

## RESUME

L'Union européenne recherche actuellement un nouvel équilibre dans ses relations avec l'Afrique. Les accords de partenariats économiques qu'elle négocie avec divers groupes d'états africains semblent mener à l'impasse. Toutefois, l'accord de Cotonou conclu en 2000 s'inscrit dans la lignée d'une longue tradition initiée en 1975. La Convention de Lomé, signée cette année-là entre la CEE et 46 États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, incarnait, à l'époque, un modèle de collaboration internationale en matière de développement. Il semblait anticiper certaines exigences principales du Tiers Monde qui souhaitait *un nouvel ordre économique mondial* dans un cadre régional.

Au début des années 1960, la Communauté européenne avait déjà commencé à se rechercher une identité pour sa politique de développement. En 1958, les territoires coloniaux africains de la France, de la Belgique et de l'Italie avaient été affiliés au marché commun et associés à la CEE. Après l'indépendance entre 1960 et 1962 des pays associés, les termes de cette association ont été placés sur une nouvelle base, après des négociations multilatérales en 1963, avec la première convention de Yaoundé, suivie par une seconde en 1969. 17 États Africains et Malgache associés (EAMA) entrèrent formellement en relation avec la CEE sur la base d'une égalité complète. La coopération de développement euro-africaine prenait forme.

### La création de la CEE et l'association des pays et territoires africains

Lors des négociations, les Français avaient soulevé le thème de l'affiliation des territoires coloniaux au marché commun. Ce thème resta controversé jusqu'à la fin. Poussé par des contraintes financières et économiques ainsi que par l'intérêt d'une participation de ses partenaires européens aux frais de la modernisation de l'empire colonial, les Français ont posé comme *condition sine qua non* l'association des territoires d'outre-mer au marché commun. Le processus de décolonisation qui s'accéléra après la conférence de Bandung et l'indépendance des protectorats de l'Afrique du Nord renforçèrent la conviction du gouvernement Mollet de procéder à une décolonisation en douceur en Afrique Noire. Pour lui, l'association constituait une protection économique du processus de décolonisation initié avec la *Loi-cadre*. Au cours des négociations, le projet d'association qui s'inscrivait au début dans la tradition de projets coloniaux de mise en valeur se transforma en une politique de développement avec un esprit défensif. L'Europe des Six semblait offrir un cadre élargi et adéquat pour l'activité politique de développement. La France devait occuper une fonction charnière dans ces nouvelles relations eu-rafricaines entre la CEE et les états africains associés. Cette fonction ouvrait également de nouvelles perspectives aux relations franco-africaines.

Non seulement en France, mais également dans la République fédérale, l'association suscitait des convoitises de colonialisme tardif. La mise en valeur de l'Afrique était considéré comme un défi européen. A la moitié des années 50, une coopération en Afrique avait déjà marqué les relations économiques franco-allemandes. Toutefois, les réticences restaient de mise à Bonn. Le gouvernement fédéral craignait de se retrouver impliqué dans la politique coloniale et insistait

pour que ce thème relève de la nouvelle politique de développement. Bonn regardait d'un oeil particulièrement sceptique les efforts politico-commerciaux des Français pour étendre le système des préférences coloniales et le système des surprix à l'ensemble des États membres de la CEE.

Le compromis qui a été finalement trouvé reflétait les diverses perspectives et principes des partenaires. Les institutions de l'Union Française, telles que le FIDES et le système des préférences servaient d'exemples à l'association, qui dès le début se dota d'un double instrument : le commerce et l'aide au développement. L'association prévue dans le traité de la CEE avait un caractère innovateur. Elle représentait un dessein qui aspirait à rendre multilatérales des relations bilatérales par tradition. Le texte du traité n'avait toutefois pas l'intention de créer des relations multilatérales de colonialisme, mais souhaitait une politique de développement avec une ambition émancipatoire. Au niveau politico-commercial, il aspirait à la création d'une zone de libre échange entre les pays et territoires d'outre-mer et les États membres de la CEE. La participation de la Communauté économique européenne à l'aide financière prévue pour les territoires associés constituait le deuxième moyen d'atteindre les objectifs de l'association. Pour cela, un Fonds européen de développement (FED) alimenté par les contributions des États membres et doté de moyens d'un montant total de 581,25 millions \$ a été mis en place pour cinq ans. La France et l'Allemagne apportèrent chacune 200 millions, les Pays-Bas et la Belgique apportèrent chacune une contribution de 70 millions, l'Italie 40 et le Luxembourg 1,25 millions. Conformément aux exigences allemandes, les activités du Fonds de développement s'articulaient autour de deux domaines principaux : le domaine social et le domaine économique. Le premier comprenait certaines institutions sociales, telles que les hôpitaux, les organismes de recherche techniques et d'enseignement. Dans le domaine économique, des projets d'infrastructure, qui ont d'abord permis des projets lucratifs du secteur privé, tels que l'infrastructure routière ou les institutions de soins, ou des projets productifs, tels que des mines ou plantations, ont été financés. L'aide financière de la Communauté représentait non un remplacement, mais un complément à l'aide au développement apportée par les métropoles.

## La politique d'association 1958-1962

La Commission de la CEE se vit attribuer un rôle-clé dans la conception de la politique d'association. Elle était compétente pour la mise en oeuvre des dispositions de l'association, y compris du FED. Robert Lemaignan, commissaire français assumait la responsabilité pour l'association des états et des territoires d'outre-mer. Il élaborait la direction générale VIII compétente pour l'association – une tâche pour laquelle le vice-président de la commission économique de la fédération française des employeurs était prédestiné. Grâce à son activité professionnelle, il entretenait de nombreux contacts avec l'Afrique. Hellmut Allardt, un diplomate allemand a été nommé directeur général du FED, à titre de la contribution allemande et en raison du scepticisme régnant en Allemagne face à l'association. En raison de différences de points de vue entre le commissaire français et le directeur général allemand quant à la direction à adopter par l'association, von Brentano, le ministre des Affaires Étrangères, rappela Allardt

dès juin 1960 au ministère des Affaires Étrangères. Heinrich Hendus, ancien consul général allemand à Alger, lui succéda. Un autre poste-clé de la DG VIII fut occupé par un Français. Jacques Vignes, un haut fonctionnaire colonial devint directeur du département des Études et représentant de Lemaigen. En outre, Lemaigen nomma comme chef de cabinet, Jacques Ferrandi, précédemment directeur des Affaires Économiques de l'AOF à Dakar. Les trois autres postes de directeur furent attribués à Jacques Lefèbre, administrateur colonial belge, à Jacob van der Lee, un Néerlandais, et à Enrico Gambelli, un spécialiste italien du développement.

La majorité des quelques cinquante fonctionnaires n'avait toutefois aucune connaissance et aucune expérience de l'Afrique, à l'exception des Français. Recrutés principalement au ministère d'Outre-mer qui était en cours de dissolution, ils ont pu s'assurer une excellente position dans la direction générale en raison de leurs connaissances approfondies de l'Afrique et de leur expérience pratique du colonialisme. Cette dominance des administrateurs coloniaux français n'entraînait toutefois pas une domination de la France. Bien au contraire, la direction générale s'évertua à un stade très précoce d'obtenir une certaine autonomie par rapport au gouvernement français. Il ne restait qu'une influence exercée par la tradition coloniale française.

Non seulement l'expertise acquise par la Commission mais également les relations personnelles de ses experts de l'Afrique avec l'élite africaine lui ont permis de s'établir sur le continent. De nombreux futurs chefs de gouvernement faisaient partie du cercle d'amis du commissaire Lemaigen. Sa candidature à titre de commissaire pour l'association bénéficiait ainsi du soutien des cercles politiques officiels en Afrique. Lemaigen souhaitait considérer la politique de développement d'un point de vue fondamentalement nouveau. Peu importe si la politique de développement de l'ère du colonialisme tardif était progressiste, les intérêts des métropoles continuaient toutefois à prévaloir sur ceux de la population indépendante des colonies.

Le système d'association défini dans le traité de Rome a vite été dépassé par les événements en Afrique. La décolonisation progressait également en Afrique francophone subsaharienne. La Guinée, qui était libre de prendre sa décision, choisit l'indépendance en 1958 et n'adhéra pas à la Communauté fondée par De Gaulle, l'institution qui succéda à l'Union française. En 1960, la majorité des pays associés accéda à l'indépendance. Suite à ces changements, la CEE analysa les conséquences de cette nouvelle situation pour l'association et détermina son rôle en Afrique. En parallèle, la CEE découvrit que la politique de développement était un domaine d'action potentiel de l'intégration européenne. En 1959, les réflexions d'une «doctrine de l'association» avaient pris forme dans la Commission. Les fonctionnaires commencèrent, au sein des diverses directions de la DG VIII, à concevoir une politique de l'Afrique pour la CEE. Ces travaux furent provisoirement achevés en décembre 1960. Parallèlement aux travaux de sa direction générale, Lemaigen avait transmis aux autres membres de la Commission ses visions d'une politique de développement de la CEE concentrée sur l'Afrique.

Même dans le cadre d'une approche régionale concentrée sur l'Afrique, l'association devait obtenir une position privilégiée. La DG VIII poursuivait l'idée d'un grand espace économique reposant sur le principe de la solidarité. Une égalité de droits, un rapport basé sur une relation mutuelle avec des droits et obligations, des avantages et des servitudes réciproques étaient pour la Commis-

sion les critères qui devaient rompre les relations payeurs/bénéficiaires et parallèlement limiter toute relation de colonialisme.

Cette prise de distance contrastait avec la référence au passé colonial; les liens historiques, culturels et économiques tissés entre l'Europe et l'Afrique étaient perçus comme une obligation de pratiquer une politique de la CEE centrée sur l'Afrique. La Commission se composait de partisans d'une Eurafrrique, un concept ambivalent et qui trouve son origine dans le mode de pensée des élites européennes pendant le colonialisme. Pour des motifs principalement politiques - à savoir assurer la présence et l'influence européenne en Afrique, également pendant l'ère post-coloniale - l'Eurafrrique devait être réalisée en termes de politique économique et de développement. A Bruxelles, le concept «Eurafrrique» faisait place au concept d'«association», plus adapté à la structure de la CEE et à l'ère post-coloniale. Ce terme présentait l'avantage de donner une qualification, une identification de la politique de la CEE par rapport à une certaine partie de l'Afrique. Les développements, tels que les tendances vers une collaboration interafrrique, qui prenaient forme depuis peu en Afrique semblaient ouvrir des perspectives eurafrriques. A cet égard, la Commission se montrait favorable aux efforts de divers pays africains qui tentaient de parvenir à des formes de coopération économique. La Commission reconnaissait que ces développements qui restreignaient la «balkanisation» de l'Afrique et englobaient l'Afrique anglophone servaient l'intérêt commun. Ils éveillaient également l'espoir d'entraîner les pays dont l'orientation de la politique étrangère était encore ambivalente dans le camp pro-occidental. L'attention de Lemaigen se porta en 1960 particulièrement sur le Ghana et la Guinée. Très tôt, il avait perçu avec scepticisme leurs aspirations panafrriques. A l'instar de l'intégration européenne, ces états de l'Afrique de l'Ouest souhaitaient créer l'unité politique de l'Afrique par le biais d'une intégration économique, mais percevaient toutefois leur projet d'un marché africain commun comme le contrepoids à l'association de la CEE.

La Commission estimait que la décolonisation laissait un vide en Afrique qui devait être comblé en premier lieu par la CEE. Pour certains, Bruxelles devait se substituer aux forces coloniales en Afrique et il semblait que cette tâche ne pouvait attendre, en particulier dans le contexte du conflit Est-Ouest. En raison de l'«offensive» économique et diplomatique manifeste des pays de l'Est en Afrique, la Commission estimait que la tâche de la CEE était de maintenir l'Afrique dans la sphère d'influence occidentale. Pour elle, la Communauté revêtait non seulement le rôle d'un mandataire des pays de l'Ouest en Afrique mais elle considérait aussi la signification future de l'Europe dans le monde. La relation avec l'Afrique devait conférer à l'Europe un poids géopolitique plus important. A cet effet, l'idéologie d'une troisième puissance eurafrrique entre les deux blocs émergeait.

Finalement, il s'agissait d'exploiter les matières premières et les ressources de l'Afrique, d'assurer leur existence et de les implanter sur leur propre marché. Ce choix était motivé par les attentes placées dans le potentiel de développement du continent africain. Le continent faisait figure de producteur important de produits de matières premières agricoles et minérales. A cela s'ajoutent les perspectives qui semblaient s'ouvrir dans le secteur énergétique avec les réserves de pétrole, d'uranium ainsi que le potentiel du continent dans la production d'énergie hydro-électrique.

En voulant conférer à l'association l'image d'une coopération de développement qui tenait compte des réalités de l'ère post-coloniale, la Commission souhai-

tait prendre l'initiative en Afrique et participer aux processus de changement en cours.

Avec le commissaire, mais aussi avec les fonctionnaires de la direction générale VIII, tels que Vignes, Gambelli, Lefèbvre et Ferrandi, les experts de l'économie coloniale et de l'Afrique ont déterminé le discours du développement de la Commission. A cet effet, également le directeur général Allardt et le président de la Commission ont apporté des contributions considérables. Le mode de pensée de ces experts était imprégné, d'une part, par l'expérience coloniale et des visions du monde, en particulier celles datant de l'époque de la politique coloniale de modernisation après la Deuxième Guerre mondiale. D'autre part, il était influencé par les connaissances de l'économie du développement des années 1940 et 1950. Ces dernières formaient un courant du paradigme de la théorie de la modernisation qui atteignit son paroxysme au milieu des années 60. Ces experts se référèrent explicitement aux pionniers, tels que Arthur W. Lewis, Ragnar Nurske, dont les considérations étaient enracinées dans le courant principalement keynésien, Simon Kuznets, le fondateur de la courbe de croissance en U renversé, de Gunnar Myrdal, qui a imprégné le concept du dualisme, Hans W. Singer, un représentant du concept de la croissance non équilibrée et finalement Walt W. Rostow, le représentant de la théorie des stades de la croissance économique. En outre, l'économie de développement de la France, représentée principalement par François Perroux, le fondateur de l'ISEA<sup>1</sup>, et le dominicain Louis-Joseph Lebreton, laissait une empreinte spécifique et structuraliste sur les experts de la Commission.

Les efforts de développement des métropoles pendant l'ère du colonialisme tardif ont été accueillis positivement au sein de la Commission tout comme par les experts indépendants. Le colonialisme semblait avoir créé les conditions du «développement» économique des états associés. Les concepts du discours colonial évoluèrent et se dirigèrent vers un discours du développement imprégné par l'ère du post-colonialisme. Gambelli ne parlait, par exemple, plus de «*mise en valeur*», mais utilisait le concept économique de «*valorisation*». Même l'usage du concept de «*mise en valeur*» se raréfiait au profit du néologisme «*infrastructure*». La Commission s'emparait d'un concept conforme à l'idée prédominante du développement et qui correspondait aussi bien aux intérêts des payeurs que des bénéficiaires. D'une part, les infrastructures sont des moyens de mise en valeur informel, de diffusion économique et culturelle. D'autre part, les infrastructures deviennent une catégorie technique, apparemment dénuée de toute tendance politique, dont les pays en voie de développement se plaisaient à utiliser pour faire valoir leur droit à une élévation de leur niveau de vie par rapport aux pays industrialisés.

Ce terme découlait d'un discours sur le développement qui tentait de se soustraire à toute impression d'ambitions impériales et qui expliquait tout par une cohérence et une consistance économiques. Ce discours reflétait et justifiait un mode de pensée économique et technocratique, dont l'influence se faisait également ressentir dans les méthodes mathématiques-statistiques appliquées de la planification du développement. Dans ce contexte, le discours au sein de la Commission de la CEE, personnifié en particulier par Ferrandi, qui a été nommé, en 1963, directeur du FED, présentait toutefois des aspects singuliers. Le direc-

1 Institut des Sciences Economiques Appliquées.

teur mettait en garde contre une théorisation excessive du discours et plaidait pour un mélange de connaissances techniques et orientées vers la pratique. Il avait l'intention implicite de pratiquer un «développement», non pas pour les Africains, mais avec eux. Ceci ouvrait la porte à des formes propres du développement accessibles aux pays en voie de développement et qui se basaient sur la reconnaissance des limites du modèle européen-américain. Même si cette approche et cette évidence correspondaient à une volonté de coopération, elles ne suscitaient pas de perspectives eurocentriques, mais les relativisait néanmoins. L'Europe et l'Amérique faisaient toujours figure de référence pour le chemin à suivre par les pays en voie de développement. Cette référence se cachait désormais derrière un discours qui élevait des principes économiques, en apparence universels et neutres, au rang de lignes directrices.

Toutefois ou précisément pour cette raison, ce discours offrait une marge de manœuvre aux pays en voie de développement. La conférence de Strasbourg, qui réunit en juin 1961, à l'initiative du Parlement européen, des représentants européens avec des parlementaires des états associés pour le début des négociations sur une nouvelle association, offrait aux associés un forum dans lequel ils pouvaient faire valoir leur droit au «développement». Dans le cadre d'un consensus de base général, les parlementaires africains réussirent à imposer leur empreinte sur le discours du développement. Ils aspiraient en fait à se retrouver sur le même pied d'égalité que les Européens. De leur côté, les Européens insistèrent sur la réciprocité des relations et se présentèrent avec succès comme un partenaire de négociations indépendant de toute prétention néocoloniale de dominance. A cet effet, ils exposèrent un concept politique de développement orienté sur le long terme et répondirent ainsi aux attentes des Africains.

La Commission de la CEE, qui occupait désormais une position-clé avec la mise en œuvre de sa politique d'association, faisait figure de troisième acteur entre les métropoles et les colonies. Si le gouvernement français était le partenaire quasi-exclusif de la CEE pour les projets à financer par le biais du FED, les pays associés avaient, après leur accès à l'indépendance, la possibilité d'être représenté auprès de la CEE et de soumettre des demandes de projets directement à la Commission. Des contacts directs avaient déjà été noués entre les associés et la Commission pendant l'ère coloniale. Les principales personnalités de l'économie et de la société étaient entrées en contact avec la CEE à un stade précoce, par le biais des gouvernements et administrations associés. La Commission, elle-même, effectuait des voyages intensifs dans les pays associés. Bruxelles devient le centre des rencontres : des personnalités africaines y venaient en visite, un programme de stages permettait aux fonctionnaires des gouvernements africains associés de se familiariser avec la Commission de la CEE, des campagnes d'information offraient la possibilité d'entrer en contact avec d'autres acteurs de la société des pays associés. Dans ce contexte, l'indifférence générale, voire les réserves émises par les associés au début de l'idée de l'association, semblait faire place en 1962 à un consensus plus ou moins général. Toutefois, les tentatives d'établissement de la Commission en Afrique se heurtèrent à certaines limites. Elles s'adressaient finalement à une élite, soit à des personnes prédestinées à occuper des positions d'encadrement dans l'économie, la société et la politique et qui, de par leur style de vie et leur formation à l'influence occidentale, se distinguaient de la vaste majorité de la population.

Paris tentait également de freiner l'action de la Commission de la CEE dans les pays africains associés. Le gouvernement français craignait la concurrence de la CEE en Afrique, car son institution la Communauté française était impliquée dans un processus de changement au début des années 60, avant d'être remplacée définitivement par une politique de coopération. Les accords de coopération conclus par la France avec ses anciennes colonies entre 1960 et 1963 étaient partiellement en contradiction avec l'esprit des dispositions de l'association dans le domaine économique. Paris souhaitait limiter le rôle de la Commission de la CEE à celui d'un organe technique exécutif. Toutefois, non seulement la France, mais également la CEE se trouvèrent au début des années 60 confrontées à la nécessité de rechercher un nouvel équilibre dans leurs relations avec l'Afrique.

### Les traités de Yaoundé de 1963 et 1969

Au début des années 60, les états africains de l'association qui étaient juste devenus indépendants attribuèrent une importance considérable à la CEE. Certes, dans l'ensemble, ils souhaitaient maintenir d'étroites relations avec la France, mais s'évertuaient néanmoins à rompre l'exclusivité de leurs relations avec l'ancienne métropole. Pour eux, l'avenir résidait dans les relations avec le marché commun dans le cadre de l'association. Les relations avec un partenaire multilatéral, la CEE, devaient compléter, voire remplacer, leurs relations avec l'ancienne métropole. Ces relations multilatérales correspondaient à leur aspiration vers une décolonisation progressive. A cet effet, ils poursuivaient une stratégie de clientélisme avec la CEE. Ils ne voyaient pas d'autre solution alternative que la coopération verticale avec l'Europe. Même le marché africain commun prévu ne semblait pas représenter une solution alternative à la CEE en raison d'une production agricole trop homogène et de l'industrialisation encore hésitante des économies africaines.

L'accueil positif réservé à l'association par les états africains et malgache reposait principalement sur les attentes axées sur l'avenir des relations avec la CEE. Au cours des premières années, l'association n'a pas eu les effets attendus, ni dans le domaine de l'aide financière, ni au niveau politico-commercial et faisait par conséquent l'objet de critiques. Toutefois, les premiers avantages faisaient leur apparition. Les premiers projets du FED étaient réalisés; au niveau politico-commercial, une tendance se dessinait vers la multilatéralisation des relations confirmant les attentes d'un marché élargi au sein de la CEE, même si la France était toujours le marché le plus important pour les pays associés. En outre, les initiatives politico-commerciales de la Commission ainsi que celles en vue de stabiliser les prix des matières premières pour les produits associés offraient de nombreuses perspectives prometteuses. Le système d'association semblait même ouvert à une évolution tendant vers une coopération de développement. Pour les états associés, la construction d'une communauté eurafricaine basée sur le principe de solidarité génèrait l'obligation de travailler à un avenir commun et prospère. L'idée de coopération représentait une réponse au reproche du néo-colonialisme adressé à l'association par les états non associés.

Pendant l'année 1961, les états associés avaient réussi à adopter une position commune et cohérente en vue de l'élaboration du nouveau règlement

d'association. Douze des 18 états associés s'étaient réunis auparavant pour former l'OAMCE et pour donner forme à la nouvelle relation avec la CEE. Toutefois, derrière cette apparente union se dissimulaient des intérêts conflictuels et des prises de position divergentes. Dans l'ensemble, les états OAMCE étaient partisans de contacts plus étroits avec la CEE, tandis que Congo-Léopoldville, le Mali, le Togo et la Somalie étaient favorables à une forme plus ouverte de l'association. Les implications politiques d'une association à la CEE étaient également controversées parmi les états associés. Le Mali et Congo-Léopoldville soulignèrent explicitement qu'ils ne se sentaient aucunement liés avec les pays de l'Ouest par le biais de l'association. D'autres pays de l'EAMA considéraient, au contraire, l'association comme la création d'un lien avec les pays de l'Ouest.

Grâce aux efforts entrepris par la Commission, notamment par la direction générale VIII, l'association incarnait l'action concrète de la Communauté. Pour cela, la question de l'association a été combinée aux questions en suspens de l'intégration européenne. Du point de vue de la politique d'intégration, l'association présentait l'avantage de représenter le premier signe d'une activité politique de développement entreprise par la Communauté qui servait de base à une politique commune de développement. En particulier le commissaire compétent pour l'association et la direction générale VIII comptaient parmi les partisans d'une politique de développement de la CEE centrée sur l'Afrique. Cette approche était toutefois contestée au sein de la Commission.

La Commission prit l'initiative pour débiter de nouvelles négociations. Elle devait répondre aux nombreuses critiques auxquelles l'association était exposée dès le début. Le contenu politico-commercial de l'association a été soumis à un examen. Les préférences avaient montré peu d'effets jusqu'ici mais avaient suscité des réticences de divers côtés. Du côté de l'Afrique, il était reproché à l'association de séparer l'Afrique subsaharienne en territoires économiques coloniaux. Le GATT ne faisait que tolérer l'association et le soutien des États-Unis paraissait incertain. En raison de l'attitude des états de l'Amérique Latine et de leur propre initiative pour réguler le marché mondial des matières premières, l'administration américaine semblait de moins en moins disposée en 1961, à accepter le traitement de faveur politique et douanière accordé aux états associés. Au sein de la CEE, en particulier les Pays-Bas et la République fédérale, s'opposaient à la réglementation commerciale existante et aux initiatives accrues entreprises par la Commission pour stabiliser le prix des matières premières. Dans ce contexte, la Commission fit une volte-face politico-commerciale et prit partiellement ses distances avec le système des préférences. Elle combina toutefois la suppression des droits de douane préférentiels avec la prise d'autres mesures d'aide pour promouvoir les débouchés et la consommation. Pour cela, elle fit la différence entre l'intérêt de la stabilisation afin de compenser les variations conjoncturelles et saisonnières et l'adaptation de la structure pour adapter les économies associées au développement du marché mondial.

La Commission attribuait aux investissements une position-clé pour le processus de développement des économies associées. Il convenait de maintenir le FED et de le doter de moyens plus importants que ceux déjà accordés, à savoir 220 millions de dollars par an. À l'avenir, il ne devait pas accorder uniquement des subventions sans remboursements mais également des prêts à intérêts réduits. La banque européenne d'investissement devait participer à l'octroi des crédits. Pour protéger les investissements privés, la Communauté se portait cau-



tion pour les garanties et s'efforçait de promouvoir de la création de banques de développement dans les EAMA. Chaque année, 25 millions de dollars devaient être réservés à une intensification de la coopération technique, en outre un institut de développement devait être fondé. Avec sa proposition, la Commission offrait une solution innovatrice sans renoncer à la base du système d'association établi par le traité de Rome. Ses modalités répondaient aux nombreux défis auxquels était confrontée l'association au début des années 60 au niveau international, du côté des Africains, du côté des états membres de la CEE et par l'exigence de la Commission elle-même.

Pour la République fédérale, l'aide au développement prévue dans le traité de la CEE sous forme de l'association des états et territoires africains représentait un cas à part, auquel elle s'était engagée dans l'intérêt de l'intégration européenne. Pour cette raison, elle considérait le règlement concernant l'association avec une retenue sceptique. Adenauer avait remis en question, lors de l'été 1960, l'association à l'occasion de l'indépendance des états africains et avait obtenu, pour cette affaire, le consentement du ministère fédéral de l'Industrie et des Finances. En particulier la composante politico-commerciale de l'association incita Erhard à se prononcer contre la poursuite de l'association. Concernant les membres africains du Commonwealth, le ministre fédéral de l'Économie plaidait pour une prise en compte des états devenus indépendants dans une conception globale de l'Afrique. Pour Erhard, l'association des états africains était une construction du colonialisme tardif qui, en 1960, ne correspondait plus à l'esprit de l'époque. En revanche, le ministre des Affaires étrangères accordait une grande importance à l'action de la CEE en Afrique et attribuait à l'association une position centrale dans la politique de l'Afrique du gouvernement fédéral. L'association était perçue comme un élément essentiel pour conserver les jeunes états africains dans le camp des pays de l'Ouest face aux tentatives de ralliement des pays de l'Est. Le ministère des Affaires Étrangères nourrissait des intérêts de politique allemande et considérait en outre le contexte politico-européen. Depuis le printemps de 1959, un certain *quid pro quo* subsistait entre l'aide française dans la question de l'Allemagne et le soutien allemand concernant la coopération européenne.

Au début des années 60, la République fédérale commençait à nourrir des ambitions politiques en Afrique. A Bonn, certains auraient aimé voir l'Afrique sur la liste des priorités de l'aide allemande au développement. La République fédérale avait conçu l'aide au développement, dans un sens large et selon le principe de «l'arrosoir», mais déterminait parallèlement des priorités qui reposaient sur une base d'intérêts très divers. Le degré d'importance que Bonn attribuait à chaque pays en matière de politique allemande ainsi que le rapport de force entre l'Est et l'Ouest entraient en jeu tout comme, dans certains cas, l'aspiration de se référer aux relations coloniales. Quelques états francophones comptaient parmi les principaux bénéficiaires de l'aide allemande au développement. Dans l'Afrique subsaharienne, le Togo occupait la troisième place derrière le Niger et le Soudan. La Guinée et le Cameroun suivaient à la cinquième et à la sixième place. Les intérêts économiques et commerciaux jouaient un rôle dans la politique allemande de développement, qui continuait également à s'inscrire dans la tradition de promotion des exportations.

Dans ce contexte, il était d'autant plus important pour Bonn de participer à la détermination des modalités et de l'ampleur géographique d'un nouveau règle-

ment d'association. L'ensemble du concept allemand approuvé par le cabinet, le 21 juillet 1961, avait pour vocation de modifier les rapports au sein de l'association pour les faire évoluer vers une «association - aide au développement». Ce concept plaçait l'association encore une fois sous le signe de la décolonisation, cette fois dans le sens d'une promotion de l'indépendance économique des états associés, qui avaient déjà acquis l'indépendance politique. Pour le gouvernement fédéral, ce concept se détournait des dispositions politico-commerciales du traité de Rome qui, selon le gouvernement fédéral, perpétuaient les dépendances coloniales. Bonn était certes disposé à conserver provisoirement des institutions identifiées comme des reliques du colonialisme tardif et importantes aux yeux des états associés. Mais plus tard, le gouvernement fédéral, en particulier le ministère de l'Économie, aspirait à modifier l'association dans l'esprit des idées d'ordre libéral. Les efforts allemands se résumaient, en principe, à vider l'association de l'un de ses contenus politico-commerciaux, tout en maintenant néanmoins une coopération de développement privilégiée.

Le renouvellement de l'association des colonies africaines de la France, devenues entre-temps indépendantes, avec la CEE était seulement l'un des aspects qui intéressait le président de la République française dans le cadre de l'intégration européenne, au début des années 60. L'Europe devint la priorité de De Gaulles et relativisait, tout comme la bombe atomique, l'importance de l'empire français. Toutefois, la question de l'Afrique domina la politique française jusqu'à la fin du conflit algérien en 1962. Dans ce contexte, l'Afrique Noire devenait de plus en plus importante, il convenait d'éviter impérativement une rupture des relations étroites. Lors de l'échec de la Communauté en 1961, les accords de coopération conclus entre 1960 et 1963 avec les divers états africains garantissaient l'influence et la dominance de la France dans l'Afrique francophone subsaharienne. Finalement, la France franchit le pas d'un empire formel à un empire informel. L'empire africain restait une base du pouvoir français, permettant d'assurer et d'élargir la position de la France comme grande puissance ainsi que son rôle ambitionné de leader en Europe. Toutefois, l'importance particulière détenue par l'empire dans les années 1950, notamment au niveau économique comme partenaire commercial le plus important, s'estompait dans les années 1960.

Dans ce contexte, De Gaulle et le premier ministre Michel Debré étaient plus enclins à considérer des perspectives franco-africaines que des perspectives eurafricaines. Pour eux, l'idée d'une *France-Afrique* était bien plus dominante, la perspective eurafricaine ne revêtait qu'une fonction complémentaire. Très tôt, ils avaient compris que l'association des états africains et malgache présentait des effets ambivalents. Il ne s'agissait pas seulement de trouver un compromis entre les relations bilatérales et multilatérales avec l'Afrique, mais de se servir de la CEE comme un instrument pour la politique française de transformation et de mettre à profit l'association comme un élément de la politique française pour l'Afrique, à savoir les utiliser au service d'un empire informel qui restait à créer. Dans ce contexte, l'association représentait une option supplémentaire pour la politique française de l'Afrique. Ceci présupposait toutefois plusieurs conditions. Tout d'abord, l'action de la CEE en Afrique ne devait pas entrer en concurrence avec celle de la France, ni avoir un effet néfaste sur les relations franco-africaines. En outre, la France envisageait de jouer un rôle de premier plan dans les relations de la CEE avec l'Afrique et tentait d'influencer leur mise en place. Finalement, il

s'agissait de limiter la mise en œuvre des institutions et de la politique pour le développement.

En particulier dans le domaine de l'aide au développement, l'association était bénéfique à la France. Le FED représentait une ressource supplémentaire, qui complétait l'importante aide au développement que la France continuait à accorder à l'Afrique et générait des effets positifs pour la zone franc qui restait, également à l'époque post-coloniale, un élément important de l'influence française en Afrique subsaharienne. En outre, l'association représentait pour la France une nécessité économique, car la France se modernisait au niveau économique et souhaitait participer à l'intégration européenne. Il était dans son intérêt de transférer à la CEE le système existant des surprix, dont la régulation du marché et les mesures de soutien aux prix devenaient une charge de plus en plus lourde pour l'industrie et les consommateurs et de partager les charges avec les partenaires européens.

Pour cette raison, la France était opposée à un changement radical du règlement existant de l'association. Elle se montrait plus favorable à un ajustement institutionnel et à une amélioration des modalités et des structures administratives. La France préconisait l'évolution de la zone de libre échange fondée par le Traité de Rome entre les associés et la CEE vers un marché eurafricain qui reprendrait les avantages dont les associés jouissait jusqu'à maintenant sur le marché français. Toutefois, le gouvernement français ne pouvait ignorer les critiques exercées contre le système des préférences au sein de la CEE et au niveau international. Même si l'attitude des états associés et leurs intérêts de trouver des marchés de débouchés sûrs et lucratifs au sein de la CEE avaient une influence considérable sur la position française, le gouvernement français recherchait également des solutions alternatives. Le système de préférences est devenu un instrument parmi d'autres dans une perspective qui accentuait les facteurs endogènes du «sous-développement». A l'époque, où la politique de développement figurait en haut de l'agenda du monde occidental, la France exigeait une augmentation de l'aide au développement de la CEE pour les états associés. La position de négociation de la France témoignait d'une certaine proximité avec les états associés sans, toutefois, négliger ses propres intérêts.

En décembre 1961, les négociations gouvernementales ont été finalement ouvertes entre les Six et les 18 sur un nouvel accord d'association et un an plus tard, le 20 décembre 1962, le nouvel accord a été paraphé lors de la cinquième réunion des ministres de la CEE et des états africains associés. La phase des négociations qui s'était déroulée en plusieurs étapes avait été caractérisée par une complexe interaction d'intérêts. Dans la dimension verticale, les Six avaient discuté avec les 18, lors des réunions des ministres spécialisés et des comités de direction érigés lors de la première réunion des ministres et de trois groupes de travail d'experts qui se sont penchés sur les relations commerciales, la coopération financière et technique et les institutions de l'association. En outre, à ce niveau, il y avait, d'une part, des contacts semi-officiels et informels entre la Commission de la CEE et certains États membres et d'autre part avec quelques états associés. En outre, les négociations déterminèrent deux dimensions horizontales, dans lesquelles le groupe des Six et le groupe des 18 négocièrent chacun de leur côté. Finalement, des événements, tels que les négociations sur l'adhésion de la Grande-Bretagne à la CEE et les initiatives politico-commerciales des États-Unis au sein et en dehors du GATT avaient des répercussions sur les négociations.

Lors des négociations, il a été tenu formellement compte du droit des Africains à l'égalité. Dans les faits, ces négociations se sont déroulées entre deux partenaires inégaux. A la fin, un compromis acceptable pour les deux parties a été trouvé, dont le point de convergence se trouvait toutefois plus près de l'offre originale des Européens que des exigences des états africains associés. Des deux côtés, les intérêts étaient divers ainsi que les ambitions de régulation politique, même au niveau horizontal des négociations. Toutefois, les partenaires des négociations partageaient un ensemble de normes avec lequel ils ont débuté les négociations. Une série de réflexions reliées les unes aux autres, de la responsabilité de l'Europe envers l'Afrique, de la complémentarité des deux continents, de la réciprocité des avantages que les deux côtés tiraient de la coopération et de l'interdépendance des partenaires de la coopération, s'articulaient autour de l'idée d'une coopération de développement entre l'Europe et l'Afrique.

L'offre soumise par les Européens aux associés était finalement le premier signe d'une identité de politique de développement de la CEE. En raison de la première décade de développement proclamée par l'ONU en 1961, la CEE négociait tout en étant consciente que les négociations et le nouvel accord pouvaient devenir le modèle dans la conception des relations Nord-Sud. Pour les associés, la CEE s'avérait comme un partenaire de négociations difficiles en raison de son hétérogénéité. Son pouvoir de négociation et de mise en œuvre se situait dans le domaine des normes et des objectifs. La «coopération» et «la solidarité» devinrent pour les associés les maîtres mots des négociations, ils conservèrent les perspectives eurafricaines de relations particulières pour s'assurer d'une aide au développement privilégiée de la CEE. En dépit de l'asymétrie dans les relations, ils pouvaient avoir recours aux méthodes de négociations classiques pour imposer leurs exigences. En dépit de critiques isolées, les associés conclurent le nouvel accord avec la CEE avec la conviction que l'association était, dans son ensemble, bénéfique et compatible avec les aspirations au développement.

La création d'un cadre institutionnel propre constituait l'originalité de la nouvelle association qui prônait un partenariat de développement basé sur l'égalité. Le degré d'égalité entre les partenaires dépendait, tout comme lors des négociations sur l'association, de la mesure dans laquelle les états associés réussirent à se créer et à exploiter des marges de manoeuvre en dépit de l'asymétrie dans les relations entre les payeurs et les bénéficiaires. En tout cas, l'association possédait désormais des forums dans lesquels les pays associés pouvaient exprimer leurs intérêts et priorités et les soumettre à la CEE. Même si les compétences des institutions, en particulier le conseil de l'association, laissaient à désirer par rapport aux intentions exprimées lors des négociations, un premier pas avait été franchi. Il formait une base pour une évolution future des relations entre les payeurs et les bénéficiaires.

Dans le domaine de l'aide technique et financière, de nombreuses initiatives de la Commission prises au cours des dernières années ont été formalisées. Le FED a été poursuivi et ses domaines d'intervention ont été élargis. Le fonds n'attribuait plus seulement des subventions mais également des prêts. La banque d'investissement européenne mettait à la disposition des états associés 64 millions UC et des territoires associés 6 millions UC sous forme de prêts. Les aides à la production et à la diversification étaient une innovation qui devait faciliter l'intégration au marché mondial et l'expansion d'une structure économique à divers visages. Le comité du FED représentait également une nouveauté, qui per-

mettait aux États membres de la CEE de participer directement à la sélection des projets. Tout comme avant, la France et la République fédérale étaient les deux pays à contribuer largement au FED. Ensemble, ils apportèrent 67,5% des 730 millions UC du nouveau FED.

L'accord créa une série de zones de libre échange parallèles entre la CEE d'un côté et des états associés de l'autre côté. Les associés jouissaient toujours d'un accès préférentiel au marché commun même si le tarif extérieur de la CEE avait été réduit de jusqu'à 40% pour un certain nombre de produits tropicaux. Le traité de Yaoundé laissait aux états associés la liberté d'organiser leurs relations politico-commerciales entre eux et avec des pays tiers. Ceci était compatible avec les unions douanières existantes, l'UDEAO et l'UDEAC et permettait aux états «open-door», de conserver, sans aucune restriction, leur système commercial du moins lors des trois premières années de la durée de l'accord. Il a été tenu compte en particulier des critiques exercées par quelques membres africains du Commonwealth qui considéraient que l'association était un contrepoids à la création d'un marché africain commun.

Le préambule de l'accord reflète également l'optimisme témoigné au début de la première décennie de développement de l'ONU et lors des négociations de Yaoundé. Le développement étant perçu comme un processus interdépendant, dont profitaient les deux côtés, la conviction régnait qu'il était possible de créer un développement des états associés visant à réduire les inégalités, l'association pouvant contribuer à l'indépendance économique. En raison de son contenu ambivalent, l'accord permettait une mise en œuvre dans plusieurs directions. Le succès des négociations est dû précisément à cette ambivalence qui ouvrait aux partenaires une marge de manoeuvre dans l'interprétation.

Les attentes concernant un approfondissement de l'association ont été déçues pendant la durée de l'accord. Lors du renouvellement de l'accord en 1969, après une durée de 5 ans, les perspectives d'une progression considérable de l'association étaient mauvaises. Le deuxième accord de Yaoundé n'était que le prolongement du premier, il se distinguait plus par un transfert des priorités, que par des nouveautés.

Les États membres de la CEE témoignaient de peu d'enthousiasme pour la politique de développement en général, et pour l'association en particulier. L'OCDE s'était imposé comme le forum en matière de politique de développement des payeurs européens et occidentaux dans l'ensemble. Parmi les États membres se dessinait une tendance vers une politique de développement bilatérale; la France et l'Allemagne avaient institutionnalisé une coopération en Afrique depuis 1963 dans le cadre étroit du traité de l'Élysée et en dehors de l'association. La Commission de la CEE affaiblie par la politique de la chaise vide poursuivait un objectif plus que modeste, de maintenir l'association comme domaine d'action de la Communauté.

L'enthousiasme suscité au début de la décennie autour du développement faisait place dans la deuxième moitié des années 60 à un certain désenchantement. A partir de 1967, il devint clair que la première décennie de développement de l'ONU ne pourrait respecter ses objectifs de croissance. Le fossé entre le Nord et le Sud se creusait. L'Afrique était perçue par le public européen comme un continent secoué par la crise. Au niveau international, les critiques exercées à l'égard du contenu politico-commercial de l'association se multipliaient. L'UNCTAD, qui aspirait à trouver des solutions globales pour les problèmes de

développement du Tiers Monde était fondamentalement opposé aux systèmes de préférences régionales entre les pays industriels et en voie de développement.

Le début des années 70 était l'ère d'un nouveau commencement pour la politique de développement et européenne. Avec la Convention de Lomé en 1975, une nouvelle ère s'ouvrait pour l'association. Après l'adhésion de la Grande-Bretagne à la Communauté européenne, les pays du Commonwealth ont été affiliés dans le cadre d'un concept plus global d'association. Lomé avait laissé son empreinte sur l'identité de la Communauté en matière de politique de développement; la CEE avait toutefois débuté sa recherche d'une identité au début des années 1960.