

Robert Lemaigen, L'association des pays d'outre-mer à la Communauté économique européenne (8 septembre 1960)

Légende: Le 8 septembre 1960, Robert Lemaigen, membre français de la Commission de la Communauté économique européenne (CEE) de 1958 à 1961, définit le sens de la coopération entre la Communauté et les pays d'Afrique.

Source: Bulletin de la Communauté économique européenne. dir. de publ. Communauté économique européenne. Août/Septembre 1960, n° 8/9. Bruxelles: Office des publications officielles des Communautés européennes. "L'association des pays d'outre-mer à la Communauté économique européenne", auteur:Lemaigen, Robert , p. 5-13.

Copyright: Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays. Les documents diffusés sur ce site sont la propriété exclusive de leurs auteurs ou ayants droit. Les demandes d'autorisation sont à adresser aux auteurs ou ayants droit concernés. Consultez également l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

URL:
http://www.cvce.eu/obj/robert_lemaigen_l_association_des_pays_d_outre_mer_a_la_communaute_economique_europeenne_8_septembre_1960-fr-6d463299-ceb2-4f6a-9d99-28d2e273147d.html



Date de dernière mise à jour: 01/03/2017

L'association des pays d'outre-mer à la Communauté économique européenne

par Robert Lemaigen,
membre de la Commission

On a dit que le XIXe siècle avait été celui de l'explosion des nationalismes européens. On dira peut-être qu'après l'atome le XXe aura été celui de l'explosion des nationalismes dans les pays sous-développés, d'abord en Orient (première moitié du siècle), puis en Afrique (seconde moitié).

Les explosions du nationalisme africain sont devenues comme le fait de chaque jour. L'Afrique est aujourd'hui pour le monde, et pour l'Est comme pour l'Ouest, un enjeu politique.

Quelle est donc la politique africaine de l'Europe, de cette Europe des Six qui entretient avec l'Afrique des liens traditionnels de culture, de langue, d'échanges économiques, de cette Europe qui aborde l'Afrique aujourd'hui sous une forme nouvelle et communautaire, par l'association des pays d'outre-mer au Marché commun, laquelle peut sans doute être considérée comme la première approche globale des problèmes du sous-développement parce qu'elle traite aussi bien des institutions que des échanges, des investissements et de l'assistance technique ?

Reprenant successivement ces quatre grands domaines de notre action, je voudrais ici montrer la grande souplesse des dispositions prévues par le traité de Rome dont les auteurs ne pouvaient penser, en 1957, qu'il était sérieusement possible de figer le sort et les conditions de 25 pays d'outre-mer associés, groupant 55 millions d'hommes, dont l'évolution politique s'est déroulée, depuis lors, selon un rythme foudroyant.

L'évolution politique – L'adaptation institutionnelle

A peine mis en application, le traité de Rome n'était-il pas, tout d'abord, politiquement dépassé outre-mer ? Décidée à une époque où les plus avancés de ces pays ne jouissaient encore que d'une semi-autonomie de droit interne, l'association au Marché Commun apparaissait une nouvelle fois comme un statut « octroyé », décidé par les métropoles responsables, sans consultation des principaux bénéficiaires.

L'Afrique, avec la passion de l'égalité qui la caractérise, devait supporter d'autant plus mal une telle situation que son accession à la souveraineté internationale allait se faire, sans coup férir, en deux ou trois années. Le danger était grand de voir dans cette association comme un enfant mort-né.

Que fallait-il faire, en particulier, pour ces pays associés qui accédaient à l'indépendance jour après jour et qui venaient interroger la Communauté européenne pour lui demander selon quelles modalités et sur la base de quels textes il leur était possible de continuer leur association ?

Convenait-il de répondre que, le passage à la souveraineté internationale constituant une transformation radicale des conditions antérieures, les anciens associés devaient être désormais considérés comme des pays tiers, en dehors de tout lien d'association à la Communauté, d'où la nécessité d'ouvrir de longues négociations diplomatiques, sur la base de l'article 238 du Traité ? Convenait-il, au contraire, d'affirmer que l'indépendance ne signifiait pas nécessairement rupture des relations d'association existantes, dès lors que ces relations auraient été librement confirmées par des pays associés devenus des Etats souverains ?

Des considérations d'opportunité ont fini par emporter la balance du côté de cette seconde solution qui permet d'obtenir des résultats plus immédiats, en évitant les complications d'une négociation lourde dans chaque cas particulier alors que, de toute façon, une négociation doit intervenir pour le renouvellement de la convention d'application de l'association dont les auteurs du traité avaient eu la sagesse de limiter la durée de validité aux cinq années se terminant le 31 décembre 1962.

En attendant cette négociation, le Conseil de ministres de la Communauté, suivant les recommandations de la Commission, a proposé au Togo qui l'a acceptée, une solution pragmatique appelée à faire jurisprudence pour tous les pays associés accédant à la souveraineté internationale : dans le cas où un tel pays exprime le

désir de poursuivre son association à la C.E.E., suivant la quatrième partie du traité de Rome et les modalités de la convention d'application, il est possible de lui donner satisfaction jusqu'au moment où cette convention sera révisée pour faire place, le 1er janvier 1963, à une nouvelle convention.

Jusqu'à cette date, il a donc été admis que les relations d'association étaient maintenues selon un régime de fait. L'accession à l'indépendance n'a pu les rompre dès lors que les parties étaient d'accord pour les poursuivre. Il ne s'agit plus que de les aménager à titre provisoire, par des arrangements à discuter avec le Togo et qui porteront sur les modalités de la représentation directe de cette République auprès de la Communauté économique européenne, dans la mesure où le gouvernement de Lomé ne désirera pas se faire représenter par les autorités françaises. Il est donc fort vraisemblable que prochainement la Communauté pourra accueillir à Bruxelles un chargé d'affaires togolais qui sera associé, d'une manière ou d'une autre, aux travaux intéressant le Togo de certains organes de la C.E.E., et que des solutions analogues seront adoptées pour les autres pays associés qui, en accédant à la souveraineté internationale, auront confirmé leur désir de continuer l'association.

Cette importante décision montre que la C.E.E. se considère comme ayant, vis-à-vis de ses associés d'outre-mer, des responsabilités qui ne s'éteignent pas, bien au contraire, avec leur passage à l'indépendance et qu'elle sait imaginer, sans juridisme excessif, des solutions souples qui adaptent l'association à l'évolution politique et donnent aux associés l'occasion de faire entendre leur voix à Bruxelles.

L'expansion des échanges commerciaux

Le développement des échanges entre pays membres et pays associés, un des buts de l'association, doit être favorisé par deux mesures essentielles : suppression progressive, par le désarmement douanier et contigendaire, de toutes les discriminations commerciales entre les Six sur les marchés d'outre-mer et ouverture des marchés européens aux produits tropicaux des pays associés qui bénéficieront, sur ces marchés, de la protection assurée par le tarif extérieur commun.

Ces deux mesures sont, dans le principe, favorables aux pays associés. Cela est vrai de leurs importations car la multiplication des fournisseurs, c'est-à-dire une concurrence élargie, doit exercer sur le niveau des prix locaux une pression salutaire. Cela est vrai aussi de leurs exportations car le libre accès à un marché en expansion de 160 millions de consommateurs ne peut que favoriser le placement des matières premières tropicales.

Dans les faits, et sans que l'on puisse naturellement enregistrer, pour une première année, des modifications substantielles dans la structure des courants commerciaux, l'analyse des statistiques commerciales de 1959 permet déjà quelques constatations intéressantes.

On remarque tout d'abord que, contrairement à des appréhensions voire à des accusations souvent rencontrées, la préférence accordée aux pays associés ne s'est pas traduite par des détournements de trafic au détriment de pays tiers non associés. Au contraire, les échanges des six pays membres de la C.E.E. ont augmenté, en 1959, de 10 % avec un pays tiers comme l'Ethiopie, de 23 % avec le Nigeria, de 25 % avec le Ghana, de 33 % avec les Rhodésies, de 51 % avec le Soudan et de 52 % avec le Libéria.

En second lieu, cet accroissement des échanges avec les pays africains non associés ne s'est pas fait au détriment des pays africains associés. Si en effet l'on peut enregistrer de ce côté une contraction en 1959 de l'ordre de 12 %, la cause essentielle en est le changement de parité de l'unité monétaire française qui rend impossible une comparaison brute des chiffres de 1958 et 1959 lorsqu'on les exprime en monnaie de compte. Par contre, il est intéressant de noter – car l'écoulement des produits des pays associés est pour ceux-ci une question fondamentale – que l'Allemagne a accru de 17 % ses importations en provenance des pays associés, l'Italie de 33 %, les Pays-Bas de 9 % et l'Union économique belgo-luxembourgeoise de 19 %.

Il reste cependant qu'à l'extrême fragilité de l'économie des pays d'outre-mer deux remèdes supplémentaires peuvent et doivent être apportés : l'industrialisation et la régularisation des revenus des producteurs ruraux.

L'industrialisation va dans ce sens à coup sûr. Elle contribue à amortir les fluctuations des cours des matières premières, parce que les produits semi-finis ou finis, qui se stockent plus aisément, sont beaucoup moins sensibles aux fluctuations de la conjoncture. Or il est important de noter que le traité de Rome, de caractère libre-échangiste, a prévu précisément une exception au libre-échange, dans le but de protéger les jeunes industries d'outre-mer contre les effets d'une concurrence qui risquerait d'être mortelle. En effet, l'article 133 autorise expressément les pays d'outre-mer à « prévoir des droits de douane qui répondent aux nécessités de leur développement et aux besoins de leur industrialisation ou qui, de caractère fiscal, ont pour but d'alimenter leur budget ».

La régularisation des revenus des producteurs ruraux vient à la mode encore que le problème soit posé depuis fort longtemps. Au cours des cinquante dernières années en effet, les dix-huit principales productions de base qui couvrent environ 90 % des productions des pays tropicaux ont connu des fluctuations annuelles moyennes de 14 % dans les prix, de 19 % en volume et de 23 % en recettes d'exportation.

Pour prendre un exemple particulièrement frappant, que s'est-il passé concrètement en 1958 ? Au cours de cette année, la baisse du prix des matières premières produites par les pays tropicaux ayant été en moyenne voisine de 20 % et les ventes de ces produits étant de l'ordre de 25 milliards de dollars, c'est donc une perte de 5 milliards de dollars que les pays pauvres ont subie, pour une large part au bénéfice des pays riches.

Or on admet généralement que le total mondial de l'aide gouvernementale et privée aux pays en voie de développement n'a pas excédé 4 milliards de dollars pour l'année 1957-1958. A quoi sert d'investir si l'effet pratique des investissements doit être annulé par l'instabilité des cours des produits de base ?

Il est donc plus que jamais urgent d'apporter des éléments de solution à ce grave problème, ce qui peut être fait sur deux plans différents : sur le plan mondial tout d'abord, car l'état de certains marchés (comme celui du café où deux années de consommation sont stockées) est arrivé à un point tel que c'est seulement à ce niveau que des mesures peuvent être efficaces ; mais aussi, pour beaucoup d'autres produits, sur un plan simplement régional, en s'inspirant des techniques de régulation qui ont fait leurs preuves dans les territoires britanniques comme dans les pays d'outre-mer français et belges. Sur ce point, la Commission a déjà présenté aux Etats membres certaines suggestions dont la discussion se poursuit, les initiatives de la Communauté étant d'autant plus justifiées que la C.E.E. est actuellement, avec un tiers du commerce des produits de base, le principal importateur sur le marché mondial des matières premières.

Les investissements de capitaux

L'un des principaux moyens d'action de la Communauté dans les pays d'outre-mer associés est constitué par le Fonds européen de développement (F.E.D.), organe communautaire géré par les institutions de la Communauté, qui apporte à nos associés, pour les 5 années de la période 1958-1962 une contribution globale, sous forme de dons, de 580 millions de dollars à leurs investissements.

Il est inutile de décrire ici les conditions d'alimentation du F.E.D., ses règles de fonctionnement et de procédure puisque d'autres notes publiées dans ce Bulletin l'ont déjà fait antérieurement. Il est préférable de se demander, tout d'abord, où en sont les réalisations concrètes.

De ce point de vue, il est incontestable que l'action du Fonds européen de développement a débuté fort lentement. En fait, la mise en place des institutions de la Communauté elle-même, la mise au point et l'approbation des règlements du Fonds, ainsi que le recrutement des spécialistes ont occupé l'année 1958 entière. La première convention de financement avec un pays d'outre-mer associé (le Ruanda-Urundi) n'a donc été signée que le 7 avril 1959 et c'est véritablement l'année 1959 qui est la première année d'activité réelle du Fonds : 69 projets y furent approuvés pour un montant global de l'ordre de 50 millions de dollars.

Le rythme d'approbation des projets d'investissements ayant été accéléré, l'année 1960 apparaît, elle, comme une année d'activité normale. Au 30 juin 1960 en effet, le volume des projets engagés a déjà doublé par rapport à la fin de 1959, avec 105 projets approuvés pour près de 100 millions de dollars, et l'on prévoit

qu'à la fin de 1960 le Fonds aura engagé, depuis l'origine de ses interventions, 160 millions de dollars pour 180 projets.

Mais élargissons ce débat pour déterminer la place que représente cet effort de la C.E.E. dans l'effort que déploie l'ensemble du monde libre pour l'aide financière à l'ensemble des pays en voie de développement.

Selon les calculs de M. Paul Hoffman, président-directeur du Fonds spécial des Nations unies, l'aide financière du monde libre pour l'année 1957-1958 s'est élevée à 2,4 milliards de dollars pour l'aide gouvernementale (dont 86 % par la voie bilatérale et 14 % par la voie multilatérale). Il faut y ajouter 1,6 milliards de dollars représentant les flux de capitaux privés à destination des pays en voie de développement, de sorte que l'aide financière globale est de l'ordre de 4 milliards de dollars par an. Ce chiffre ne semble pas avoir été sensiblement modifié en 1960.

Les principaux contributeurs sont l'O.N.U. et la B.I.R.D. (350 millions de dollars par an), les U.S.A. (1 500), la Grande-Bretagne (600) et la France (1 200). Par rapport au revenu national, il est connu que c'est un des pays membres de la C.E.E. – la France – qui supporte la charge la plus élevée : les 1 200 millions de dollars qu'elle consacre annuellement à l'aide aux pays en voie de développement représentant plus de 2 % du revenu national français.

Selon M. Hoffman, les 4 milliards de dollars annuels ainsi attribués par le monde libre ne dépassent pas encore 3,2 dollars per capita puisqu'ils se répartissent – très inégalement d'ailleurs – entre 1 250 000 000 d'hommes. Considérée par rapport à cette masse humaine, l'aide publique additionnelle apportée par le Fonds européen (en moyenne 116 millions de dollars par an) ne représenterait donc, théoriquement, qu'une infime augmentation de l'effort du monde libre : moins de 10 cents per capita.

En fait, cette aide additionnelle s'applique spécifiquement à 55 millions d'hommes vivant dans les pays d'outre-mer associés à la C.E.E. Elle représente donc pour eux un effort supplémentaire public de 2,1 dollars per capita, qui viennent s'ajouter aux efforts bilatéraux des six pays membres dont l'aide communautaire européenne est, par définition, complémentaire, ainsi qu'aux investissements de capitaux privés qui ne peuvent manquer de suivre les capitaux publics. Si l'on veut donner un exemple plus précis, il convient de comparer l'aide publique de la C.E.E. aux pays d'outre-mer entretenant avec la France des relations particulières (100 millions de dollars par an en moyenne), avec l'aide publique bilatérale que la France accorde à ces mêmes pays (200 millions de dollars par an en moyenne). La France n'ayant pas, bien au contraire, diminué son effort propre, on voit que l'intervention de la C.E.E. se traduit en définitive, pour les pays d'outre-mer associés de la zone franc, par un accroissement net de leurs investissements publics qui s'élève à 50 % . Une telle contribution est considérable.

L'assistance technique aux pays en voie de développement

L'assistance, ou mieux la coopération technique, puisque cette appellation tend aujourd'hui à se substituer à l'ancienne, recouvre toutes les formes d'aide qui se traduisent par une communication du savoir. Elle est aussi bien nécessaire avant que pendant les investissements ; elle prépare la voie à l'aide technique et conditionne le plus souvent son efficacité.

Ce qu'il faut retenir, en effet, c'est l'énormité des besoins en cadres et techniciens qui se manifestent d'une façon criante dans le tiers monde, et surtout la marge qui existe encore entre les besoins non satisfaits et les moyens actuellement mis à la disposition des pays en voie de développement, quelle que soit l'importance de ces moyens.

La multiplicité des organismes – multilatéraux, régionaux, bilatéraux, privés – qui s'intéressent à la coopération technique est telle qu'une vue d'ensemble des résultats est aujourd'hui une entreprise délicate. La Commission de la C.E.E., qui désirait y voir clair avant de déterminer une politique d'ensemble à l'égard des pays en voie de développement, a fait établir une telle synthèse qui, à ma connaissance, n'avait jamais été faite auparavant.

Il ressort de cette étude que l'ordre de grandeur actuel des réalisations de coopération technique financées par les fonds d'origine publique, dans le monde entier, s'élève à 500 millions de dollars par an, soit un peu plus de 1/5 de l'aide publique totale de l'ensemble des pays sous-développés du monde. Cette aide technique, dont les six pays membres de la C.E.E. financent à eux seuls près de la moitié, notamment par la voie bilatérale, représente une contribution déjà importante à la satisfaction des besoins en techniciens et en moyens de formation professionnelle : on peut estimer, en effet, que la totalisation des disponibilités actuelles dans le monde aboutit, chaque année, à mettre à la disposition des pays sous-développés 25 000 bourses pour des étudiants et stagiaires, et 52 000 experts, cadres et techniciens importés de l'extérieur.

Or, aussi impressionnants qu'ils paraissent, ces chiffres sont tragiquement insuffisants. M. Paul Hoffman évalue à 1 million de personnes le nombre des experts, cadres et techniciens qualifiés qui seraient selon lui nécessaires pour engager un développement d'envergure des 100 pays sous-développés qui groupent 1 250 millions d'hommes. Au regard de ces besoins, les quelques 25 000 boursiers et 52 000 experts de la coopération technique ne peuvent évidemment combler que les lacunes les plus criantes.

La Communauté économique européenne veut donc, là encore, prendre sa part du fardeau. Déjà, sur les ressources de son budget ou sur celles de son Fonds de développement, elle déploie une certaine activité de coopération technique au bénéfice des pays d'outre-mer qui lui sont associés. Elle accueille dans ses services de jeunes fonctionnaires africains et malgaches qui, d'une part peuvent compléter leur formation professionnelle avec une ouverture sur les problèmes européens, et d'autre part ne manquent pas d'apporter aux services de Bruxelles leur expérience irremplaçable d'hommes africains. Elle finance des études de planification, des recherches portant sur l'évaluation des ressources naturelles (minières et agricoles en particulier), des études démographiques, des institutions de formation technique ou professionnelle.

Surtout, elle est soucieuse de mieux utiliser un potentiel technique qui existe actuellement dans les six pays membres, sous forme d'instituts de recherches tout à fait remarquables, spécialisés depuis longtemps dans les problèmes tropicaux et qui ne sont pas employés à plein. Une première mesure d'urgence vient d'être décidée : un programme spécial de 100 bourses, financées par le budget de la Commission, sera mis en application très prochainement pour assurer la formation spécialisée, d'un niveau post-universitaire et dans les instituts des six pays membres, de ressortissants des pays d'outre-mer associés.

La Commission est désireuse enfin d'élargir son action de coopération technique en dépassant le cadre des pays associés, afin d'apporter une contribution propre au vaste effort de coordination de l'aide aux pays en voie de développement auquel on assiste actuellement, sur le plan occidental, avec la création du „Development Assistance Group" qui a déjà tenu deux réunions à Washington et à Bonn et qui en tiendra une troisième fin septembre à Washington, précisément sur un ordre du jour qui fait une large place à la coopération technique. La Commission de la C.E.E. a donc soumis à la discussion des experts nationaux des six pays membres un plan d'ensemble pour une action d'envergure dans ce domaine essentiel. Ce plan repose sur deux propositions concrètes :

a) Création d'un Institut européen de développement, géré paritairement par les pays donateurs et les pays bénéficiaires, qui se consacrerait, au profit de l'ensemble des pays en voie de développement, à une double tâche de coopération technique : d'une part formation professionnelle et recherche ; d'autre part envoi sur le terrain, à la demande des pays sous-développés, d'équipes opérationnelles et polyvalentes d'experts de coopération technique pour des missions concrètes, notamment dans le domaine de l'évaluation des ressources naturelles et de la planification. Cet Institut, qui permettrait de mettre en œuvre un effort additionnel et communautaire de coopération technique, travaillerait en étroite liaison avec une série d'instituts, centres de recherches et de formation qu'il agréerait comme ses correspondants dans les pays participants comme dans les pays en voie de développement eux-mêmes.

b) Organisation, également sur une base paritaire avec les pays bénéficiaires, d'un Plan régional de coopération technique pour l'ensemble du continent africain. Ce Plan régional, inspiré de la technique du plan de Colombo pour l'Asie du Sud et du Sud-Est, s'efforcerait de réaliser, sans bureaucratie excessive, la coordination des politiques bilatérales de coopération. Il est important de remarquer que, dans la conception de la Commission, ce Plan serait largement ouvert, aussi bien du côté des bénéficiaires puisqu'il pourrait

s'adresser aux pays africains non associés qui exprimeraient le désir d'y participer, que du côté des donateurs puisqu'il ferait appel à d'autres pays européens que les Six, exerçant des reponsabilités en Afrique, et enfin aux Etats-Unis qui apportent déjà en Asie un appui substantiel au plan de Colombo.

Le maître-mot : coopération

La conception même du Plan dont je viens de définir les grandes lignes me permettra de conclure. On ne saurait trop insister, en effet, sur l'idée qui est à la base de nos initiatives à l'égard des pays en voie de développement. Cette idée est celle d'une gestion paritaire, sur un pied d'égalité entre pays contributeurs et pays bénéficiaires, parce qu'aujourd'hui le maître-mot d'une politique dans le tiers-monde, c'est la coopération.

Faute d'avoir compris une telle nécessité, faute d'avoir compris que les pays en voie de développement ont non seulement une dignité, mais encore une richesse d'expérience à apporter, combien des plans techniquement impeccables, et d'ailleurs animés des meilleures intentions, ont rencontré soit l'indifférence, soit la suspicion, soit la franche hostilité, et en définitive l'échec pur et simple !

Il en est ainsi en particulier des relations entre l'Europe et l'Afrique, qu'elles se situent dans le cadre de l'association à la Communauté des Six ou dans un cadre plus large. Car, comme l'écrivait Gabriel d'Arboussier, l'ancien président du Grand Conseil de Dakar, dont les paroles doivent être méditées par les Européens comme par les Africains :

« L'Europe a besoin aujourd'hui de trois éléments : l'espace, l'énergie et les matières premières.

L'Afrique attend les hommes, les techniciens et les capitaux.

C'est dans un échange de dons que se trouve l'intérêt mutuel des deux continents et l'approfondissement de leur destinée ».

Bruxelles, le 13 septembre 1960.