièrement des industries de transformation, est devenue une des grandes préoccupations des pays du Tiers Monde: ils ne peuvent plus limiter leurs activités aux seules industries extractives, ou pire, se confiner dans le rôle de fournisseurs de matières premières. Ils doivent accélérer leur processus d'industrialisation, et c'est dans ce contexte que la Conférence des pays non-alignés à Lima (1972) a esquisonné un programme (ambitieux) d'industrialisation du Tiers Monde, dont la part dans la production mondiale de produits manufacturés devrait passer à la fin de ce siècle à 25 %, au lieu de quelque 7 % actuellement. Grosso modo, ce processus d'industrialisation se ferait en trois étapes, si possible successives, si nécessaire simultanées: tout d'abord (et essentiellement), comme substitution aux importations, ensuite, en mettant en valeur les matières premières disponibles sur place, enfin — c'est pour l'avenir — en s'industrialisant en vue d'exportations vers les marchés extérieurs. Mais, s'il est primordial que les pays en voie de développement accroissent leurs activités transformatrices surtout dans des secteurs qui, du point de vue technologique, ne sont peut-être pas des secteurs de pointe, il est néanmoins certain que cette étape historique de leur décollage industriel ne pourra se faire à l'aide de leurs propres moyens financiers et techniques, et qu'il faudra ici une certaine coopération et une certaine compréhension de la part des Etats membres de la Communauté économique européenne.

Les ressources disponibles à la coopération industrielle étant limitées, il faut les utiliser judicieusement, en gardant le sens des réalités et en dehors de tout préjugé idéologique ou doctrinal. Autrement dit, la question des modèles prétendument prioritaires de l'industrie lourde (géante), fort à la mode en Afrique dans les premières années de l'indépendance nationale, doit être repensée: le temps de la maladie infantile des jeunes nations est révolu, certaines expériences se sont avérées peu concluantes, et il faut désormais affronter les réalités économiques le cœur

chaud, certes, mais en gardant la tête froide. A part le développement des entreprises s'apparentant au secteur minier déjà en activité, à part la mise en valeur des richesses naturelles aisément exploitables, à part l'érection des barrages hydro-électriques qui pourraient servir de pôles de développement à effets d'entraînement rapides, le processus d'industrialisation des Etats A.C.P. devra être axé sur la petite et la moyenne entreprise, et ce n'est qu'après la réalisation de cet objectif prioritaire qu'on ira plus loin.

— Cette industrialisation doit être orientée, dans la plupart des cas, sur la production des biens de consommation pour lesquels il y a un marché national;

— Elle doit recourir aux matières premières disponibles sur place, et ce n'est qu'exceptionnellement qu'elle peut les compléter par les importations;

— Elle doit favoriser les types d'industrie liées directement ou indirectement à l'économie agraire pour favoriser la promotion de l'agriculture;

— Elle doit se contenter d'investissements relativement modestes, car en l'absence de capitaux nationaux, tout endettement à l'égard de l'étranger crée à la longue une lourde charge pour l'Etat et des liens de dépendance envers le créancier;

— Elle doit s'appuyer le plus possible sur les cadres techniques nationaux, en ne faisant qu'exceptionnellement appel aux cadres étrangers, lesquels coûtent cher.

Bien entendu, le processus d'industrialisation doit répondre également à une série d'autres critères excellement énumérés dans les différents Codes d'investissement des pays d'outre-mer, par exemple en ce qui concerne la création d'emplois, l'importance de la valeur ajoutée localement, les effets d'entraînement de l'entité industrielle nouvelle sur d'autres secteurs de l'économie, l'incidence sur la balance des paiements, etc., conditions qui sont inhérentes à tout processus d'industrialisation et qui ne sont pas nécessairement spécifiques aux pays tropicaux en général, ni à l'Afrique en particulier.

Dans la première phase de son décollage industriel, le jeune Etat essaie de se dégager de la contrainte extérieure en procédant à l'érection d'usines dont la production contribue à la substitution aux importations. C'est une priorité qui doit être respec-

tée. Ce n'est qu'ultérieurement — l'accessoire venant après l'essentiel — que certains Etats A.C.P. particulièrement privilégiés, pourront raisonnablement s'orienter vers la création d'unités productrices essentiellement exportatrices, et tout en admettant l'idée que la production manufacturière pour l'exportation peut être envisagée, c'est évident, « non comme une alternative mais comme une voie complémentaire de la première » (1), il n'y a pas lieu de sous-estimer la lutte pour les débouchés qui sera vive. L'industrie et le commerce sont compétition, et la perte des débouchés extérieurs peut signifier la mort des entreprises dont la production était essentiellement axée sur ces débouchés. A supposer, par exemple, qu'un jour l'Europe communautaire se voit envahir massivement par les produits manufacturés concurrentiels des Etats A.C.P., il est certain que le système actuel de la coopération serait revu, plus spécialement en ce qui concerne les conditions d'entrée en franchise dans la Communauté ainsi que le régime des préférences. Dans ce domaine, l'amitié reste vigilante.

La coopération industrielle entre la Communauté et les Etats A.C.P. vise des objectifs variés, entre autres, la diversification de la production des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, l'établissement de nouveaux liens industriels et commerciaux entre les industries européennes et celles des pays d'outre-mer, la multiplication des liens entre l'industrie et l'agriculture, le transfert de la technologie européenne vers les Etats A.C.P. pour accroître leur capacité en matière de recherche, de technologie et de la formation, la promotion de la commercialisation des produits manufacturés d'outre-mer sur les marchés extérieurs, la participation accrue des ressortissants de ces pays et notamment des petites et moyennes entreprises au développement économique des Etats A.C.P., et enfin, la participation des opérateurs économiques de la Communauté au développement industriel des pays d'outre-mer, « lorsque ceux-ci le souhaitent et en fonction de leurs objectifs économiques et sociaux » (Art. 26, § g). Cette insistance sur l'opportunité des apports de capitaux et de techniques européens est réitérée à l'Art. 38 de la Convention: la C.E.E. et les Etats A.C.P., dit-il s'emploient « à inciter les opérateurs

(1) André HUYBRECHTS, *Le concours de la Communauté européenne à l'industrialisation des Etats associés*; dans: *Annales des Mines*, avril 1974, p. 2.

économiques à participer à l'effort de développement industriel des Etats A.C.P. intéressés et encouragent lesdits opérateurs à se conformer aux aspirations et aux objectifs de développement de ces Etats A.C.P. ». Cette dernière allusion peut être considérée comme visant les grandes entreprises multinationales, à l'égard desquelles l'attitude des organes directeurs de la Communauté et des dirigeants politiques des Etats A.C.P. a souvent été assez critique, et au sujet desquelles nous dirons quelques mots à la fin de ce chapitre.

Tenant compte des leçons du passé, la Convention de Lomé associe davantage les Etats A.C.P. à la mise en œuvre de la coopération industrielle: les programmes, projets et actions en vue du développement industriel sont présentés « à l'initiative ou avec accord des Etats A.C.P. » (Art. 27). La réalisation de ces projets s'effectue sous l'égide de deux organismes, le *Comité de coopération industrielle*, ainsi que le *Centre pour le développement industriel*.

Le premier est un organisme d'impulsion, d'orientation et de surveillance; il est placé sous la tutelle du Comité des ambassadeurs. Quant au Centre pour le développement industriel, il est géré paritairement par la C.E.E. et par les Etats A.C.P. Ses fonctions sont d'ordre opérationnel. Le Centre rassemble et diffuse la documentation, prépare des études sur les possibilités et les potentialités du développement industriel dans les Etats A.C.P. et s'emploie à « organiser et faciliter toutes formes de contacts et de rencontres entre responsables des politiques industrielles, promoteurs et opérateurs économiques, y compris les institutions de financement, de la Communauté et des Etats A.C.P. » (Art. 36, § c). Autrement dit, il a pour tâche d'intéresser concrètement les opérateurs économiques à la coopération industrielle, et ceci est relativement nouveau: cette forme de la coopération n'a pas été abordée antérieurement sous le régime de Yaoundé II.

L'action de ces deux organismes de la Convention sera sans doute importante, mais elle ne pourra pas être décisive. Leur rôle sera nécessairement d'appoint: le rôle moteur de la promotion industrielle revient aux gouvernants des Etats en voie de développement directement concernés, et ce ne sera évidemment pas une tâche de tout repos, car l'érection d'usines n'est pas seulement une affaire de programmes ou même de capitaux, mais

aussi et surtout d'hommes responsables, techniquement à la hauteur. L'industrialisation de l'Europe libérale au XIX^e siècle fut l'œuvre d'entrepreneurs. L'industrialisation des pays socialistes de l'Est européen au début du XX^e siècle fut l'œuvre de l'Etat. Dans les deux cas, le processus d'implantation d'unités productrices s'appuyait sur une infrastructure humaine solide: sur la recherche scientifique fondamentale, sur des cadres techniques et sur des ingénieurs, sans lesquels il n'y a pas d'indépendance industrielle véritable. C'est dire qu'à supposer que demain les pays du Tiers Monde disposent de capitaux, à supposer que l'Europe consent de leur céder une certaine technologie, le problème de l'infrastructure humaine reste entier, il est irréductible: il faut des entrepreneurs, des managers, des ingénieurs, et évidemment, la formation universitaire de ces derniers ne se fait pas à la même cadence que celle des politicologues. Toutes proportions gardées, c'est probablement sur ce point que devrait être principalement axée l'action de la C.E.E. en vue de la promotion industrielle des Etats A.C.P.: toute réalisation d'unités productrices devra nécessairement comporter son volet d'infrastructure et de la technologie humaine.

La coopération financière et les investissements étrangers mis à part, l'accélération du processus d'industrialisation dans les Etats A.C.P. posera à l'Europe des Neuf un triple problème: celui du transfert de la technologie, celui d'une certaine division internationale du travail, celui du statut des entreprises multinationales engagées dans le processus d'industrialisation.

Le problème du *transfert de technologie* est difficile en ce sens que toute découverte scientifique et technologique implique le droit pour l'individu (ou le groupe d'individus) de disposer des fruits de son intelligence, de son labeur et de sa persévérence. La découverte scientifique qui favorise le progrès technologique (et partant industriel) est le plus souvent le résultat des efforts soutenus et d'une longue patience: elle ne se donne pas mais s'acquiert. Dans les pays avancés, la législation industrielle est organisée comme instrument de sauvegarde de ces droits de l'inventeur, et sur le plan international, cette protection est organisée notamment dans le cadre de la Convention pour la protection de la propriété industrielle, signée à Paris le 20 mars 1883, dont la dernière révision date de 1967: quarante-cinq pays du Tiers Mon-

de ont adhéré à cette réglementation internationale. Un autre accord international, signé à La Haye le 6 juin 1947, créa l'Institut international des brevets, et au niveau de la coopération européenne, la Convention du 5 octobre 1973 a prévu la création de l'Organisation européenne des brevets. En ce qui concerne l'Afrique, le 13 septembre 1962, douze Etats africains et malgache ont créé l'Office africain et malgache de la propriété industrielle (2), chargé d'appliquer les procédures administratives communes prévues par les législations nationales des Etats membres en matière de brevets d'invention, de marques de fabrique ou de commerce et de dessins ou modèles industriels. Cet Office tient lieu, pour chacun des Etats adhérents, de service national de la propriété industrielle.

En fait, jusqu'à présent, ses activités ont été modestes, et on le comprend. Selon des estimations (que nous n'avons pas vérifiées), il y aurait actuellement dans le monde quelque 3,5 millions de brevets industriels, dont près de 40 % seraient entre les mains des Etats-Unis, et une proportion à peu près égale répartie entre l'Allemagne fédérale, la Suisse, le Royaume-Uni et la France. Environ 6 % de brevets sont déposés dans les pays en voie de développement, et un sixième de ces 6 % est la propriété de ressortissants de ces pays, lesquels ne possèdent en fait que plus ou moins 1 % de l'ensemble des brevets industriels dans le monde. Cette situation pourra-t-elle changer? Dans le cadre de son action visant à accroître la capacité technologique des pays en voie de développement, la CNUCED a rédigé un projet de « code de conduite » applicable aux transferts de technologie des pays industriellement avancés aux pays en voie de développement, et ce projet a été soumis à l'examen de la Conférence de Nairobi, en mai 1976. Il n'empêche que le réajustement de la situation actuelle en ce qui concerne les rapports entre les pays technologiquement avancés et les pays en voie de développement pose inévitablement une série de problèmes, tant au niveau des législations nationales qu'en ce qui concerne l'aménagement de la réglementation conventionnelle internationale. En émettant des critiques à l'égard du fonctionnement de l'Union de Paris, certains

(2) Font partie de l'Organisation: Bénin, Cameroun, République Centrafricaine, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Togo, Madagascar, Mauritanie, Niger, Sénégal, Haute-Volta, Tchad.

pays du Tiers Monde ont érigé des systèmes nationaux protecteurs qui, dans certains cas, freinent le transfert des techniques. Les pays comme l'Inde, le Mexique, l'Argentine ou les pays du Pacte andin, ont exclu de la brevetabilité toute invention susceptible d'affecter leur développement économique, limitent la durée des brevets à cinq ans (ce qui est insuffisant), ont instauré des restrictions à la perception et au transfert des redevances, etc. De telles initiatives n'apportent pas de solution au niveau mondial, et ne sont en fait que des palliatifs.

En fait, l'action de la C.E.E. en vue d'un certain transfert de la technologie aux pays en voie de développement devrait être située dans le cadre de la *Convention d'Union de Paris* — laquelle doit être revisée — et elle devra également tenir compte de l'expérience de l'*Organisation mondiale de la propriété intellectuelle*.

La Convention de Paris de 1883, qui constitue actuellement le fondement du Droit international des brevets, groupe quatre-vingts Etats, dont quarante-cinq pays en voie de développement. Ces derniers mettent en question l'actuel système de la propriété industrielle, allèguent qu'il n'a été fait ni par eux ni pour eux, et en conséquence, réclament sa révision. Ils critiquent l'institution du brevet tant dans sa fonction de protection de la propriété industrielle que dans sa fonction du transfert de technologie d'un pays à l'autre, et réclament l'atténuation du principe de l'égalité de traitement entre les ressortissants nationaux et des étrangers en ce qui concerne l'acquisition et l'exercice des droits de brevets. Ainsi, par exemple, les pays en voie de développement demandent un traitement privilégié en ce qui concerne les taxes et la durée des brevets. Ils réclament également le renforcement de l'obligation d'exploiter les brevets sur place, autrement dit, voudraient amplifier l'exploitation dans leurs pays des inventions qui y sont brevetées, en réduisant les importations. Etant donné la tendance de certaines entreprises multinationales qui préfèrent souvent exporter les brevets plutôt que licencier ou exploiter sur place, les pays du Tiers Monde réclament les restrictions du droit d'importer: ils aimeraient que les brevets soient délivrés en vue d'une exploitation dans le pays même, et non pour protéger les importations. Un autre aménagement à la Convention de 1883 pourrait porter sur l'abandon du principe de l'indépendance des

brevets: les pays en voie de développement demandent qu'un brevet refusé ou annulé dans son pays d'origine (par exemple en Europe ou en Amérique), ne devrait pas rester en vigueur dans un autre pays (en voie de développement) qui ne dispose pas de moyens de contrôle.

Un autre champ d'action en vue d'améliorer le système actuel, est offert par l'*Organisation mondiale de la propriété intellectuelle*, qui groupait à la fin de 1975, soixante-trois Etats membres, et qui a déjà entamé un *Programme technico-juridique permanent pour l'acquisition par les pays en voie de développement des techniques en rapport avec la propriété industrielle*.

Un Groupe de travail sur l'élaboration de la loi type pour les pays en voie de développement concernant les inventions et le savoir-faire (« know-how ») a été constitué en mars 1974; il se proposa de réviser la loi type des BIPRI pour les pays en voie de développement concernant les inventions, publiée en 1965. Un projet des dispositions types a été élaboré sur les licences contractuelles, le savoir-faire, le contrôle par l'Etat de certains contrats, les brevets de transfert de techniques, et les brevets de développement industriel. Lors de sa deuxième session, en mars 1975, le Groupe de travail a examiné le projet de dispositions types sur la brevetabilité, le droit au brevet, les droits découlants du brevet, sa durée, et les licences obligatoires. Au cours de sa troisième session qui s'est tenue en novembre 1975, le Groupe a étudié le projet de dispositions types établi par le Bureau international sur la procédure d'octroi de brevets, la cession et la transmission des demandes de brevets, le problème de la copropriété, de renonciation, de nullité et de contrefaçon, les dispositions de procédure et le règlement d'exécution. En outre, le Groupe de travail a abordé la question des certificats d'inventeur ainsi que deux nouveaux sujets qui n'étaient pas traités dans la loi type des BIPRI, à savoir les services d'information de l'Office des brevets et les innovations.

D'autre part, dans le cadre de son programme d'assistance technique aux pays en voie de développement, l'*Organisation mondiale de la propriété intellectuelle* collabore avec le Centre de développement industriel pour les Etats arabes (IDCAS) et avec l'*Office africain et malgache de la propriété industrielle* (OAMPI). En collaboration avec la Commission économique des

Nations Unies pour l'Afrique, un projet de traité a été élaboré relatif à la création d'une Organisation de la propriété industrielle de l'Afrique anglophone; une conférence diplomatique devait être réunie en décembre 1976 en vue de l'adoption et la signature du projet de traité.

Enfin, il y a lieu de mentionner certaines initiatives gouvernementales. En juillet 1975, un accord a été signé entre l'Autriche et l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle prévoyant la fourniture par les autorités autrichiennes de rapports de recherche sur « l'état de la technique » que les pays en voie de développement pourront demander par l'intermédiaire du Bureau international. « L'objet de cet accord est la fourniture gratuite de cent recherches sur l'état de la technique et la réalisation par ce moyen d'une expérience sur l'utilité de ces recherches pour les pays en voie de développement dans le cadre de l'acquisition des techniques en rapport avec la propriété industrielle » (3).

A la Conférence de Kingston, en juillet 1974, les futurs partenaires de la C.E.E. ont demandé la réduction d'un certain nombre d'activités industrielles en Europe des Neuf en vue de leur transfert dans les pays d'outre-mer. Que faut-il en penser? Il est certain que l'implantation de certains types d'industries dans les pays du Tiers Monde posera à la longue aux Neuf la nécessité d'une certaine *rationalisation*, d'une certaine spécialisation, et partant, l'élimination de certaines situations concurrentielles héritées du passé. Cela revient à dire qu'on pourra s'orienter à l'avenir — progressivement et en se hâtant avec une sage lenteur — vers le transfert — façon de parler — de certaines activités industrielles de l'Europe vers les pays en voie de développement, où une série d'activités productrices — celles par exemple qui sont directement liées aux matières premières disponibles sur place — seraient plus indiquées et plus rentables. Il y a, bien entendu, de très nombreuses possibilités d'une telle rationalisation, et les initiatives pragmatiques actuellement en cours devraient être organisées et programmées collectivement, sous l'égide de la C.E.E. et d'organes paritaires de la Convention de Lomé. Ce serait le commencement d'une certaine division du travail à l'échelle internationale, laquelle fait à l'heure actuelle

(3) *La propriété intellectuelle* (Genève), janvier 1976, p. 8.

cruellement défaut: les doubles emplois ne profitent à personne, certainement pas dans une perspective relativement longue de la coopération entre l'Europe des Neuf et les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.

Il n'empêche que pour l'instant, un tel programme n'est qu'une grande vision, car premièrement, de telles mutations ne se font pas en un jour, et secondement, « dans la pratique, les possibilités d'action directe des gouvernements des pays développés sur le redéploiement industriel et la restructuration de la répartition internationale des implantations industrielles restent limitées » (4). Sans oublier que, la programmation de demain pourra difficilement s'attaquer en bloc aux structures industrielles déjà en place — ce serait trop demander — mais devrait être sagement limitée aux secteurs économiques sélectifs, plus spécialement aux entreprises nouvelles à créer. C'est dans cet ordre d'idées qu'on peut mentionner le geste (symbolique?) du gouvernement des Pays-Bas lequel a prévu un fonds de 15 millions de florins « pour faciliter le transfert vers les pays en voie de développement d'industries hollandaises qui voudraient fermer leurs portes » (5). Mais, répétons-le, « cette proposition de modification de la structure économique des pays industrialisés en vue de réaliser une nouvelle division internationale du travail pour ouvrir une place aux pays sous-développés, a été maintes fois avancée, mais elle se heurte à trop d'intérêts de caractère politique autant qu'économique pour aboutir rapidement » (6).

C'est dire qu'on peut appréhender que la réalisation de ce vaste programme d'industrialisation accélérée des Etats A.C.P. n'aille pas sans difficultés: la compétition économique dans laquelle elle se situe ne s'y prête qu'imparfaitement, et à certains égards y est hostile. A moins d'arriver à une sorte de socialisation de l'ordre économique mondial actuellement en vigueur — et ce n'est peut-être pas pour demain — on ne changera probablement pas grand'chose à la nature de cette contradiction. Tant que la

(4) *La coopération industrielle avec les pays en développement*; dans: *L'Observateur de l'OCDE* (Paris), janvier-février 1976, p. 16.

(5) M.M. ARNOLD, *La coopération industrielle*; dans: *Eurafricaine* (Paris), mars 1976, p. 44.

(6) Giuseppe VEDOVATO, *La Convention de Lomé: promesses d'un vrai dialogue*; dans: *Revue roumaine d'études internationales* (Bucarest), 1976, N° 1 (31), p. 94.

situation actuelle persiste, il faudra recourir aux services des capitaux et des entreprises étrangères, et négocier avec ces dernières, sous l'égide des organes de la Convention, des modalités de certains transferts industriels.

Cela implique qu'une certaine réglementation communautaire, élaborée de commun accord avec les Etats A.C.P., devrait préciser davantage les conditions dans lesquelles les sociétés étrangères exercent leurs activités dans les pays en voie de développement. Dans cet ordre d'idées, il serait opportun d'élaborer une sorte de « code de conduite » pour les *sociétés multinationales*, prévoyant un dispositif qui élimine (ou tout au moins limite) les excès que peuvent commettre ces sociétés, tant dans le domaine de la fraude fiscale, de la manipulation des prix et de la répartition inexacte des frais à l'intérieur des différentes branches de l'entreprise, que dans le domaine des mouvements internationaux de fonds et de capitaux. Si une sévère législation anti-trust a démontré son utilité dans un pays hautement développé comme les Etats-Unis, si en Europe des Neuf s'édifie progressivement une importante réglementation juridique relative à la vie des sociétés, comment ne pas admettre l'opportunité d'une certaine réglementation internationale dans les pays en voie de développement, où « de très grandes entreprises se créent un espace libre de contrôle et exercent un pouvoir susceptible de contrôler les concurrents sur le marché » (7), et où l'Etat national s'avère souvent impuissant pour contrecarrer de tels agissements. Bien entendu, un tel code de conduite devrait être établi en s'inspirant des travaux de la *Commission des Nations Unies sur les entreprises transnationales* (8), ainsi que d'autres assises internationales, comme par exemple, le Club de Rome, et il devrait fixer le mini-

(7) Albrecht DÜREN, *Les entreprises multinationales: un problème politique*; dans: *Les Problèmes de l'Europe* (Paris-Rome), 1973, N° 59, p. 10.

(8) *Multinational Corporations in World Development*, Doc. ONU E.73.II.A.II; ST/ECA/190. *The Impact of Multinational Corporations on Development and on International Relations*, Doc. ONU E/5500, 1er novembre 1974. *United Nations Commission on Transnational Corporations, Report*, March 1975, UN Doc. E/5655; E/C.10/6.

Seymour RUBIN, *Development in the Law and Institutions of International Economic Relations. Reflections concerning the United Nations Commission on Transnational Corporations*; dans: *The American Journal of International Law* (Washington), janvier 1976, p. 73 s.

Marcel MERLE, *Sociologie des relations internationales*. Paris, Dalloz, 1974, p. 321 s.

num d'informations que les sociétés multinationales fourniraient périodiquement sur leurs activités, la création d'emplois, l'appel au capital local, certaines caractéristiques technologiques, la productivité, le respect de la légalité et la concordance avec les objectifs des pays d'accueil. C'est d'ailleurs ce raisonnement qui est à la base de la proposition qui a été transmise en mai 1976 par la Commission européenne au Conseil des ministres des Neuf visant l'harmonisation de la législation des Etats membres en ce qui concerne la clarification des comptes des entreprises multinationales. Ces dernières qui ont leur siège social dans la Communauté, devraient publier des comptes du groupe comprenant toutes leurs filiales dans le monde et assurer la transparence des liens et des activités à l'intérieur du groupe. La Commission a également songé aux entreprises multinationales dont le siège social ne se trouve pas en Europe des Neuf: elles devraient être soumises aux mêmes règles pour ce qui est de leurs activités à travers des sociétés établies dans la C.E.E. L'adoption de cette proposition de la Commission par les Etats membres de la Communauté serait un réel pas en avant pour réglementer les activités des entreprises multinationales, et faciliterait l'élaboration d'un code de conduite, lequel devrait prévoir, en outre, les modalités juridiques ou para-juridiques, du règlement des différends.

13. LES INSTITUTIONS

L'on se rappelle que, du point de vue institutionnel, plus particulièrement en ce qui concerne l'organisation de la représentativité dans les mécanismes décisionnels des partenaires de l'Association, le traité de Rome de 1957 a été muet, ce silence s'expliquant par le fait qu'au moment de la conclusion du traité, les pays et territoires associés n'étaient pas encore des Etats indépendants. Les conventions de Yaoundé de 1963 et de 1969 ont comblé cette lacune en créant des institutions paritaires, soit le Conseil d'Association assisté du Comité d'Association, la Conférence parlementaire de l'Association et la Cour arbitrale de l'Association (Art. 41 de la Convention de 1969).

La convention de Lomé a innové relativement peu dans le domaine de l'agencement et de l'organisation des mécanismes institutionnels, et c'est normal, étant donné que tout organe d'une action communautaire est nécessairement subordonné à la motivation qui anime cette action, autrement dit, tout mécanisme institutionnel n'est qu'une sorte de prolongement indispensable, mais non essentiel, des réalités économiques qui ont motivé la mise en place de la coopération. L'essentiel dans ce domaine réside dans le caractère *paritaire* des instances communautaires, et bien entendu, la convention de Lomé n'a pas manqué de le réaffirmer.

Les institutions de la Convention sont le Conseil des ministres, assisté par le Comité des ambassadeurs, et l'Assemblée consultative.

Le *Conseil des ministres* qui se substitue à l'ancien Conseil d'Association, est l'organe d'orientation politique, de décision et de consultation. Il est composé, d'une part, des membres du Conseil des Communautés européennes et des membres de la Commission des Communautés, et, d'autre part, d'un membre du gouvernement de chaque Etat A.C.P. Tout membre du Conseil empêché peut se faire représenter, étant entendu que le représentant exerce tous les droits du membre titulaire.

Pour délibérer valablement, le Conseil doit réunir la participation de la moitié des membres du Conseil des Communautés européennes, d'un membre de la Commission et des deux tiers des membres titulaires représentant les gouvernements des Etats A.C.P.

La présidence du Conseil des ministres est exercé à tour de rôle par un membre du Conseil des Communautés européennes et un membre du gouvernement d'un Etat A.C.P., ce dernier étant désigné par les Etats A.C.P.

Le Conseil des ministres se réunit en session ordinaire une fois par an à l'initiative de son président. Il se réunit en outre chaque fois que la nécessité le requiert; il procède périodiquement à l'examen des résultats de la coopération prévue par la Convention.

Le Conseil des ministres définit les grandes orientations des activités dans le cadre de la Convention en vue de réaliser les objectifs de celle-ci. A cet effet, mais uniquement dans les cas prévus par la Convention, il dispose d'une véritable délégation des pouvoirs supranationaux: aux termes de l'Art. 74, § 3, « le Conseil des ministres dispose du pouvoir de décision; ces décisions sont obligatoires pour les parties contractantes, qui sont tenues de prendre les mesures que comporte leur exécution ».

D'autre part, le Conseil peut également formuler les résolutions, recommandations ou avis; il favorise les contacts et les consultations non seulement au niveau de la coopération inter-étatique, mais également entre les milieux économiques et sociaux des Etats européens et ceux des Etats A.C.P.

Enfin, c'est le Conseil des ministres qui reçoit, et s'il y a lieu approuve, toute demande d'adhésion ou d'association d'un Etat à la Communauté. C'est également le Conseil des ministres qui doit être informé de toute demande d'accession d'un Etat quelconque à tout groupement économique composé d'Etats A.C.P.

Le Conseil des ministres est assisté dans l'accomplissement de sa tâche par le *Comité des ambassadeurs* qui se substitue à l'ancien Comité d'Association. Il est composé, d'une part, d'un représentant de chaque Etat européen et d'un représentant de la Commission et, d'autre part, d'un représentant de chaque Etat A.C.P.

Le Comité des ambassadeurs assure la *continuité* de la coopération; il examine le fonctionnement des mécanismes de la Convention et mesure les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de la coopération. Le Comité des ambassadeurs rend compte au Conseil des ministres de ses activités, notamment dans les domaines ayant fait l'objet d'une délégation de compétence; il présente les propositions de résolutions, recommandations ou avis. D'autre part, le Comité des ambassadeurs supervise les travaux des comités ou groupes de travail créés en application de la Convention et soumet périodiquement des rapports au Conseil des ministres. C'est dire qu'en fait, le Comité des ambassadeurs est l'organe exécutif et administratif central de la Convention.

La présidence du Comité est exercée alternativement par un représentant d'un Etat européen désigné par la Communauté, et un représentant d'un Etat A.C.P. désigné par les Etats A.C.P.

Le *secrétariat* du Conseil des ministres et du Comité des ambassadeurs est assuré sur une base paritaire (alors que tel n'est pas le cas du personnel du Fonds européen de développement et de la Banque européenne d'investissements qui reste exclusivement communautaire).

L'*Assemblée consultative*, héritière de l'ancienne Conférence parlementaire de l'Association, est composée, sur une base paritaire, d'une part, de membres du Parlement européen pour la Communauté et, d'autre part, de représentants désignés par les Etats A.C.P. Elle se réunit au moins une fois par an. C'est à l'Assemblée consultative que le Conseil des ministres présente chaque année un rapport d'activité. En fait, cette institution a un rôle effacé; elle devrait devenir le lieu où se nouent des contacts entre, d'une part, les milieux socio-politiques et économiques européens, et d'autre part, les élites politiques, économiques et intellectuelles des Etats A.C.P.

On ne peut pas s'empêcher de relever le caractère quelque peu artificiel de cette institution. Certes, il est louable que les négociateurs de Lomé aient prévu — ou confirmé — une sorte d'hiérarchisation de l'agencement des organes de la coopération, ou si l'on veut, une sorte de subordination (théorique) de l'instance « para-exécutive » (c'est-à-dire du Conseil des ministres assisté par le Comité des ambassadeurs) par rapport à l'instance « para-représentative » (c'est-à-dire à l'Assemblée consultative). Ce ne

sont là que des apparences et elles ne trompent pas. Il n'est secret pour personne que, parmi les 46 Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, rares sont ceux qui restent dotés de régimes politiques fondés sur la démocratie et des institutions représentatives électives: dans la plupart des cas, le pluripartisme évolua (ou dévia) vers l'unipartisme, et le rôle d'élections n'est que formel. Là où les institutions parlementaires (ou para-parlementaires) ont été maintenues, elles se présentent comme une sorte de façade qui dissimule (mal) le phénomène de personnalisation du pouvoir, tantôt civil, tantôt militaire, toujours autoritaire. Certains ont qualifié cette évolution de « nécessaire », et bien entendu, il ne nous appartient pas de porter ici même un jugement de valeur sur ce problème d'ordre interne, dont l'incidence sur le plan externe s'avère, somme toute, assez limitée. On a été conscient de cette situation à Lomé, les auteurs de la Convention ayant renoncé à l'emploi du terme « Conférence parlementaire », en le remplaçant par « Assemblée consultative ». Ceci est suggestif. La plupart des Etats A.C.P. seront représentés à l'Assemblée par leurs délégués gouvernementaux et non par les délégués des formations politiques autonomes qui oseraient marquer des options s'écartant de directives gouvernementales impératives. On serait tenté de penser que, par rapport à Yaoundé, ce nouvel énoncé s'avère sur ce point régressif, mais il y a lieu de rappeler que déjà sous l'ancien régime, la Conférence Parlementaire était plutôt une fiction: y siégaient en majorité les mêmes ambassadeurs des E.A.M.A. qui représentaient leurs pays au Comité d'Association. C'est dire que le nouveau système marque en fait un point positif: au lieu de perpétuer le camouflage d'hier, les institutions de Lomé serrent la réalité de plus près: après tout, elles en sont l'émanation.

14. LA COOPERATION EURO-A.C.P. FACE A L'ENVIRONNEMENT EXTERIEUR

L'expansion des échanges, la généralisation des préférences, plus spécialement la conclusion par la C.E.E. d'une série d'accords commerciaux avec les pays du Tiers Monde, affecteront-elles à la longue les liens privilégiés qui se sont établis depuis bientôt vingt ans entre l'Europe et l'Afrique francophone, et depuis 1975 entre l'Europe et les Etats A.C.P.? Des craintes ont été émises qu'on puisse aboutir à l'atténuation progressive des avantages consentis en faveur de ces pays et dont ces derniers n'ont pas réussi à profiter. D'autre part, il est évident qu'en ce qui concerne la solidarité entre les pays signataires de la Convention de Lomé, il y aura énormément à faire pour raffermir les liens économiques privilégiés et pour prouver l'existence d'affinités effectives entre l'Europe des Neuf et les 46 Etats A.C.P., entre les pays africains anglophones et francophones, entre les pays du Pacifique et des Caraïbes d'une part, et les pays d'Europe et d'Afrique d'autre part. Dès à présent, certains pays du continent africain considèrent le système de Lomé comme une formule de moindre mal, et tout en adhérant à la Convention, réclament davantage, fondant leurs espoirs, qui dans les travaux des Nations Unies, plus particulièrement dans la CNUCED, qui dans le groupe des non-alignés, qui dans les conférences Nord-Sud, qui enfin, dans le groupe des A.C.P.

Cette propension vers une certaine mondialisation du système de Lomé ne doit pas être sous-estimée: les échanges commerciaux connaissent ces dernières années une expansion considérable, et si l'Europe des Neuf y participe activement, ce n'est pas exactement le cas des Etats A.C.P. dont le volume des échanges laisse à désirer. Dans les années 1960, le taux annuel de la croissance des exportations mondiales a été de 8 % en moyenne, en 1970 il a été de l'ordre de 8,5 % en volume et 14 % en valeur, en 1973, 13 % en volume et 37 % en valeur. Pour 1974, on prévoyait un accroissement de 6 à 8 % en volume et 30 % en valeur, les échanges devant atteindre, en chiffres absolus, un montant supé-

rieur à 600 milliards de dollars (1). Les pays de la C.E.E. participent activement à cette expansion: d'ores et déjà, on peut considérer que l'Europe des Neuf constitue la première puissance commerciale du monde.

Cette remarquable progression se déroule sous le signe de l'extension — de la généralisation — des préférences, et c'est dans ce contexte (compétitif) qu'il y a lieu d'examiner la position de la C.E.E. à l'égard tout d'abord des pays de la Méditerranée — ce qui constitue une sorte de complément à la coopération avec les Etats A.C.P. — ensuite, à l'égard des pays de l'Est, d'Asie, d'Amérique latine, et enfin, des Etats-Unis d'Amérique.

a) *Bassin de la Méditerranée*

L'établissement d'une zone de coopération préférentielle à Lomé eut pour conséquence une certaine accélération du processus de la conclusion d'accords d'association et de traités de commerce dans le Bassin méditerranéen, à l'égard duquel la Communauté poursuit, depuis 1972, une « politique d'approche globale ». Il est permis de penser que cette propension s'accentuera à l'avenir et que cette coopération progressera sur des bases qui ne seront pas purement commerciales. Ce renforcement de la coopération intéresse les pays qui étaient déjà liés à la C.E.E. par des accords préférentiels, ceux qui ont conclu avec la Communauté des accords commerciaux non-préférentiels, ainsi que des Etats qui pourraient s'orienter à l'avenir vers la conclusion de tels accords. Du point de vue de la répartition géographique, on peut classer ces pays en trois catégories:

- Les pays comme la Grèce, la Turquie, le Portugal, l'Espagne, Malte, Chypre, la Yougoslavie et Israël;
- Les neuf pays arabes, parmi lesquels les trois pays du Maghreb, dont plus de la moitié des importations proviennent de la Communauté économique européenne;
- Les pays du Proche Orient, voire du Golfe persique, qui sont de grands fournisseurs en pétrole de la C.E.E.

Dès à présent, certains pays riverains du Bassin méditerranéen ont signé avec la C.E.E. des accords fondés soit sur le dispositif

(1) A. DUNKEL, *Le commerce international, évolution récente et perspectives*; dans: *Revue économique et sociale* (Lausanne), février 1975, p. 7.

de l'Art. 113 du traité de Rome, soit sur le dispositif de l'Art. 238. Le premier prévoit « la conclusion d'accords tarifaires et commerciaux, l'uniformisation des mesures de libération, la politique d'exportation, ainsi que les mesures de défense commerciale, dont celles à prendre en cas de dumping et de subventions ». C'est sur la base de ce dispositif de l'Art. 113 qu'a été conclu, le 21 mai 1965, le premier accord commercial avec un pays arabe, en l'occurrence avec le Liban: il est entré en vigueur le 18 juin 1968; un autre accord avec ce pays fut signé le 18 décembre 1972. Doit être rangé dans la même catégorie l'accord avec l'Egypte du 18 décembre 1972, complété depuis lors par les différents protocoles d'application.

D'autres pays ont fondé leurs liens conventionnels avec la C.E.E. sur le dispositif de l'Art. 238 du Traité, selon lequel la Communauté peut conclure « des accords créant une association caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières ». C'est dans cette catégorie qu'il y a lieu de classer l'accord d'association avec Chypre, ainsi que les accords avec la Tunisie (28 mars 1969) et avec le Maroc (31 mars 1969), lesquels ont institutionnalisé la « communautarisation » (limitée) de préférences dont ces pays bénéficiaient antérieurement sur le marché français. Compte tenu de l'élargissement de la Communauté au 1^{er} janvier 1973, de nouvelles négociations ont été entamées avec ces pays pour élargir le contenu de ces arrangements, qui se limitaient aux échanges commerciaux et qui, par ailleurs, ne couvraient pas la totalité des produits exportés par le Maroc et par la Tunisie. En effet, en 1969 la C.E.E. s'est montrée réticente en ce qui concerne l'entrée en franchise d'agrumes de l'Afrique du Nord, et elle entendait consolider d'abord le Marché commun agricole naissant.

Après trois années d'âpres négociations — de juillet 1973 à mars 1976 — la Communauté économique européenne a conclu avec le Maroc, la Tunisie, mais aussi avec l'Algérie, des accords de coopération, conçus selon le même schéma, sans négliger néanmoins certaines spécificités de ces pays. La signature officielle de ces accords eut lieu le 25 avril 1976 à Tunis, le 26 avril à Alger et le 27 avril à Rabat. Les nouveaux accords ouvrent le marché de la C.E.E. aux exportations agricoles et industrielles maghrébines, les avantages octroyés par rapport aux arrange-

ments de 1969 se situant surtout dans le secteur agricole. La nouvelle réglementation des échanges vise surtout des produits comme agrumes, légumes, fruits secs, et subsidiairement des produits manufacturés et le pétrole. Les deux autres éléments importants des accords sont, d'une part, l'enveloppe financière accordée par la C.E.E. qui s'élève à 15,5 milliards de FB, et d'autre part, les avantages sociaux en faveur de 721.000 travailleurs marocains, algériens et tunisiens qui bénéficieront désormais du même statut social que les travailleurs européens. Après l'issue heureuse de ces négociations, les accords conclus par la C.E.E. couvrent désormais pratiquement tout le continent africain, et les accords du même genre sont en négociation avec les pays du Machrak (Egypte, Jordanie, Liban et Syrie). Autrement dit, on s'acheminerait à la longue vers la formation d'un véritable système global de coordination du commerce international de la zone méditerranéenne. Il s'agirait « d'instaurer un système de coopération économique efficace visant moins à fournir une aide directe aux partenaires qu'à créer des possibilités nouvelles pour leur développement » (2).

Bien entendu, la réalisation d'un tel « système global » relève pour l'instant d'une vision de l'esprit, et il faudrait sans doute vaincre beaucoup de difficultés pour y parvenir réellement: parmi ces obstacles, il y a notamment la nécessité de parvenir à un règlement du contentieux politique entre les pays arabes et Israël.

L'on sait que la conclusion de l'accord commercial préférentiel entre la C.E.E. et Israël du 11 mai 1975 (3) a soulevé une véritable levée des boucliers dans les pays arabes, lesquels ont vivement réagi auprès de la Communauté contre ses prétendues incidences politiques, alléguant par exemple que, désormais, Israël a la certitude de ne pas être totalement isolé sur le plan des relations politiques internationales. Il ne semble pas qu'il faille exagérer l'importance de tels facteurs: la coopération dans le domaine des échanges commerciaux doit aller de l'avant, et tout

(2) M.F. MELLAH, *Le Maroc dans l'approche globale*; dans: *Revue du Marché Commun*, février 1975, p. 62-63.

Du même: *L'association du Maroc à la Communauté Economique Européenne*. Casablanca, Les Ed. Maghrébines, 1974. Du même: *La négociation Maroc - CEE en vue de conclure un nouvel accord d'association sur des bases élargies*; dans: *Etudes* (Bruxelles), 1971-1972, N° 19-20, p. 7-45.

(3) *Journal Officiel des Communautés Européennes*, 28 mai 1975.

pays est invité à s'engager dans ce processus indépendamment de ses orientations politiques fondamentales.

Du point de vue commercial, l'accord entre la C.E.E. et Israël a prévu une réduction tarifaire de l'ordre de 80 % sur les agrumes israéliennes importées dans la Communauté, une réduction tarifaire de l'ordre de 60 % sur les produits industriels importés par Israël, à partir de 1980, et qui ne sont pas fabriqués dans ce pays, et enfin, la démobilisation des droits de douane sur tous les produits israéliens importés dans la Communauté à partir de 1977. Non sans quelque exagération, certains observateurs arabes ont estimé que, « les avantages que retire Israël de cet accord sont multiples. En effet, celui-ci trouve un débouché sûr pour ses produits et permet de satisfaire la consommation interne en produits manufacturés de toutes sortes et en produits et machines entrant dans le processus de production. Bénéficiant d'importantes réductions tarifaires, les agrumes israéliennes seront désormais bien placées pour concurrencer la production marocaine, tunisienne, algérienne et celle des autres pays méditerranéens, même européens. Par ailleurs, l'accord permet à Israël d'écouler ses produits industriels sur un marché plus vaste. Les industries israéliennes qui ont souffert depuis toujours de l'exiguité du marché national vont, grâce à l'accord, connaître un boom sans précédent » (4).

Quoi qu'il en soit, et tout en soulignant l'absence de toute discrimination dans la politique de la Communauté à l'égard des pays du Bassin méditerranéen, mentionnons un autre accord d'association, celui avec l'Algérie, dont il a déjà été question plus haut. Adoptant le même schéma que les arrangements avec le Maroc et la Tunisie, cet accord est assez complet: il porte tant sur les échanges commerciaux que sur la coopération financière.

En ce qui concerne les échanges commerciaux, la C.E.E. accorde à l'Algérie, pour une durée illimitée, le libre accès sur son marché aux produits industriels algériens. Cette liberté d'accès est néanmoins restreinte par des contingentements pour le liège ainsi que pour les produits pétroliers raffinés: pour ces derniers, le contingentement d'importation a été fixé à 1,1 million de t par an. On notera que l'Algérie produit annuellement plus de 50 mil-

(4) B. et N. KHADER, *Dialogue euro-arabe*. Louvain, Institut des pays en développement, octobre 1975, p. 138-139.

lions de tonnes de pétrole.

Dans le secteur des produits agricoles qui représentent quelque 8 % des exportations algériennes vers les pays de la C.E.E., celle-ci accorde des préférences tarifaires variables. Le vin, qui a lui seul totalisé 80 % des exportations, vient en première place. Pour l'économie algérienne, le vin revêt une importance considérable. Avant l'indépendance — disait le ministre Bouteflika en juillet 1972 — l'Algérie vendait seize millions d'hectolitres de vin. Depuis lors, la France a diminué et même interrompu ses achats, alors qu'il y avait vingt millions d'hectolitres dans les caves algériennes et que les récoltes étaient bonnes. Le gouvernement algérien chercha un acquéreur pour ce vin, et il s'adressa à l'Union soviétique qui lui proposait d'acheter sa production. Mais à moitié prix. Les Algériens refusèrent et entamèrent les négociations avec la C.E.E. (5). Aux termes de l'accord du 26 avril 1976, 250.000 hectolitres de vin de qualité pourront entrer librement dans la C.E.E. au cours de la première année de la mise en œuvre de l'accord, et ce contingentement pourra être porté progressivement à 450.000 hectolitres après cinq ans. Quant au vin ordinaire, la Communauté réduira son imposition douanière de 80 %, à condition toutefois que ce vin soit vendu au-dessus d'un prix minimum, et qu'il ne soit pas utilisé dans les coupages.

En ce qui concerne l'huile d'olive, l'Algérie bénéficiera du même régime que ses voisins, soit réduction des prélèvements, compensée par une taxe algérienne à l'exportation afin d'éviter de perturber le marché de la Communauté.

Quant à la C.E.E., elle n'a pas demandé la réciprocité pour l'entrée des produits européens sur le marché algérien, mais a néanmoins souhaité qu'à la longue, on s'oriente vers une élimination progressive des obstacles tarifaires et non-tarifaires.

Conformément à la clause d'égalité de traitement et de non-discrimination, l'Algérie devrait s'abstenir de boycotter les entreprises et les personnes qui entretiennent des relations avec Israël. Il n'est pas certain qu'il en soit ainsi: le gouvernement algérien a subordonné l'application de cette clause aux « impératifs de sécurité ».

(5) *Le Soir*, 6 juillet 1972.

Dans le domaine de la *coopération financière*, la contribution de la C.E.E. a été fixée à 114 millions d'unités de compte, soit:

- 70 millions en prêts ordinaires de la Banque européenne d'investissements;
- 19 millions en prêts à taux réduits;
- 25 millions en dons.

En ce qui concerne les travailleurs algériens établis dans la C.E.E., ils ont la faculté de totaliser des droits à la sécurité sociale acquis dans les pays membres de la Communauté, et pourront transférer en Algérie leurs pensions de vieillesse et d'invalidité.

b) *Pays de l'Est européen*

Les échanges avec les pays de l'Est à économie d'Etat planifiée se réfèrent traditionnellement aux accords bilatéraux; parmi ces pays, seule la Yougoslavie (classée comme un pays méditerranéen) a signé, le 19 mars 1970, un accord commercial avec la C.E.E., et encore il ne s'agissait que d'un accord non-préférentiel. Certes, en se fondant sur le dispositif de l'Art. 113 du traité de la C.E.E., les Etats européens avaient signé avec les pays de l'Est des protocoles commerciaux qui étaient prorogés d'année en année. Mais ces protocoles sont arrivés à échéance le 31 décembre 1974, ce qui relança le problème de la communautarisation de la politique commerciale de la C.E.E. à l'égard des pays de l'Est, à partir de 1975.

Ce recours au bilatéralisme accompagné du maintien d'un certain nombre d'obstacles au développement des échanges commerciaux est dû essentiellement au fait que, pendant de longues années, l'U.R.S.S. n'a pas caché son hostilité aux tentatives intégrationnistes de l'Europe occidentale et a refusé de traiter avec la Communauté: « c'est le refus des pays de l'Est de reconnaître la C.E.E. comme une unité, capable de contracter avec l'extérieur, qui a constitué le principal obstacle à l'établissement de relations contractuelles » (6). Dans ce domaine, marqué non seulement par des motivations économiques et commerciales, mais également par des jugements de valeur d'ordre idéologique, l'évolution fut lente. Certes, déjà sous le régime de N. Khrouchtchev,

(6) Claude DUMESNIL, *Les relations entre la C.E.E. et les pays de l'Est*; dans: *Revue du Marché Commun*, février 1975, p. 58.

on a pu constater une certaine atténuation des postulats de base idéologiques: « Les impérialistes, malgré leurs contradictions — écrivait-il en décembre 1962 dans la revue du Parti, le *Kommunist* — parvenaient à réaliser à l'échelle internationale, encore qu'incomplètement, leur coopération économique dans certains secteurs importants... Ce serait faire preuve de légèreté et de myopie politique que de ne pas prêter attention aux desseins et aux agissements des chefs de file de l'intégration européenne... En même temps, nous tenons compte des tendances objectives à l'internationalisation de la production qui sont à l'œuvre dans le monde capitaliste et c'est en harmonie avec elles que nous établissons notre politique et adoptons nos mesures économiques. A cet égard, se pose la question de la possibilité d'une collaboration économique pacifique non seulement entre les différents Etats ayant des régimes sociaux différents, mais encore entre leurs unions économiques » (7). Cette collaboration entre les pays du C.A.E.M. et la C.E.E. se fit attendre.

Depuis le temps où ces lignes ont été écrites, beaucoup d'eau a passé sous les ponts de Moscova, du Rhin et de la Seine, le dogmatisme de certains jugements de valeur s'est quelque peu estompé, et d'autres dirigeants soviétiques, plus spécialement L. Brejnev, ont réitéré leur volonté de coopération (8), ce qui amène à croire qu'il n'est pas impossible qu'on assiste prochainement à un certain rapprochement entre la C.E.E. et les pays de l'Est. Le succès de la coopération euro-africaine y serait-il pour quelque chose? Cela n'est pas exclu, mais il serait téméraire de l'affirmer: le problème doit être situé davantage dans le contexte de la détente politique de ces dernières années. Quoi qu'il en soit, les signes annonciateurs d'un certain dialogue se multiplient: après l'entrée de certains pays de l'Est au G.A.T.T. (la Tchécoslovaquie, la Pologne, la Roumanie, la Hongrie), en juillet 1973 le Conseil d'Assistance Economique Mutuelle s'est résolu à reconnaître, en quelque sorte formellement, la réalité politique

(7) J. LUKASZEWSKI, *La C.E.E. et l'Europe de l'Est*; dans: *La Revue Nouvelle* (Bruxelles), juillet-août 1967, p. 6.

A comparer: *Les Communautés européennes et les relations Est-Ouest*. Bruxelles, Ed. de l'Institut de Sociologie, 1967.

(8) M. MAKSIMOWA, *Europejskoie ekonomitcheskoie soobstchestwo: ot « shesterki » k « dwudzieste »*; dans: *Meshdounarodnyj Eshegodnik - Politika i ekonomika*. Moscou, Politizdat, 1973, p. 163.

et économique de la Communauté, des contacts plus ou moins officieux ont été établis, et après une période de piétinement, le 16 février 1976, le C.A.E.M. a proposé à la C.E.E. la conclusion d'un accord entre les deux Organisations. Des négociations ont été réentamées pour trouver des modalités d'une coopération, qui au début sera, certes, modeste.

Il n'empêche que, survenant dans le climat de la politique de détente, après des années de tension et d'hostilité ouverte à l'égard de la C.E.E., cette ouverture de l'Europe de l'Est constitue indiscutablement un succès. Il est certain que si l'on parvenait à atténuer quelque peu toute sorte de préalables politiques qui continuent à peser sur la normalisation des relations économiques entre l'Est et l'Ouest, on pourrait aboutir dans ce domaine à la conclusion d'un accord commercial à long terme, non-préférentiel, fondé sur la clause de la nation la plus favorisée, impliquant la suppression de certaines restrictions quantitatives, établissant des modalités spécifiques d'échanges dans le secteur agricole. Peut-être qu'à la longue, on pourrait aller plus loin: « The substance of economic arrangements between East and West could be wide-ranging and would certainly have to go beyond border restrictions to trade. They could involve such matters as conditions for investment credit, technology transfert and shipping » (9).

La conclusion d'un accord global pourrait également servir d'occasion pour atténuer quelque peu la compétition économique qui oppose l'Est à l'Ouest dans certains pays du continent africain, car, bien entendu, le temps de l'exportation des modèles économiques à l'intention de ces pays semble révolu (10). En second lieu, on devrait également coordonner la mise en application de la politique des préférences généralisées à l'égard des pays du Tiers Monde, étant donné qu'« afin de contribuer au développement de leur économie nationale, l'Union soviétique abolit à partir du 1^{er} janvier 1965 les taxes sur les marchandises traditionnelles importées de ces Etats » (11). Il ne semble pas

(9) Ernest H. PREEG, *Economic Blocs and U.S. Foreign Policy*, Washington, National Planning Association, Report N° 135, 1974, p. 36.

(10) Romain YAKEMTCHOUK, *Assistance technique et pénétration industrielle des pays de l'Est en Afrique*. Léopoldville, Université Lovanium - IRES, 1966.

(11) *Histoire de la politique extérieure de l'U.R.S.S. 1945-1970*. Sous la

que cette libéralisation ait déjà porté de grands fruits, car les échanges commerciaux des pays en voie de développement avec l'U.R.S.S. demeurent toujours modestes. En 1974, parmi 46 Etats A.C.P., 22 étaient indiqués comme étant en relations d'affaires avec l'Union soviétique: cette dernière exportait vers ces pays pour 165,5 millions de roubles (sur un total de 20 milliards 737,8 millions de roubles de ses exportations), et importait pour 150,4 millions (sur un total de 18 milliards 834,4 millions de ses importations) (12). Voici le tableau de ces échanges en 1974:

En millions de roubles	<i>Importations sov.</i>	<i>Exportations sov.</i>
Côte d'Ivoire	8,6	19,6
Ghana	25,3	24,6
Guinée	22,4	4,9
Bénin	1,6	—
Zambie	3,2	—
Cameroun	1,0	11,3
Kenya	0,4	0,6
Rép. dém. du Congo	2,0	2,0
Libye	28,5	— (13)
Madagascar	—	0,7
Mali	4,2	0,7
Nigéria	21,5	70,4
Rwanda	0,8	—
Sénégal	16,3	—
Somalie	16,8	2,0
Soudan	3,8	2,4
Sierra Leone	1,1	—
Tanzanie	2,3	2,8
Togo	1,7	—
Ouganda	0,9	4,8
R.C.A.	0,5	—
Ethiopie	2,6	3,6 (14)

direction de B. PONOMAREV, A. GROMYKO, V. KHVOSTOV. Moscou, Ed. du Progrès, 1974, p. 702.

(12) *Ministerstwo vneshnej torgowli SSSR, Wniesbnaja torgowla SSSR za 1974 god.* Moscou, Izd. Meshdounarodnyje otnoshenija, 1975, p. 13-19.

(13) Par contre, l'U.R.S.S. importait en 1973 pour 30,369 millions de roubles de pétrole brut.

(14) *Ibid.*, p. 275-294.

Ce tableau n'appelle aucun commentaire, sauf peut-être ceci: on constate que l'U.R.S.S. exporte vers les pays africains non seulement du matériel d'équipement ou des articles apparentés, mais aussi — à titre subsidiaire — du poisson frais ou congelé: Côte d'Ivoire 8,587 millions de roubles, Guinée 1,302, Bénin 1,024, Cameroun 0,843, Rép. dém. du Congo 0,221, Sierra Leone 0,478, Togo 1,447. Bien que la Communauté économique européenne n'envisage pas de concurrencer l'Union soviétique dans ce secteur, il n'empêche que cette situation mérirerait probablement quelque correctif.

c) *Pays d'Asie et d'Amérique latine*

Le problème des pays d'Asie et d'Amérique latine est préoccupant en ce sens qu'à l'exception de la Chine et du Japon, il s'agit de pays en voie de développement ayant relativement peu de produits à exporter à l'étranger, et parmi ces produits exportables, un grand nombre se trouvent en situation concurrentielle par rapport aux produits africains. Comme, lors de la création de l'Association, ces produits africains ont obtenu le régime préférentiel en entrant en franchise dans le Marché Commun européen, les pays asiatiques et latino-américains s'estimèrent directement concernés et... lesés. Les critiques émises à cet égard par le gouvernement de l'Inde, par le gouvernement du Mexique ou par certains milieux économiques latino-américains, par exemple par l'argentin Prebisch, sont suffisamment connus: il avait été allégué que le Marché Commun européen et son association avec les Etats africains et malgache, avaient des effets dommageables pour des pays d'Asie et d'Amérique du Sud, économiquement ils étaient discriminatoires, et juridiquement non-conformes au dispositif du G.A.T.T. qui prétend (ou qui prétendait) régir les relations économiques internationales sur la base d'une stricte égalité de traitement (15). En conséquence, les pays en voie de développement d'Asie et d'Amérique latine réclamèrent la révision de certaines dispositions conventionnelles ou réglementaires de la coopération euro-africaine, et tenant compte de ces doléan-

(15) R. PREBISCH, *Vers une nouvelle politique commerciale en vue du développement économique*. Paris, Dunod, 1964.

ces, la C.E.E. finit par leur concéder des préférences tarifaires pour un certain nombre de produits tropicaux de base.

Ceci nous amène à décrire sommairement l'état de situation de ces pays par rapport à la C.E.E., pour voir ensuite l'incidence de la Convention de Lomé sur l'évolution de la politique de la Communauté à l'égard de l'Asie et de l'Amérique latine.

En ce qui concerne les *pays asiatiques*, il y a lieu de distinguer entre les pays à commerce d'Etat comme la Chine, le Vietnam du Nord et la Mongolie qui entrent dans la catégorie des pays de l'Est dont il était question plus haut, et les autres, plus spécialement ceux qui avaient traditionnellement des liens particuliers avec le Royaume-Uni. En effet, l'élargissement de la C.E.E. par l'adhésion des Britanniques aura une certaine incidence bénéfique sur la conclusion d'accords de commerce qui jusqu'à présent étaient peu nombreux. Les liens préférentiels qui existaient en faveur de ces pays dans le cadre du Commonwealth pourront se répercuter, par ricochet, sur d'autres pays de la Communauté, et en conséquence, une certaine réorientation de circuits économiques pourra s'opérer sur la base de l'Art. 113 du Traité. Dès à présent, certains arrangements de portée commerciale limitée (qui réglementent notamment, mais non exclusivement, le commerce de jute) ont été conclus avec l'Inde, avec le Pakistan et avec le Bangla Desh. Le 22 juillet 1975, un accord commercial qui appliquera le traitement de la nation la plus favorisée, a été conclu avec le Sri-Lanka.

L'élargissement de la coopération économique entre l'Europe des Neuf et les pays du Tiers-Monde aura-t-il quelque incidence sur l'attitude de la Chine et du Japon à l'égard de la C.E.E.? C'est possible.

Pour ce qui est de la *Chine*, dès le mois de mai 1975, le gouvernement de Pékin a décidé d'établir des relations officielles avec le Marché Commun européen, décision dictée par des considérations à la fois commerciales et politiques. Dans la mesure où la Communauté économique européenne constitue une sorte de contrepoids non seulement à l'égard des Etats-Unis mais également à l'égard de l'U.R.S.S., l'attitude de la Chine populaire y est favorable. D'autre part, engagé activement dans une politique de coopération économique avec les pays du Tiers Monde et soutenant fermement leurs revendications, le gouvernement de

Pékin ne peut pas rester insensible aux nouvelles formes de coopération ébauchées par la Convention de Lomé en ce qui concerne la C.E.E. et les 46 Etats A.C.P. Il est à espérer que les pourparlers relatifs à la conclusion d'un accord commercial entre la Communauté et la Chine aboutiront à des résultats concrets.

En ce qui concerne le *Japon*, les relations avec ce pays seront essentiellement de nature compétitive: ce pays a impérativement besoin de certaines matières premières, par exemple du cuivre, ainsi que de certains débouchés, par exemple de débouchés africains, et il est donc littéralement acculé non seulement à une coopération active avec le Tiers Monde, mais également à une présence sur place. Le Japon importe 98 % du minerai de fer dont 54 % proviennent des pays en voie de développement; pour les métaux non-ferreux, cette dépendance à l'égard de l'étranger est de 74 %, dont 62 % proviennent des pays d'outre-mer. En fait, ce n'est qu'en s'installant directement dans ces pays que le Japon peut réduire sa dépendance en matières premières dites essentielles. Cela revient à dire que, du point de vue économique, le Japon sera un partenaire sérieux qu'il n'y a pas lieu de sous-estimer, et il posera à la C.E.E. des problèmes en ce qui concerne la fixation des prix, le dumping et l'origine des produits exportés. Les dirigeants de la Communauté en sont conscients. Dans une interview au « *Times* », M. Ortoli, président de la Commission, estima que « le flot des exportations japonaises est « le » problème qui se pose sur le plan du commerce international et il doit être résolu si nous voulons établir des conditions durables et équilibrées dans ce domaine. Nous devons trouver un équilibre entre le montant des exportations japonaises et les importations de produits européens au Japon. Certaines de nos industries sont menacées et cela pose la question importante: comment les protéger? » (16).

Face aux pays de l'*Amérique latine*, les relations commerciales de la C.E.E. sont organisées sur la base traditionnelle, visant l'accroissement des échanges conformément au principe d'avantages mutuels. Jusqu'à présent, il a été peu question d'accords préférentiels. « La Communauté a dû limiter ses prétentions en

(16) *Bulletin des Communautés Européennes*, 1973, N° 3, p. 128.

Amérique latine. Les Etats-Unis d'Amérique n'auraient jamais toléré une telle immixtion » (17).

Parmi les accords commerciaux qui ont déjà été conclus, on peut mentionner celui avec l'Argentine (8 novembre 1971), avec l'Uruguay (J.O. du 4 décembre 1973), avec le Brésil (J.O. du 1 avril 1974). Ces accords portent essentiellement sur les droits de douane ainsi que sur des restrictions quantitatives, ils réglementent les échanges des produits déterminés, y compris des transports maritimes. L'accord avec le Brésil organise le commerce du café soluble, du beurre du cacao, etc., celui avec l'Argentine a notamment pour objet le commerce de la viande bovine. La C.E.E. est de loin le meilleur client de l'Argentine: il a été estimé que, « le système des préférences généralisées mis en place par la Communauté depuis juillet 1971 au bénéfice des produits industriels en provenance des pays en voie de développement ne peut que favoriser encore davantage les exportations argentines » (18).

Il n'empêche que, l'incidence de la zone du libre-échange euro-africaine sur l'évolution des relations commerciales entre la C.E.E. et les pays d'Amérique latine est restée, somme toute, modeste. Qu'on le veuille ou non, ces pays se situent dans l'orbite, ou si l'on veut, dans la zone d'influence, de leur puissant voisin du Nord qui veillera à limiter l'ampleur de la pénétration européenne. Celle-ci continue à s'articuler sur des mécanismes bilatéraux, et certains pays particulièrement intéressés comme l'Allemagne fédérale, s'efforceront de soutenir leur promotion commerciale par leurs propres moyens.

L'entrée en vigueur du nouveau système d'échanges érigé par la Convention de Lomé apportera-t-elle quelques changements à cette situation? Un accord a été conclu avec le Mexique, le 15 juillet 1975. La C.E.E. s'efforcera d'aider ce pays à améliorer la commercialisation de quatorze produits exportables dans les pays de la Communauté, et elle étudie actuellement la possibilité d'accorder un tarif préférentiel à quatre produits mexicains, dont le sisal et les acides phosphorique et citrique.

(17) J. RAUX et L. FLAESCH-MOUGIN, *Les accords externes de la C.E.E.*; dans: *Revue trimestrielle du Droit européen*, avril-juin 1975, p. 232.

(18) *Bulletin des Communautés Européennes*, 1973, N° 3, p. 76.

Plus récemment, le 7 avril 1976, la C.E.E. a présenté, lors des négociations du G.A.T.T. à Genève, une offre de concessions commerciales sur 180 produits tropicaux en faveur de vingt-sept pays en voie de développement d'Asie et d'Amérique latine. Ces propositions comportent la réduction des entraves tarifaires et non tarifaires devant permettre un accès plus satisfaisant dans l'Europe des Neuf aux produits comme le café, le cacao, le tabac, les épices, les huiles végétales, ainsi qu'une série d'autres produits qui ne font pas l'objet de restrictions quantitatives. Les concessions offertes couvrent un volume d'importations communautaires d'environ 1,8 milliard d'u.c.

d) *Le groupement économique de Lomé face aux Etats-Unis*

Reste à aborder le chapitre des relations commerciales avec les Etats-Unis d'Amérique, car bien entendu, la formation de l'espace économique de Lomé implique toutes sortes de retombées, soulève de nombreux problèmes et cause des soucis aux pays qui n'en font pas partie. Il est clair que l'établissement de la Communauté, l'élargissement de ses échanges suite à la transformation de l'Europe des Six en Europe des Neuf et le passage du régime de Yaoundé II au système de Lomé, affecte certains circuits traditionnels du commerce international et modifie certaines données structurelles de l'ordre économique mondial, plus particulièrement en ce qui concerne la place que le groupement euro-africain représente désormais face aux grandes puissances, notamment à la puissance commerciale des Etats-Unis.

Pour situer correctement les données de ce problème, il est bon de rappeler que le rôle joué par les Etats-Unis dans l'économie internationale n'a pas toujours été ce qu'il est aujourd'hui: avant la première guerre mondiale, il a été relativement modeste, la vie économique internationale ayant alors été dominée principalement par le Royaume-Uni et par la France. L'expansion commerciale des Etats-Unis fut déclenchée tardivement: jusqu'en 1934, date de l'adoption du *Trade Agreements Act*, les Américains n'ont jamais manifesté un grand enthousiasme pour la création d'un système mondial rigide des échanges commerciaux. S'inspirant des préceptes d'*isolationnisme* qui prévalaient dans leur

politique extérieure, ils pratiquaient un protectionnisme souvent tenace: ils favorisaient la conclusion de traités de commerce bilatéraux et considéraient les initiatives multilatérales avec une certaine méfiance. Cette politique s'inscrivait dans la ligne générale qui prévalait dans la conduite des relations extérieures des U.S.A.: l'on sait qu'en 1920, le Congrès américain a purement et simplement refusé d'engager les Etats-Unis dans la Société des Nations, dont le Pacte a été pourtant grandement inspiré par les idées du président Wilson. Ce dernier avait préconisé, dans son Programme en 14 Points, « la suppression, autant que possible, de toutes les barrières économiques et l'égalité des relations commerciales pour toutes les nations consentant à la paix et à une association en vue de la maintenir », mais il n'en fut rien: cette proposition inspira simplement la rédaction de l'Art. 23 du Pacte de la S.D.N., qui fut une clause de style, sans grande portée pratique.

Woodrow Wilson rencontra également des réticences lorsqu'il plaida l'abandon du protectionnisme aux Etats-Unis mêmes. Il estimait que son rôle historique était terminé, que, certes, « la vieille idée du tarif de protection avait pour but de faire que les industries américaines puissent vivre, de faire donc que le travail américain puisse s'employer » (19). Mais ces industries ont grandi et ont mûri, elles n'appréhendaient plus la concurrence étrangère, et par conséquent, n'avaient plus besoin de protection, laquelle ne faisait que faire monter les prix au détriment du consommateur, et les bénéfices au profit d'industriels. « Quand vous achetez un article importé, vous payez une partie du prix au gouvernement fédéral sous forme de droits de douane... Ce tarif soi-disant « de protection », est devenu un moyen d'entretenir et de développer des groupes d'industrie spéciaux, aux dépens de la vitalité économique du reste du pays. Ce que le peuple propose aujourd'hui est pourtant bien simple. Il propose de mettre à nu tous les priviléges spéciaux et de tailler dans le tarif pour les en arracher » (20). Cet appel ne fut entendu que partiellement.

Lors de la grave crise mondiale qui éclata entre les deux guerres, le gouvernement américain, soucieux d'enrayer le chômage

(19) Woodrow WILSON, *La nouvelle liberté*. Paris, Editions du Temps présent, 1913, p. 140.

(20) *Ibid.*, p. 141-143.

et de favoriser la politique d'emploi de la main-d'œuvre nationale, a cru salutaire de réduire les importations de produits étrangers concurrentiels par l'imposition des contingentements et des droits de douane fort élevés, et à cet effet, promulgua en mai 1930, le fameux tarif Hawley-Smoot, qui fut le « tarif gratte-ciel », c'est-à-dire le tarif le plus élevé et le plus protectionniste de toute l'histoire des Etats-Unis. Bien entendu, les Américains n'étaient pas les seuls à s'engager dans cette voie. Au cours de ces années difficiles, d'autres pays se sont entourés de diverses barrières protectionnistes, en érigeant des tarifs douaniers élevés, des contingentements des importations et des exportations, ainsi que des règlements des changes. Ce n'est qu'à la suite de cette crise économique mondiale que le président Roosevelt fut autorisé par le Congrès, en 1934, à procéder à une certaine réduction des droits de douane, et ce n'est qu'à partir de cette année que les Etats-Unis ont modifié leur politique commerciale dans le sens d'une plus grande ouverture sur le monde extérieur, de telle sorte qu'après la deuxième guerre mondiale, ils ont largement contribué tant à la signature de la Charte de La Havane (restée inopérante) qu'en ce qui concerne la mise sur pied du G.A.T.T. Mais il n'y a pas lieu de se méprendre: au même titre que toute action politique et économique des puissances sur le plan international, la nouvelle politique commerciale des Etats-Unis n'était inspirée ni par des mobiles idéalistes, ni par des considérations altruistes, mais par l'intérêt national, par ailleurs parfaitement légitime. Dans le nouveau contexte d'après-guerre, la mise en place d'un système libre-échangiste s'avérait plus indiquée que les pratiques anciennes, et la réduction des barrières douanières qui freinaient et gênaient les exportations américaines ne pouvait se faire qu'au niveau multinational et non bilatéral, par des concessions réciproques, en fondant les échanges internationaux sur le principe d'avantages mutuels non-discriminatoires.

Cette internationalisation de plus en plus poussée de la vie économique de l'après-guerre ne pouvait méconnaître les importantes mutations de structures annoncées par la décolonisation, ce qui nous amène à préciser l'attitude des Etats-Unis face au phénomène d'émergence politique des *pays du Tiers Monde*, plus particulièrement en ce qui concerne les pays africains qui sont actuellement liés à l'Europe des Neuf.

Il y a lieu de rappeler que, historiquement, la présence économique des Américains sur le continent africain n'a jamais été très importante, à plus d'un égard elle fut symbolique, et c'est normal, étant donnée la position dominante détenue tout au long de l'époque coloniale par les puissances administrantes.

Certes, tout en restant confinés dans leur solitude économique, et préoccupés de leurs problèmes de décollage industriel interne, les Etats-Unis ont pratiqué en Afrique une politique de présence, et cette politique fut menée unilatéralement, ou si l'on veut, sous l'égide du bilatéralisme. Déjà en 1836, les U.S.A. ont conclu un traité de commerce avec le Maroc, et lorsque celui-ci passa en 1912 sous l'obédience française, les Américains ont refusé d'abandonner leurs priviléges capitulaires ainsi que les avantages dé coulant du régime de la nation la plus favorisée. La France ayant porté l'affaire devant la Cour internationale de Justice, la Cour, tout en déclarant l'étendue des priviléges américains inférieure aux prétentions du gouvernement de Washington, confirma (le 27 août 1952) au profit des ressortissants américains le maintien de certains avantages économiques et juridictionnels.

En Afrique centrale, les Etats-Unis ont certes participé à la Conférence de Berlin en 1885 et ont adhéré à son Acte Général, mais, conscients des vicissitudes des systèmes multilatéraux dépourvus de sanction, ils ont préféré organiser leurs relations économiques par la voie bilatérale. Lorsque, à la Conférence de Bruxelles, en 1890, les délégués de l'Etat indépendant du Congo ont réclamé l'établissement des droits de douane de 10 %, le gouvernement américain refusa, et il n'a consenti finalement à cette dérogation qu'en signant avec le Congo, le 24 janvier 1891, un important traité de commerce, qui lui donnait des garanties autrement plus précises qu'un vague arrangement plurinational, et qui entra en vigueur en même temps que l'Acte et la Déclaration de Bruxelles, soit le 2 juillet 1892 (21).

(21) Aux termes du Traité, les ressortissants des deux pays avaient la faculté d'entrer, voyager et séjourner dans toutes les parties de leurs territoires respectifs; ils pouvaient librement exercer leur commerce, tant en gros qu'en détail, sans être assujettis « en ce qui concerne leurs personnes et leurs propriétés, ou en raison de leurs affaires à des taxes générales ou locales, impôts ou conditions quelconques ». Le régime de la nation la plus favorisée leur devait être appliqué en matière de commerce, d'industrie, de navigation, ainsi qu'en ce qui concerne l'acquisition, la possession et l'aliénation des propriétés mobilières et immobilières. La clause de la nation la plus favorisée s'appliquait également aux transports par

En ce qui concerne d'autres pays de l'Afrique, les intérêts américains y étaient peu importants, à l'exception toutefois de l'Afrique du Sud, qui est un problème à part. Rien de plus significatif à cet égard que la présence sur le continent noir des consulats américains, ces derniers constituant un excellent indice pour mesurer le peu d'empressement — toutes proportions gardées — que les Etats-Unis marquaient aux affaires africaines. Traditionnellement, les Américains étaient sous-représentés en Afrique: en 1930, ils avaient en Afrique sub-saharienne trois légations (en Ethiopie, au Libéria et dans l'Union sud-africaine), un consulat général à Cape Town, et sept consulats: à Dakar, à Lagos, à Nairobi, à Laurenço Marquès, à Johannesburg, à Durban et au Port Elizabeth. A la veille de la Deuxième guerre mondiale, en 1939, la situation s'est quelque peu améliorée, les U.S.A. étant représentés sur le continent africain par quatre légations, trois consulats généraux, huit consulats et une agence consulaire. Ce mouvement prit une nouvelle dimension à la faveur de la décolonisation: en mars 1959, les Etats-Unis avaient en Afrique sub-saharienne six ambassades, neuf consulats généraux et onze consulats (22). Dès ce moment transparaît la préoccupation américaine de prendre pied sur le continent noir afin d'y écouler les surplus de la production agricole et industrielle, afin d'y organiser sur place l'approvisionnement plus ou moins continu de certaines matières premières, afin d'y installer des entreprises productrices, qui, concurremment à la décolonisation, pourraient (au besoin) remplacer certains intérêts économiques des puissances coloniales (23).

route, chemins de fer et voies navigables, et il ne pouvait être instauré aucune sorte de prohibition « à l'égard de l'importation, de l'exportation ou du transit d'aucun article d'un commerce légal ». Enfin, l'Etat indépendant du Congo s'engageait à assurer « au pavillon, aux navires, au commerce et aux citoyens habitant les Etats-Unis d'Amérique dans toutes les parties du territoire de cet Etat, tous les droits, priviléges et immunités concernant les droits d'entrée et de sortie, le régime douanier, les taxes et charges intérieures et, d'une manière générale, tous les intérêts commerciaux qui sont ou seront accordés aux puissances signataires de l'Acte de Berlin ou à la nation la plus favorisée » (Art. 12).

(22) *United States Foreign Policy. Prepared under the Direction of Committee on Foreign Relations U.S. Senate.* Washington, U.S. Government Printing Office, 1961, p. 353. Romain YAKEMTCHOUK, *Droit consulaire des Etats africains*. Anvers, Editions scientifiques Erasme, 1967, p. 21.

(23) Cet accroissement des services extérieurs en Afrique parut à l'époque suspect et éveilla des craintes politiques. Par une question écrite, M. Debré, alors sénateur, plus tard premier ministre, demandait au gouvernement français « pour

Cela nous amène à préciser ce que représentent les échanges commerciaux euro-africains pour les Etats-Unis, et vice-versa. En fait, le problème est triple: d'une part, il y a l'incidence du tarif extérieur commun sur les exportations américaines vers la C.E.E. En second lieu, la politique agricole commune affecte elle-aussi des intérêts d'outre-mer. Troisièmement, il est certain que l'établissement des liens préférentiels entre l'Europe des Neuf et les 46 Etats A.C.P. a des conséquences sur les importations américaines en provenance des Etats A.C.P., plus particulièrement en ce qui concerne l'approvisionnement des Etats-Unis en matières premières. Ce dernier aspect du problème prime dans le cadre de notre discussion.

Si les importations américaines ne représentent qu'environ 3 % du produit national brut, il n'empêche que les Etats-Unis en dépendent considérablement pour maintenir leur niveau de vie et leur croissance économique. Entre 10 à 15 % des matières premières indispensables à l'industrie américaine proviennent de l'étranger, et cette dépendance est importante — plus de la moitié d'importations — pour des matières comme le caoutchouc naturel, le chrome, le manganèse, le nickel, le bauxite, l'amiante, l'étain et le zinc; elle est moindre — moins de la moitié d'importations — en ce qui concerne le cuivre, le tungstène, le potasse

quelles raisons avait été autorisée la création 'tout à fait inusité' de consulats américains dans les territoires français d'Afrique, et de quels citoyens ces consulats auront à assurer la protection ».

Le ministre des Affaires étrangères répondit que, « les consulats des Etats-Unis dans nos territoires d'Afrique ont été créés en vertu d'impératifs économiques beaucoup plus que pour des raisons de protection de nationaux américains qui y sont relativement peu nombreux ». Il expliqua que l'existence d'un consulat américain à Dakar se justifiait par l'importance économique de cette ville, que l'ouverture d'un poste à Abidjan a été motivée « principalement par la situation de ce port, un des meilleurs de la côte occidentale d'Afrique, et par le développement des échanges entre la Côte d'Ivoire et les Etats-Unis. Sur le plan économique, la valeur globale de ces échanges, qui atteignaient en 1955 le chiffre remarquable de 6 milliards de Fr CFA, justifie sans nul doute la présence d'un représentant consulaire permanent américain ». De même, en ce qui concerne la réouverture du consulat américain à Tananarive, elle s'expliquait par l'amélioration du marché du graphite, du mica et du sisal auxquels s'intéressaient les importateurs américains. Par contre, les Etats-Unis ayant demandé l'ouverture d'un poste consulaire à Douala, capitale économique du Cameroun, le gouvernement français estima que « ce poste, dont la compétence devait s'étendre sur le seul territoire du Cameroun, pourrait être plus opportunément ouvert à Yaoundé, capitale politique, condition qui a été acceptée à Washington ».

Journal Officiel de la République Française, 15 mai 1957, p. 1074. A comparer: *United States and Africa*. New York, Columbia University, 1958.

et la laine brute. Les entreprises productrices américaines ont un besoin pressant de ces matières premières; par exemple, tout en adhérant aux sanctions économiques contre la Rhodésie, les Etats-Unis ont continué (et continuent) leurs importations du chrome rhodésien. La réduction des restrictions douanières sur toutes ces importations est pour les Américains d'intérêt primordial.

Mais il n'y a pas que des entreprises, il y a également des consommateurs. Outre les matières premières dites essentielles mentionnées plus haut, les Etats-Unis importent également certains produits tropicaux dit secondaires qu'ils ne produisent pas ou peu, par exemple le café, le thé, le cacao, les bananes, etc. La libéralisation des échanges de ces produits conduit à la réduction de leurs prix, ce qui favorise la consommation: pour la même somme d'argent, l'homme de la rue se procurera une quantité plus grande de ces produits.

Il n'empêche qu'en ce qui concerne les importations en provenance des pays en voie de développement, il est symptomatique que la C.E.E. importe pratiquement deux fois plus que les Etats-Unis: en 1973, les importations communautaires s'élevaient à environ 40 milliards de dollars, celles des Etats-Unis à 19 milliards. Quant aux importations de la Communauté des Neuf en provenance des 46 Etats A.C.P., elles sont plus élevées que les importations en provenance des Etats-Unis. Et bien entendu, en ce qui concerne la dépendance des pays de la Communauté à l'égard du commerce extérieur, elle dépasse de loin celle des Etats-Unis: l'Allemagne fédérale exporte quelque 20 % de son produit national brut, la France 15 % environ, et pour ce qui est les pays comme la Belgique, le Danemark ou les Pays-Bas, leurs échanges internationaux représentent, par rapport à la production nationale, une proportion de cinq à dix fois supérieure à la proportion correspondante des U.S.A. D'autre part, les tarifs douaniers américains restent généralement plus élevés que les tarifs européens.

Il n'empêche que le tarif extérieur commun eut certains effets protectionnistes sur les exportations américaines, et en conséquence, désireuses d'atténuer son incidence modératrice, certaines grandes entreprises d'outre-atlantique ont été amenées à s'installer à l'intérieur même du Marché Commun. De tels expédients partiels ne pouvaient pas suffire, ils ne réglaient pas la

globalité du problème, et c'est ainsi que le gouvernement américain engagea un vaste programme international de libéralisation des échanges, conçu comme une sorte d'antidote au Marché Commun. Richard Gardner, qui fut un des fonctionnaires éminents dans l'administration des présidents Kennedy et Johnson, n'a pas hésité à affirmer qu'« une politique hardie de libéralisation des échanges, nous tiendra lieu de ticket d'entrée dans ce marché en expansion » (24). C'est dans cette optique que la loi de 1962 autorisa le président des Etats-Unis à réduire tous les tarifs douaniers américains de 50 %, et permit l'ouverture des négociations visant les réductions tarifaires dans les pays industrialisés sur des produits tropicaux en provenance des pays du Tiers Monde, y compris sur ceux que les Etats-Unis ne produisent pas suffisamment. En 1964, le gouvernement américain engagea des négociations connues sous le vocable de Kennedy Round, et suggéra la réduction générale des tarifs, plutôt que leur réduction produit par produit, qui est la méthode utilisée par le G.A.T.T. Ce fut probablement une action la plus ambitieuse qu'on ait jamais tentée pour réaliser cette impossible démobilisation générale des obstacles douaniers: elle visait non seulement l'allègement du dispositif du tarif extérieur de la Communauté, mais aussi la mise sur pied d'un système mondial de relations commerciales fondé sur le libre-échange et sur la non-discrimination. Devant l'ampleur exceptionnelle de la tâche, les résultats des négociations (réconduites ultérieurement dans le cadre de Tokyo Round), ont été positifs, mais insuffisants, et il n'en pouvait pas être autrement: l'Europe des Six ne pouvait pas accepter de se diluer dans une vague communauté euro-atlantique mettant en question la spécificité de son processus intégrationniste, et en second lieu, c'est tout le problème de la condition économique des nouveaux Etats qui a été en jeu. Pour les Etats-Unis, il s'agissait de conserver au commerce international ce rôle de moteur de croissance qui était le sien au dix-neuvième siècle et au cours des vingt-cinq dernières années. Mais pour les autres pays, plus spécialement pour les pays en voie de développement qui sont fort dépendants des échanges commerciaux, une telle liberté n'est pas concevable, elle

(24) Richard GARDNER, *Vers un ordre international. Le point de vue américain*. Paris, Les Editions internationales, 1965, p. 188.

est censée de favoriser les riches et les puissants. Ces pays préconisent certes, une certaine liberté, surtout pour leurs exportations, mais ils réclament également des réglementations internationales précises, ainsi que des régimes de sauvegarde comportant une certaine protection de leurs marchés contre la pénétration de produits étrangers, étant donné que la capacité d'importation de certains de ces pays dépend essentiellement de la possibilité qu'ils ont d'exporter un nombre limité de matières premières ou un nombre limité de monocultures.

Tout cela conduit à penser qu'avec la constitution du groupement (préférentiel?) entre l'Europe des Neuf et les 46 Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, les relations avec les Etats-Unis entrent dans une phase qui ne sera pas de tout repos. Il y a lieu de rappeler que, indépendamment de leurs rapports privilégiés avec la C.E.E., les pays d'outre-mer sont en train de diversifier leurs circuits commerciaux à l'égard d'autres puissances, y compris à l'égard des Etats-Unis, et d'autre part, ils sont bénéficiaires de toutes sortes de programmes d'aide au développement, tant de la part de l'O.N.U. et de ses institutions spécialisées que de la part des Etats-Unis d'Amérique, et l'on sait que pour ces derniers — qui estiment avoir beaucoup donné mais peu reçu — les échanges commerciaux et la coopération au développement devraient être revus, et s'il y a lieu, placés sous le signe d'avantages mutuels. Il est évident que l'introduction du correctif de préférences généralisées ne doit pas faire oublier que toute politique économique extérieure s'efforce de contribuer à la conquête des marchés pour l'écoulement des marchandises et des services, elle veut assurer un certain approvisionnement continu en matières premières (25), et ce n'est que dans ce contexte et sous ces conditions que certaines puissances ont été disposées à souscrire effectivement au système de préférences généralisées. En présentant, le 25 février 1971, son Rapport au Congrès relatif à la politique extérieure américaine, le président Nixon insista sur le fait que, si l'Afrique indépendante a toujours un besoin pressant d'une aide économique qui lui est accordée dans le cadre des programmes d'assistance bilatérale U.S.A., une telle aide ne suffit pas, elle doit être complétée par la mise en place de nouveaux

(25) Claude JULIEN, *L'Empire américain*, Paris, Grasset, 1968.

mécanismes d'échanges et de coopération: « Aid alone is not sufficient. African countries also need new markets. Generalized tariff preferences will help to open new markets for their manufactured goods in the more industrialized countries » (26).

La proclamation de ce principe — une sorte de préfiguration de Lomé — avait son importance, et pourtant, le fait que les Etats-Unis restent séparés de la C.E.E. par le tarif extérieur commun, le fait également que les pays en voie de développement viennent de durcir leur position dans la CNUCED, dans les conférences Nord-Sud et dans les différents organismes de l'O.N.U., posent de multiples problèmes dans les relations entre les U.S.A. et les Etats A.C.P. « Americans feel that their policies of liberalizing trade have recoiled against them and that they have been duped into helping up ungrateful rivals, who are now imperilling the economic progress and employment stability of the United States » (27). Invité en janvier 1976, par le Sénat, à dresser le bilan de la politique économique américaine à l'étranger, Henry Kissinger a profité de l'occasion pour porter un jugement sévère sur les pays du Tiers Monde qui reçoivent l'aide américaine et qui se permettent néanmoins, dit-il, des « effronteries », des « rhétoriques désobligantes » et des votes hostiles dans les organismes internationaux. Toute cette problématique, mais aussi toutes ces ambiguïtés, postulent un réexamen objectif et sérieux des relations euro-africaines avec les Etats-Unis, et un tel réexamen pourrait avoir lieu dans le cadre des conférences tripartites réunissant la C.E.E., les Etats-Unis, ainsi que les 46 Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique qui ont adhéré à la Convention de Lomé.

* * *

(26) *U.S. Foreign Policy for the 1970's. Building for Peace. A Report to the Congress by Richard Nixon, President of the United States, February 25, 1971*, p. 117. Washington, U.S. Government Printing Office.

(27) P.A. FORTHOMME, *World Trade and revived economic Nationalism and Protectionism*; dans: *Chronique de Politique étrangère*, septembre 1972, p. 569.

15. L'AVENIR DE LA COOPERATION ENTRE LA C.E.E. ET LES ETATS A.C.P.

Arrivés au terme de cette brève étude, il est temps de conclure. Quelle sera l'évolution de la coopération économique entre l'Europe des Neuf et les 46 Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique? Autrement dit, où va Lomé?

La mise en application des mécanismes de la Convention posera sans nul doute un grand nombre de problèmes: le dispositif conventionnel devra être rodé et il faudra qu'il subisse l'épreuve des réalités. Autrement dit le raffermissement de la solidarité entre les deux groupes, ceux de l'Europe et ceux des Etats A.C.P. soulèvera inévitablement quelques mises au point. Il n'est secret pour personne que, quelques mois à peine après la signature de la Convention, des dissensions se sont manifestées ouvertement entre la C.E.E. et certains Etats A.C.P., ces derniers reprochant à la Communauté son attitude à l'égard de ses nouveaux partenaires anglophones (1). De nettes divergences se sont confirmées à la Conférence de CNUCED à Nairobi en mai 1976, et il est évident que de tels heurts ne contribuent pas exactement à cimenter l'entente entre les pays membres, ils ne pourront qu'accentuer un certain dualisme et certains clivages, et ceci n'est pas bon. Il est évident que toute radicalisation des prises de position, toute violence verbale insuffisamment réfléchie, ne peuvent que nuire au climat de sérénité sans lequel il n'y a pas de coopération digne de ce nom. Le système de Lomé n'est sans doute pas parfait, mais il a le mérite d'exister, et tant que ses mécanismes n'auront pas été

(1) Non sans emphase, des observateurs zaïrois rapportaient, en juin 1975, que, « le Conseil ministériel des A.C.P., réuni dernièrement à Georgetown en Guyane, vient d'adresser une plainte contre la Communauté économique européenne qui ne cesse, par certains de ses agissements, d'entraver l'application des décisions prises à Lomé, sur les problèmes du commerce, de l'aide et de la coopération entre les deux groupes de pays. Désapprouvant l'attitude du Marché Commun qui continue à taxer les exportations de bœuf de certains pays des A.C.P. tels que le Botswana, le Conseil ministériel a relevé, avec amertume, l'absence de coordination entre les organismes de la C.E.E. et ceux des A.C.P. ».

complétés par les dispositifs réglementaires de l'ordre économique nouveau — qui se fait attendre — il serait sage de garder le sens des réalités et de ne pas lâcher la proie pour l'ombre. Ceci étant, il est évident que d'ores et déjà, le système de Lomé appelle d'importants rectificatifs. C'est normal. A l'instant même de la signature d'une convention multilatérale, l'acte diplomatique est souvent dépassé par les événements qui annoncent les changements et appellent sa révision.

Mais il n'y a pas que les problèmes de la cohésion interne des partenaires de la Convention: une autre épreuve se déroule sur le plan des relations extérieures, plus particulièrement dans le domaine des *échanges commerciaux*. Pour discerner où l'on va, il faut tout d'abord rappeler d'où l'on vient, car bien entendu, l'actuel système de coopération dérive des rapports qui se sont tissés dans le passé.

Nous avons déjà suffisamment insisté sur le fait que l'ancien régime de la *Porte ouverte*, né dans un climat de compétition entre les puissances, compléta le colonialisme unilatéral par la colonisation en commun, l'appropriation politique par une seule puissance devant avoir pour corollaire la prise en considération des intérêts économiques de l'ensemble des puissances intéressées. Cette colonisation en commun s'effectuait dans le climat du libéralisme qui était l'idéologie dominante de la fin du XIX^e siècle industriel, et ses postulats de base étaient la liberté de commerce et l'égalité de traitement. Les produits métropolitains entraient en (relative) franchise dans les territoires d'outre-mer soumis à ce statut international; il n'y avait pas de contre-partie pour la libre entrée des produits d'outre-mer sur les marchés des puissances européennes.

Le premier régime d'association euro-africaine instauré par le traité de Rome en 1957 présentait une série d'analogies avec ce système de porte ouverte. Désormais, plus de chasse gardée: la pénétration commerciale prit une dimension communautaire, avec cette particularité (théorique) que le nouveau régime était fondé sur la *réciprocité*: non seulement les produits métropolitains bénéficiaient dans les territoires d'outre-mer d'une franchise d'entrée, mais en plus, les marchés de l'Europe étaient désormais ouverts à ces territoires.

L'on a vu comment ce régime subit rapidement d'importantes mutations. Certes, du point de vue politique, l'œuvre du traité de Rome s'avéra un éclatant succès, en ce sens qu'il réalisa, tout au moins partiellement, la vieille idée de l'Eurafrique qui fut chère à plus d'un homme politique, étant donné qu'elle perpétuait certains liens patiemment tissés lors de l'épopée coloniale. Parvenus à l'indépendance, les Etats africains et malgache ont, certes, confirmé librement leur adhésion à l'Association — pouvaient-ils faire autrement? — consentant par là en fait à l'institutionnalisation des circuits économiques préférentiels de longue durée. Mais cette adhésion juridique formelle fut assortie d'importantes réserves: tout en signant les deux conventions de Yaoundé, les Etats associés manifestèrent nettement leur volonté politique de mettre fin à la réciprocité. Ils ont instauré chez eux, par le jeu des mécanismes de sauvegarde, un protectionnisme douanier, justifié tant par leurs difficultés économiques que par leur désir d'industrialisation accélérée. En même temps, ils acceptaient l'idée de l'extension de préférences en faveur de tous les pays en voie de développement, affirmant par là des liens de solidarité mondiale, au-delà de leurs avantages ou intérêts découlant de l'association.

Cette évolution met en question le système mondial de libre-échange fondé sur le postulat de la réciprocité et d'avantages mutuels, qui eut pour pierre angulaire l'application généralisée de la clause de la nation la plus favorisée. Les pays en voie de développement estiment que ce système favorise les intérêts des puissances industrialisées au détriment des pays économiquement faibles, et ils préconisent le remplacement du régime fondé sur la clause de la nation la plus favorisée par un système des *préférences généralisées*. Autrement dit, « la règle de libre échange ne peut plus — à elle seule — régir les relations internationales. Ses avantages sont certes évidents quand les partenaires ne se trouvent pas en conditions trop inégales de puissance économique: elle est un stimulant au progrès et récompense l'effort. C'est pourquoi les pays industriellement développés y voient une loi de justice. Il n'en est plus de même quand les conditions deviennent trop inégales de pays à pays: les prix qui se forment « librement » sur le marché peuvent entraîner des résultats iniques. Il faut le

reconnaître: c'est le principe fondamental du libéralisme comme règle des échanges commerciaux qui est ici mis en question » (2).

Cela signifie qu'on s'orienterait à la longue vers une certaine socialisation de l'économie mondiale, qui serait également le synonyme d'une certaine internationalisation. Ce processus sera de longue durée et il s'accompagnera d'une série de mutations et fera apparaître de nouveaux clivages dans la vie internationale. Cette évolution s'inscrit dans la ligne du mouvement déclenché il y a une vingtaine d'années. Placée sous l'égide du droit des peuples à l'autodétermination, la décolonisation « a eu pour effet de créer une sorte de droit des peuples au développement » (3), impliquant la révision profonde de certains postulats économiques et juridiques en vigueur. Les pays en voie de développement réussiront-ils à changer les structures économiques actuelles, et contribueront-ils à la formation d'une société internationale plus solidaire, qui tiendrait compte de leur existence et de leurs préoccupations? (4). Légitime sur le plan des principes, cette action ne sera pas de tout repos: à plus d'un égard, les pays en voie de développement transposent la théorie de la lutte de classes du niveau national au niveau international, et dès lors, les positions en présence restent difficilement conciliaires, elles sont souvent opposées.

En particulier, la mise en avant de l'*inégalité économique* des Etats riches et des pays pauvres, et partant, l'affirmation du principe de la non-réciprocité et la revendication d'un « traitement spécial et plus favorable » en matière de commerce et de développement (5), pose le problème de leur concordance avec le principe juridique de l'*égalité souveraine* des Etats, qui est un principe de base de l'ordre public international. Se réclamant du postulat de l'autodétermination, la décolonisation déboucha sur la fragmentation extrême des souverainetés étatiques, fondées non pas sur une quelconque subordination, mais sur l'égalité

(2) PAUL VI, *Le développement des peuples - « Populorum Progressio »*, Encyclique du 26 mars 1967. Paris, Ed. du Centurion, 1967, § 58.

(3) Daniel VIGNES, *La clause de la nation la plus favorisée et sa pratique contemporaine. Problèmes posés par la Communauté économique européenne*; dans: *Recueil des Cours de l'Académie de Droit international*, 1970, II, Vol. 130, p. 233.

(4) L.-J. LEBRET, *Manifeste pour une civilisation solidaire*. Paris, Economie et humanisme, 1959, p. 50.

(5) Art. 18 de la Charte des droits et devoirs économiques des Etats.

souveraine des Etats, et dès lors, il faudrait trouver des formules nouvelles pour concilier cette contradiction entre l'économique et le juridique. Cette mission sera dévolue au Droit international de développement, actuellement en voie de formation, et ce sera une tâche difficile, car l'antinomie ne dérive pas uniquement des rapports inégalitaires entre les Etats riches et les pays pauvres, mais se retrouve également au niveau interne où l'on dénote un dualisme inégalitaire entre le juridique et l'économique. Il est un fait que l'ordre international public actuel correspond à l'émergence des jeunes mini-Etats dont le statut juridique est formel, mais le pouvoir politique est loin d'être décisionnel et le pouvoir économique est quasiment nul, et qui s'expriment le plus souvent par le verbe dépourvu de conséquences contraignantes. C'est à travers cet ordre international juridiquement égalitaire que se profile la distribution essentiellement inégalitaire du pouvoir économique. L'ajustement de cette situation soulève des problèmes de fond.

Il ne semble pas que l'établissement d'un ordre économique mondial nouveau puisse affecter les fondements sur lesquels reposent actuellement les rapports commerciaux entre les pays industrialisés. Malgré le protectionnisme des pays en voie de développement, l'Europe des Neuf poursuivra ses efforts en vue de la libéralisation du commerce international, et l'on formera le vœu que, grâce à l'amélioration de leur condition économique qu'on souhaite rapide, les pays du Tiers Monde participent à ce mouvement. Les nouveaux principes avancés par les pays en voie de développement resteront également sans effet sur les mécanismes des échanges entre l'Europe des Neuf et les pays de l'Est européen, lesquels demeureront régis par la clause de la nation la plus favorisée. Par ailleurs, on peut supposer que, comme l'indique le communiqué de l'Organisation du Traité de Varsovie en date du 18 avril 1974, les pays de l'Est se feront défenseurs résolus du régime de la nation la plus favorisée, considéré comme un principe fondamental du commerce international: « l'octroi réciproque de ce régime n'est guère un privilège spécial, mais une condition indispensable pour les relations économiques, commerciales et politiques normales entre Etats » (6).

(6) E. MEDVÉDEV, *Le régime de la nation la plus favorisée*; dans: *La vie internationale* (Moscou), 1976, N° 3, p. 151.

Enfin, la généralisation des préférences et le renforcement des échanges entre la Communauté économique européenne et les pays du Tiers Monde non-signataires de la Convention de Lomé, aura probablement pour effet l'atténuation de certains avantages commerciaux dont bénéficiaient les Etats A.C.P. Cela signifie que le poids de la coopération se déplacera progressivement dans les domaines de l'aide financière, de l'assistance technique et (surtout) du concours à l'industrialisation, et c'est du succès de cette coopération que dépend la viabilité de la zone économique préférentielle esquissée à Lomé.

INDEX

ADENAUER, Konrad: 22
ALTAMIRA, R.: 32
AMEYE, Louis: 95
ANZILOTTI, D.: 32
ARNOLD, M.M.: 141

BABACAR BA: 86
BAKASSA, Bakayoko: 86
BANNING, E.: 25
BARTKOWSKI, T.: 64
BENVENUTI, M.: 18
BERTIEAUX, R.: 37
BEYENS, Baron: 27
BÉZY, Fernand: 121
BIDAULT, Georges: 58
BOUTEFLIKA, Abdelaziz: 52
BREJNEV, L.: 155
BRIGGS: 79, 81
BUISERET, A.: 40, 43

CARRINGTON, C.E.: 62
CEULEMANS, Jacques: 52
CHEYSSON, Claude: 104, 105
CHINN, Oscar: 30, 31, 32
COPPENS, P.: 40
COREA, Gamani: 109, 124

DEBRÉ, M.: 166
de GAULLE, Charles: 57, 58, 59
DELORME, Nicole: 19, 43
de SAINTE-LORETTE, L.: 48
DE VLEESCHAUWER, A.: 40
DOBOSIEWICZ, Z.: 64
DONDEYNE, Albert: 3
DOUCY, A.: 18
DUMESNIL, Claude: 154
DUNKEL, A.: 149
DURIEUX, André: 38, 43
DUVIEUSART, Jean: 41
DÜREN, Albrecht, 142

ENGELS, F.: 99
ERHARD, Ludwig: 20, 21
EYSKENS, Gaston: 41

FABRA, Paul: 125
FAURE, Edgard: 102
FAURE, Maurice: 21
FAYAT, Hendrik: 99

FENAUX, R.: 34
FERRANDI, Jacques: 73
FLAESCH-MOUGIN, L.: 161
FORTHOMME, P.A.: 171
FROUMKINE, A.: 74, 75

GARDNER, Richard: 169
GROMYKO, A.: 157

HAMANI, Diori: 92
HAWLEY: 164
HEINZ, G.: 54
HELLWIG, Fritz: 21
HURST, Cecil: 32
HUYBRECHTS, A.: 31, 134
HYMANS, Paul: 34

JEAN XXIII: 3
JOHNSON, L.: 169
JULIEN, Claude: 170

KAMISESA MARA: 80
KAZADI N'DUBA WA DILE: 68
KENNEDY, J.F.: 169
KHADER, B. et N.: 152
KHELIL, Ismail: 68
KHOUGHTCHEV, N.: 154
KHOVSTOV, V.: 157
KISSINGER, Henri: 110, 171
KROHN, H.-B.: 96
KÜNG, E.: 24

LAMBERMONT: 25
LEBRET, L.-J.: 175
LECLERCQ, H.: 30
LEDERER, A.: 31
LEFEBVRE, Jacques: 46
LEMAIGNEN, R.: 51
LEMAITRE, Philippe: 116
LÉOPOLD II: 25, 41
LETEMBET-AMBILLY, A.: 51
LUCHAIRE, François: 21
LUKASZEWSKI, J.: 155
LUMUMBA, P.: 54

MAKSIMOWA, M.: 155
MARSHALL, général: 14
MARX, K.: 99
MCMILLAN, Harold: 57

- MEDVÉDEV, E.: 176
 MELLAH, M.F.: 151
 MENDÈS-FRANCE, Pierre: 19
 MERLE, Marcel: 142
 MOBUTU, général: 7, 54
 MOELLER DE LADDERSOUS: 40
 MONTENEZ, P.: 39
- NABI YOULA: 51
 NAMWIZI: 86
 NEUNREITHER, K.: 77
 NIXON, R.: 170, 171
 NOERGAARD: 79
 NOVILLE, Albert: 13
 ORTOLI, François-Xavier: 10, 160
- PAUL VI: 175
 PÉTILLON, L.A.M.: 39, 41
 PINEAU, M.: 19
 POMPIDOU, Georges: 60
 PONOMAREV, B.: 157
 POULEUR-BOUVIER, F.: 18
 PREBISCH, R.: 158
 PREEG, Ernest H.: 156
- RACINE, Raymond: 18
 RAMPHAL: 79
 RAUX, Jean: 79, 161
 RAZAPIMBAHINY, J.A.: 51
 REY, Jean: 22, 54
 ROCHEREAU: 92
 ROOSEVELT, F.-D.: 164
 RUBIN, Seymour: 142
 RYCKMANS, Pierre: 39
- SALLER, M.: 16
 SALEM, Mahmoud: 90
 SCHEYVEN, Raymond: 48, 49, 102
 SCHIFFMANN, C.: 49
 SCHOELLER, A.: 29
- SCHUMAN, Robert: 14
 SCHÜCKING, W.: 32
 SÉKOU TOURÉ, Ahmed: 68
 SENGHOR, Léopold: 16, 17, 86
 SERMON, Lucien: 50
 SMOOT: 164
 SNOY, Baron: 43
 SOPER, T.P.: 63
 SPAAK, Paul-Henri: 41
 STENGERS, Jean: 43
- TANOH LAMBERT AMOEN: 51
 THORN: 110
 TINDEMANS, Léo: 11, 116
 TREMPONT, Jacques: 17
- VAKHROUCHEV, V.: 74, 75
 VAN ACKER, Achille: 38
 VAN BILSEN, A.A.J.: 42, 43, 50, 51
 VAN DER LINDEN, Fred: 18, 33
 VAN EYSINGA, Jonkheer: 32
 VAN HOUTTE, Jean: 38
 VAN LANGENHOVE, Fernand: 38, 39
 VAN MEERHAEGHE, M.A.G.: 60
 VAN NEUSS: 25
 VAN ZEELAND, Paul: 13
 VAN ZUYLEN, P.: 30
 VEDOVATO, Giuseppe: 141
 VERBIT, P.: 29
 VERZIJL, J.H.W.: 28
 VIGNES, Daniel: 51, 91, 175
- WIGNY, Pierre: 41
 WILSON, Woodrow: 163
 WOLFRAM, Dieter: 20
- YAKEMTCHOUK, Romain: 36, 53, 117,
 118, 156, 166
- ZARTMAN, I.W.: 75

TABLE DES MATIERES

1. Introduction	5
2. Le problème de l'association des territoires d'outre-mer avant l'indépendance	13
3. Le problème de l'association du Congo et du Ruanda-Urundi	23
a) <i>Le régime de la Porte ouverte de l'Acte général de Berlin</i>	24
b) <i>Le régime de l'égalité de traitement de la Convention de Saint-Germain</i>	27
c) <i>L'affaire Oscar Chinn</i>	30
d) <i>La tentative de la levée du statut international</i>	32
e) <i>La nouvelle problématique après la Deuxième guerre mondiale</i>	35
f) <i>Le problème de l'association des territoires d'outre-mer à la Communauté européenne</i>	38
4. Traité de Rome: création de la C.E.E. et le premier régime d'association	45
5. L'adhésion du Royaume-Uni au Marché Commun	56
6. Les précédents d'association avec les Etats anglophones	61
7. Bilan de la coopération euro-africaine	67
8. L'élargissement de la coopération: la conclusion de la Convention de Lomé	77
9. La libéralisation des échanges commerciaux par le système des préférences généralisées	90
10. La stabilisation des recettes d'exportation des produits de base	100
11. La coopération financière et technique	113
12. La coopération industrielle	131
13. Les institutions	144
14. La coopération Euro-A.C.P. face à l'environnement extérieur	148
a) <i>Bassin de la Méditerranée</i>	149
b) <i>Pays de l'Est européen</i>	154
c) <i>Pays d'Asie et d'Amérique latine</i>	158
d) <i>Le groupement économique de Lomé face aux Etats-Unis</i>	162
15. L'avenir de la coopération entre la C.E.E. et les Etats A.C.P.	172
Index	179
Table des matières	181

Achevé d'imprimer le 31 août 1977
par l'Imprimerie SNOECK-DUCAJU en Zoon, N.V., Gand