



La Convention de Yaoundé: négociations et enjeux

Omar Ali Farah*

** Université de Rennes 2, UFR Sciences Sociales, Département Histoire*

Place du Recteur Henri Le Moal CS 24307, 35043 RENNES CEDEX - FRANCE

* Correspondance, courriel : omaralifarah@yahoo.fr

RÉSUMÉ

En 1957, le Traité de Rome associa les territoires coloniaux de la France, de la Belgique, de l'Italie et des Pays-Bas à la Communauté européenne naissante dans le but de les soutenir et de les accompagner dans le développement économique et social. Mais l'indépendance politique de la grande partie des états du continent africains en 1960 a redéfini les relations entre la CEE et leurs anciennes colonies. La perspective d'un renouvellement de l'association avec des pays désormais indépendants divisa les membres de la Communauté. Malgré tout, les états africains et malgache optèrent pour la poursuite de leur relation avec la CEE dans une nouvelle forme adaptée au contexte. Quoique divisés, les Six, par considération politique, économique et stratégique (la guerre froide étant pour beaucoup) acceptèrent de reconduire l'association sur des bases revues de commun accord avec les EAMA (les états africains et malgache). Malgré le changement d'époque, les vieilles pratiques coloniales persistent dans les relations entre les membres de la Communauté et les états africains associés.

Mots clés : indépendances, association CEE-EAMA, aide au développement, néo-colonialisme.

ABSTRACT

In 1957, the Treaty of Rome brought colonial territories of France, Belgium, Italy and the Netherlands into the nascent European Community in order to support and assist them in economic and social development. But the political independence of much of the African states in 1960 redefined the relationship between the EEC and their former colonies. The prospect of a renewal of the association with the now independent countries divided the members of the Community. Still, the African and Malagasy states opted to continue their relationship with the EEC in a new form appropriate to the context. Although the Six were divided over political, economic and strategic considerations (due to the Cold War), they agreed to renew the association with the AAMS on new grounds. Despite the changing times, the old colonial practices persist between the members of the Community and the African States.

Keywords : independence, EEC-AAMS association, development assistance, neocolonialism

Cinq ans après l'entrée en vigueur du traité de Rome de mars 1957 qui prévoit une association des territoires d'outre-mer des six Etats membres de la Communauté Economique Européenne (CEE), afin d'établir une politique d'aide au développement en faveur de ces territoires, les pays membres de la CEE et les nouveaux Etats africains indépendants signent, le 20 juillet 1963, la Convention de Yaoundé.

En 1957, une forte pression de la France, très liée à ses colonies, et de la Belgique avaient persuadé les autres membres de la CECA de consentir à la mise en place d'une politique d'association de leurs colonies à la nouvelle communauté. Cette politique d'association vise, du moins officiellement, à promouvoir le développement économique et social des territoires africains par des investissements et des aides diverses de la part des pays de la CEE. Elle implique aussi l'ouverture des marchés de la Communauté à leurs produits par l'application d'un système de tarifs préférentiels.

Le traité prévoit une zone de libre-échange entre les Six et chacun des territoires associés. Entre 1958 et 1963, les six expérimentent un système d'association avec les pays tiers, en particulier les états africains et malgache associés (EAMA) qui permet de maintenir des liens économiques particuliers avec ces états souverains sous couvert d'une aide au développement. Le traité envisage aussi, à la fin de la période d'essai de cinq ans, le renouvellement de la Convention d'association.

Mais l'accession à l'indépendance de la plupart des pays et territoires d'outre-mer en 1960 remet en question l'association de la CEE avec les PTOM. En effet, la Convention d'association n'est plus adaptée au statut des nouveaux pays devenus indépendants. Il faut donc repenser les modalités de l'association. Un débat s'engage alors entre les pays membres de la Communauté sur le maintien de l'association ou sur la fin du régime d'association.

Après une brève présentation des discussions sur le renouvellement ou non de l'association CEE-PTOM, nous aborderons les critiques dont les Six font l'objet, au sujet de la création d'une zone de libre-échange quasi-exclusive « contraire aux règles du GATT » avec les nouveaux états Africains indépendants. Nous soulignerons également l'impact de la guerre froide dans le processus de mise en place d'une nouvelle forme de relations entre la CEE et les états africains devenus souverains. Enfin, nous nous interrogerons sur l'intérêt de la France et de la CEE, au sujet du maintien des relations étroites avec les anciennes colonies africaines.

I - Repenser la coopération après les indépendances

En 1957, la Communauté européenne naissante décida d'associer les territoires d'outre-mer dépendants dans le but de leur fournir une aide au développement. Mais les indépendances des années 1960 changèrent la donne et une reconfiguration de l'association s'imposa.

A - Maintenir ou non la convention d'association ?**1 - Le Traité de Rome associe la Communauté aux PTOM**

Le 25 mars 1957, la France, la RFA, l'Italie, les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg signent à Rome le traité donnant naissance à la Communauté économique européenne (CEE). La quatrième partie du traité prévoit l'association à la CEE, des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) « qui entretiennent des relations particulières avec la Belgique, la France, l'Italie et les Pays-Bas »¹. Le traité de Rome permet de conserver les relations particulières de la Communauté naissante avec les anciennes colonies de ses membres. Dans l'article 131, il est précisé 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* ». Les modalités de l'association entre la CEE et les PTOM ont été fixées par une convention d'application annexée au Traité de Rome.

2 - Les indépendances changent la donne

L'accession à l'indépendance de la plupart des pays et territoires d'outre-mer en 1960 a remis en question l'association de la CEE avec les PTOM. En effet, la Convention d'association n'était plus adaptée au statut des nouveaux pays devenus indépendants. Il fallait donc repenser ses modalités. Un débat s'engage alors entre les pays membres de la Communauté sur le maintien de l'association ou sur la fin du régime d'association.

¹ Les pays et territoires d'outre-mer auxquels s'appliquent les dispositions de la quatrième partie du traité : Afrique occidentale française, comprenant le Sénégal, le Soudan, la Guinée, la Côte-d'Ivoire, le Dahomey, la Mauritanie, le Niger et la Haute-Volta ; l'Afrique équatoriale Française comprenant le Moyen-Congo, l'Oubangui-Chari, le Tchad et le Gabon ; Saint-Pierre-et-Miquelon, l'archipel des Comores, Madagascar et dépendances, la Nouvelle Calédonie et dépendances, les Établissements français de l'Océanie, les Terres australes et antarctiques, le territoire sous tutelle du Cameroun administré par la France, le Congo belge et Ruanda-Urundi, la Somalie sous tutelle italienne, la Nouvelle-Guinée néerlandaise.

La France et la Belgique préconisèrent son maintien tandis que la RFA et les Pays-Bas souhaitaient en sortir. Ces derniers avaient considéré que le nouveau statut des états africains ne permettait plus la poursuite de l'association sur les mêmes bases. Ils proposèrent la mise en place d'un nouveau régime d'association sur la base de l'article 238 du traité de Rome, comme pour la Grèce. « *L'accession à l'indépendance des états associés a redonné espoir aux adversaires du régime prévu par le traité de Rome d'en sortir définitivement. L'Allemagne et les Pays-Bas commercent plus avec la zone sterling africaine qu'avec la zone franc. Aussi n'ont-ils aucun intérêt au maintien des préférences en faveur des seuls pays, africains ayant eu des « relations particulières » avec la France ou la Belgique* »².

Mais, de son côté, le gouvernement français a un intérêt politique au *statu quo*. Sa thèse était fondée sur l'idée suivante : les Africains ne peuvent obtenir moins des Six demain qu'ils n'ont aujourd'hui de la part de la France en vertu d'accords bilatéraux. Des promesses ont été faites, elles doivent être tenues³. La Commission du Marché commun penche plutôt du côté de la France. Elle considérait que le régime d'association avec les PTOM restait toujours valide tant que les états associés devenus indépendants ne demandaient pas formellement la fin de celui-ci. « *La France pense qu'il est préférable de garder la Convention d'association telle qu'elle est. Paris estime que le moment d'engager des nouvelles négociations avec les associés n'est pas venu. Par ailleurs, comme la Communauté franco-africaine est en pleine transformation et les accords de coopération n'ont pas été signés, Paris préfère attendre avant de proposer aux États africains des nouvelles négociations. En conséquence, le gouvernement français propose d'adopter des simples modifications au système en vigueur* »⁴.

Le gouvernement français a jusqu'à présent considéré qu'il convenait d'aborder le plus tard possible avec ses partenaires de la Communauté économique européenne les problèmes concernant l'avenir de l'association. Il fonde cette position sur l'argumentaire suivant : Il serait inopportun pour Paris de modifier le régime existant à un moment où certains de ses partenaires de la Communauté faisaient preuve d'hostilité

² Pierre DROUIN, « *L'association de l'Afrique au Marché Commun* » *Le Monde*, 23 juillet 1961.

³ *Idem*.

⁴ Guia MIGANI, *La France et l'Afrique subsaharienne, 1957-1963 : histoire d'une décolonisation entre idéaux eurafricains et politique de puissance*, Bruxelles, Peter Lang, 2008, p. 199-200.

au principe même de l'association privilégiée. D'un autre côté, les Africains estimaient qu'ils n'ont pas encore obtenu les bénéfices qu'ils escomptaient de l'association. Il convenait donc pour Paris d'attendre que les bénéfices de celle-ci leurs soient plus concrets. La France craignait que sa volonté de ne pas ouvrir rapidement les négociations puisse être interprété comme une manœuvre « *d'obstruction d'un système jugé dépassé par les uns et insuffisant par les autres* ».

Outre ces problèmes de tactique et de calendrier, la révision de la Convention soulève pour le gouvernement français, des problèmes concernant le contenu de l'association, son extension géographique, ses institutions et la procédure de sa négociation. Au niveau du contenu, deux thèses opposées sont présentées. L'une soutenue par l'Allemagne et les Pays-Bas, proposait de « *substituer au régime actuel de l'association qui repose sur les bases protectionnistes et dirigistes de la préférence tarifaire et de l'aide financière communautaire, un ensemble de règles communes en matières d'échanges commerciaux et d'investissements, d'inspiration libérale et mises en œuvre avec le concours étroit de l'entreprise privée* »⁵. La deuxième thèse défendue par la France, « *affirmait au contraire la nécessité non seulement de faire profiter pleinement les associés des bénéfices de l'association, mais encore d'accroître si possible ces avantages* »⁶. Cette dernière est partiellement acceptée par les états membres le 12 mai 1960 dans les discussions sur l'accélération du rythme d'application des mesures du Traité de Rome. En effet, c'est au début de l'année 1960 que les états de la Communauté européenne envisagèrent d'accélérer le rythme de la mise en œuvre des mesures du Traité. Le 12 mai 1960, les représentants des gouvernements des états membres réunis en Conseil des Ministres, prennent officiellement cette décision. En ce qui concerne l'extension géographique de l'association, deux formules ont été évoquées. L'extension à l'ensemble de l'Afrique proposée par la RFA alors que les Pays-Bas optèrent pour l'extension à l'ensemble des pays sous-développés. Mais pour la France, si un régime spécial d'association a été réservé aux pays et territoires d'outre-mer, c'est plus en raison des liens particuliers qu'ils entretenaient avec certains états membres que du fait de leur sous-développement. « *C'est pourquoi, tout en préconisant une politique d'aide aux pays sous-développés dans le cadre de la Communauté*

⁵Note de la direction des affaires économiques et financière du service de la coopération du ministère des Affaires étrangères n° 236/CE, 15 décembre 1960.

⁶ *Idem.*

économique européenne et sans exclure aucune association nouvelle, nous sommes portés à craindre que le nombre des associés ne soit en rapport inverse avec le contenu de l'association »⁷.

Le cas des structures institutionnelles n'a pas encore été évoqué par les partenaires européens mais les Africains ont marqué leur préférence pour des institutions multilatérales groupant tous les états associés.

L'exécutif du Marché commun considérait que le système des « *préférences* » commerciales ne pouvait être aboli entre les pays associés d'Afrique et le Marché commun parce qu'il était fondé (en attendant mieux, c'est-à-dire des formules de garanties à l'échelle mondiale ou au moins occidentale) sur une certaine solidarité des continents, comme le pensaient également les Français. Mais le niveau de ces « *préférences* », qui reposait sur le tarif extérieur commun actuel, était trop élevé. Il indisposait fortement les pays d'Amérique du Sud et les États-Unis, et ne répondait pas réellement à la nécessité de « *diversification des économies* » des pays d'Afrique, qui seule pourra, selon eux, les faire sortir à la longue de leur état de sous-développement⁸. Bruxelles proposa de réduire de 50 % le tarif extérieur commun pour les principaux produits tropicaux : café, cacao, bananes. Pour compenser les effets défavorables de cette mesure sur les pays d'outre-mer, la Commission a préconisé des dispositions sur le plan de l'aide financière : augmentation de la dotation du Fonds de développement, prêts à faible taux d'intérêt, formule de régularisation des prix des matières premières originaires des pays associés, caisse commune de production capable de venir en aide à certains exploitants, assistance technique. Au niveau des échanges, une accélération de la mise en place du tarif extérieur commun et de la libération du commerce entre les états membres pour les produits d'outre-mer.

Le gouvernement néerlandais persista dans sa volonté de réforme radicale des relations CEE-EAMA. Il proposa la fin du « *régime préférentiel en matière d'échanges* » en faveur des pays associés ainsi que « *des régimes préférentiels discriminatoires à l'égard de ceux d'entre eux qui ne sont pas associés à la Communauté* »⁹. Il se montra néanmoins favorable à une action temporaire à plus grande échelle concernant l'ensemble des pays africains.

⁷ *Idem.*

⁸ Pierre DROUIN, art.cité. *Le Monde* du 23 juillet 1961.

⁹Guia MIGANI, *op.cit.* p. 200.

Les délégations belge, allemande, française, italienne et luxembourgeoise ont fait savoir que leurs gouvernements continuaient à penser que tout devait être mis en œuvre pour éviter que l'accession à l'indépendance des PTOM n'entraîne la rupture de leur association avec la Communauté. *« Ces gouvernements estiment qu'étant donné la situation actuelle en Afrique, cette nécessité apparaît encore plus impérieuse, car il n'existe aucun doute possible sur l'intérêt que présente, pour tout l'Occident, le maintien de relations étroites avec le plus grand nombre possible de pays africains. Or, l'association des PTOMA à la Communauté peut concourir efficacement au maintien et au renforcement de ces relations »*¹⁰. Aussi, du moment que ces pays ont manifesté le souhait de conserver leur relation avec la Communauté, *« ce serait commettre une grave erreur que de s'opposer à leur maintien ou même de témoigner des réticences ou des hésitations à les maintenir et cela d'autant plus que ces pays, en prenant cette position dans la situation politique actuelle, témoignent de l'intérêt qu'ils portent à la Communauté et prennent par là même, la responsabilité d'un choix en faveur d'une coopération avec l'Occident »*¹¹.

Après de longues négociations, les Six parviennent à se mettre d'accord sur l'idée que l'indépendance d'un pays n'entraînait pas systématiquement la fin du régime d'association. Tout dépend donc de chaque pays africain devenu indépendant qui doit dire s'il compte poursuivre ou non son association avec la Communauté.

3 - Les nouveaux états reconduisent leur association avec la CEE

Dans une note rédigée par la Commission européenne en avril 1960, on pouvait y lire : le pays ou territoire accédant à l'indépendance peut soit mettre fin au régime d'association prévu à la quatrième partie du Traité de Rome, soit le confirmer, soit demander de conclure avec la Communauté un régime d'association fondé sur d'autres bases. Les nouveaux états africains devenus indépendants ont rapidement fait connaître leur volonté de poursuivre leur association avec la Communauté. Seul le Togo sollicita

¹⁰Archives MAE, rapport au Conseil, sur l'adaptation du régime d'association à l'évolution politique des pays et territoires d'outre-mer associés, établi par le secrétariat général à la demande du Comité des représentants permanents, 5 octobre 1960, doc. R/973/60.

¹¹*Idem.*

une nouvelle convention avec la CEE sur la base de l'article 238 du traité de Rome comme la Turquie et la Grèce.

Art.238 : « la Communauté peut conclure avec un ou plusieurs Etats ou organisations internationales des accords créant une association caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières. Ces accords sont conclus par le Conseil agissant à l'unanimité et après consultation de l'Assemblée ».

Mais la France s'y opposa considérant qu'une telle éventualité constituait une « *remise en cause de l'association des Africains à la CEE* » et à terme son abolition. Pour elle, le Togo n'est pas un état tiers. Il est rattaché à la CEE par un lien de nature spéciale, défini dans la 4^e partie du Traité. Il s'ensuit que le renouvellement ou la transformation du régime d'association ne doit pas obéir aux règles de procédures fixées dans les articles 228 ou 238 qui concernent les états tiers.

La requête du Togo a été refusée en termes diplomatiques polis : Walter Hallstein, président de la Commission, lui a fait savoir « *que le problème sera étudié par ses services, mais que pour le moment il est préférable de trouver une solution transitoire* ». La Commission européenne exprima aussi son opposition à la demande du Togo. Dans un télex adressé au représentant permanent de la France auprès des Communautés européennes, la Commission expliquait qu'il « *n'est pas nécessaire de recourir dans le cas actuel à l'application de l'article 238 du Traité de Rome, qui exigerait d'ailleurs une procédure relativement longue et des négociations qui peuvent sembler prématurées, alors que doit être entreprise l'élaboration des dispositions qui devront succéder, dans les relations entre la Communauté économique européenne et les pays d'Afrique, à la convention d'application qui expire au plus tard le 31 décembre 1962. La Communauté considère qu'en attendant la mise en vigueur de ces nouveaux textes, les dispositions de la IV^eme partie du traité de Rome et de la Convention d'application peuvent continuer à régir, à titre transitoire et d'un commun accord, ses relations avec la République du Togo* »¹². Finalement, le cas du Togo fut réglé comme celui des autres pays associés, en introduisant de simples modifications de procédures.

On peut donc relever ici la contradiction entre les déclarations et l'action de la Communauté. Il s'agit seulement, comme le montrent les exemples du Togo et de la Guinée de Sékou Touré, de choisir entre la rupture totale ou la poursuite de l'association mais dans les termes définis par la CEE et surtout la France, ex-puissance coloniale de

¹² Archives MAE, télex n°3257, 29 juin 1960.

la majeure partie des pays associés. Après quelques modifications de procédures (représentation des EAMA auprès de la CEE, travaux ministériels CEE-EAMA concernant l'association, présentation des projets d'aide à la Commission, l'organisation des réunions de travail entre les représentants des deux parties), il a été décidé que la convention d'association reste en vigueur jusqu'à sa date d'expiration prévue au 31 décembre 1962.

B - La critique du GATT et l'impact de la guerre froide

La mise en place d'un Marché commun et d'une convention d'association établissant un régime préférentiel en matière d'échanges entre la CEE et d'anciennes colonies s'est heurtée à l'opposition des pays tiers qui considéraient qu'elles étaient contraires aux règles du GATT¹³. Il s'agissait pour eux d'une forme de protectionnisme qui n'était pas conforme à la libéralisation des échanges commerciaux entre les parties contractantes. Mais les Six avaient défendu leur association avec les PTOM qu'ils considéraient tout à fait conforme au GATT. « *Ils mettent en avant le fait d'avoir pris des mesures, comme les "contingents nuls", pour sauvegarder les courants d'échanges entre les pays européens et leurs fournisseurs habituels* »¹⁴. Ils estimèrent qu'il était normal et nécessaire de mettre en place des mécanismes « *d'aides au développement* » en faveur des PTOM qui font partie des pays en voie de développement.

Mais les Six se divisèrent sur le choix entre une politique régionaliste, visant une partie des pays du tiers-monde ou une politique plus globale, visant l'ensemble des pays en voie de développement, stratégie soutenue par les États-Unis et l'ONU. À cette époque, les relations internationales sont marquées par la confrontation EST/OUEST. Les programmes d'aide au développement en faveur des pays du tiers-monde devinrent « *un instrument de propagande dans le cadre de la guerre froide. Les États-Unis veulent contrer la politique de coopération de l'Union soviétique, fondée sur les prêts à long terme et à bas taux d'intérêt, qui avait eu beaucoup de succès parmi les pays en voie de développement* »¹⁵. Dans cette optique, ils créèrent le *Development Assistance Committee* (DAC) et l'*International Development*

¹³ General Agreement on Tariffs and Trade ou accord général sur les tarifs douaniers et le commerce remplacé en 1995 par l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

¹⁴ *Idem*, p. 202.

¹⁵ *Idem*, p. 207.

Association (IDA). Mais les divergences de conceptions de la politique de coopération et les intérêts nationaux ne permettaient pas de définir une position commune des alliés occidentaux.

La France proposa une action d'aide au développement commune avec l'URSS¹⁶ que les États-Unis s'empressèrent de refuser. La pression de ceux-ci finit par payer. Le projet IDA fut approuvé en janvier 1960. La France, malgré ses réticences, accepta finalement le projet états-unien par crainte de se retrouver isolée. Cette nouvelle organisation qui dépend de la BIRD (Banque internationale pour la reconstruction et le développement) était dominée par les États-Unis, principaux contributeurs. « *L'IDA accordera des prêts remboursables, en devises locales ou en devises fortes. Sur pression des États-Unis, la possibilité d'accorder des dons a été exclue. Les pays éligibles aux prêts de l'IDA sont les états en voie de développement de la BIRD et les territoires sous tutelle* »¹⁷. On remarque ainsi la volonté des États-Unis d'imposer leur politique de coopération et d'aide au développement à leurs alliés occidentaux. Par ce biais, ils voulaient proposer aux pays du tiers-monde une politique de coopération et d'aide au développement occidentale dont ils sont les initiateurs et les coordinateurs face à celle de l'Union soviétique, l'objectif étant d'attirer dans leur zone d'influence la majeure partie des nouveaux pays indépendants et de conserver un droit de contrôle par l'intermédiaire des prêts.

En 1960, la France accorda l'indépendance à la majeure partie de ses colonies africaines. En même temps, elle commença à élaborer des accords de coopération avec les nouveaux états afin de maintenir sa présence et son influence sur le continent. Il s'agit des accords économiques, militaires et culturels qui s'insèrent dans le vaste projet du ministère de la Coopération.

II - Projet de soutien au développement ou néo-colonialisme ?

Des intérêts politiques et économiques au demeurant solides pour l'Europe de l'Ouest et la France en particulier furent à l'origine de la place spéciale que les Six accordèrent aux EAMA dans leur coopération avec le reste du monde. Aux côtés des

¹⁶ L'Union des Républiques socialistes soviétiques.

¹⁷ *Idem*, p. 213.

intérêts économiques indéniables, il s'agissait également de combattre le communisme dans les nouveaux pays indépendants du Tiers Monde.

A- Pourquoi maintenir les relations CEE-AFRIQUE ? Quels intérêts pour la France et la CEE ?

Il est intéressant de se demander l'intérêt de la France et des Six à maintenir une association jugée à priori coûteuse avec des pays qui viennent d'accéder à la pleine souveraineté. Question d'autant plus pertinente, qu'un mécanisme d'aide au développement fut prévu par l'ONU en faveur de l'ensemble des pays du Tiers-Monde. Soulignons également que la question de la libéralisation des échanges pour favoriser le commerce international fut déjà prévue par les accords du GATT. Il se peut donc, à la lumière des événements que le maintien des relations étroites avec les nouveaux états indépendants, s'inscrivait entre autres dans la confrontation internationale entre les deux blocs. Il fallait maintenir ces pays arrimés à la CEE et donc au bloc de l'ouest.

Dans un déjeuner de travail avec les représentants permanents des pays de la CEE auprès des Communautés européenne le 15 novembre 1960, Robert Lemaigen, membre de la Commission rappela les raisons pour laquelle il fallait maintenir l'association de la Communauté européenne avec les états africains. Il s'agit selon lui de la prise de conscience d'un Tiers-Monde qui cherchait sa voie, l'utilité pour la sécurité européenne de maintenir en Afrique un climat amical et la nécessité d'orienter l'évolution politique de ces jeunes états vers des formules qui ne soient point hostiles à l'occident. « À l'heure où se manifeste chez certains d'entre eux une méfiance croissante sur les intentions soviétiques ou américaines, dit-il, ces pays déjà liés par des liens économiques et culturels à certains états de notre continent, peuvent être disposés à envisager favorablement des perspectives européennes »¹⁸. Pour concrétiser ce projet, le faire accepter à des pays indépendants ou qui étaient sur le point de l'être et qui de ce fait pouvaient être tenté de couper les ponts avec les anciens colonisateurs (rejet du néocolonialisme), il a fallu un projet ; ce projet existait déjà dans le traité de Rome. Il fallait donc persuader les Africains du bien fondé de l'association Europe-Afrique pour leur développement. Le projet d'association pourrait bien s'expliquer en ces termes. Il

¹⁸ Note du représentant de la France auprès des Communautés européennes au Ministre des Affaires étrangères Français, 10 décembre 1960, doc. n° 564/CM.

semble alors que la convention d'association ne fut qu'un écran de façade qui cachait la réalité des véritables objectifs de la Communauté européenne.

D'ailleurs, dans une note de la Commission européenne qui datait d'avril 1960, portant sur les conséquences de l'accession à l'indépendance des pays et territoires d'outre-mer sur le régime d'association de ceux-ci à la Communauté, il est écrit : « *les états membres estiment-ils que, pour conserver sa force d'attraction sur les pays associés, la Communauté doit, compte tenu de la politique des puissances de l'Est, renforcer l'action qu'elle a déployée jusqu'à présent en faveur des pays et territoires d'outre-mer* »¹⁹. C'est également le cas dans une note de la Commission datant d'octobre 1960 ou il est écrit : « *un des objectifs principaux des pays occidentaux est d'éviter que les pays appartenant au tiers-monde ne se tournent vers l'Est. Dans ces conditions, il serait paradoxal de montrer des hésitations pour le maintien de l'association à la Communauté des pays énumérés à l'annexe IV du Traité* »²⁰.

Les hésitations de la Communauté pouvaient inciter les PTOMA à rechercher dans d'autres directions les orientations politiques qu'ils recherchaient nécessairement au moment de leur accession à l'indépendance. Une telle solution aurait été très préjudiciable pour les intérêts de l'Europe mais aussi de l'Occident plus généralement.

Le maintien des relations avec les anciennes colonies ne se résumait pas seulement aux questions politiques mais elle avait également des enjeux économiques importants. Les Européens de l'Ouest qui étaient en pleine reconstruction économique dans le cadre des trente glorieuses avaient besoins de débouchés et surtout des matières premières. La production fut très élevée et le risque de surproduction également. La libéralisation des échanges, la création d'un vaste marché de coprosperité et la reconstruction économique et financière de l'Europe furent certains des objectifs de la construction européenne. En vertu de ces desseins, l'indépendance des ex-colonies tombait au plus mal. Elle privait l'Europe d'une grande partie de ses débouchés et mettait fin au système de l'exclusif. Elle devenait également inquiétante au regard des considérations géopolitiques de la guerre froide. Le maintien des relations particulières avec l'Afrique se transforma alors en un enjeu stratégique crucial. Il a fallu dans ce cas, réadapter les relations particulières de l'Europe et de l'Afrique aux exigences du temps.

¹⁹ Archives MAE, doc. AE/28 f/60, p. 5.

²⁰ Note concernant le maintien de l'association à la Communauté des pays et territoires d'outre-mer visés à l'annexe IV du Traité, octobre 1960, Archives MAE, M.8/85.

Les élites dirigeantes des nouveaux pays indépendants, du fait de leurs anciennes relations avec les colonisateurs, la connaissance de leurs interlocuteurs (leur culture, leur langue), ce qui ne fut pas le cas avec les Russes et leurs alliés, par excès de confiance et leur méconnaissance des réalités de la diplomatie internationale, acceptèrent de s'engager. Pour beaucoup d'entre eux, s'engager avec l'URSS et ses alliés du bloc de l'est équivalait à un saut dans l'inconnu. Il fut donc préférable de tenter une nouvelle forme d'expérience avec des vieilles connaissances. Les négociations qui s'engagèrent pour le renouvellement de la convention d'association furent sous le contrôle des Six. Par ailleurs, l'attitude de la France fut pour le moins très controversée. Pour Paris, aucune décision ne devait être entérinée sans son aval. Pour le Premier ministre Michel Debré, la France se devait d'être le chef de file en ce qui concerne les états de la zone franc, du Togo et du Cameroun et Paris la capitale de l'impulsion de la politique de coopération des Six.

Certaines dispositions modificatives de la convention annexée au traité de Rome furent des exemples qui traduisaient la survivance des méthodes coloniales. Ce fut le cas de la représentation des EAMA auprès de la CEE. Comme à l'époque coloniale, les états associés souverains pouvaient être représentés par un fonctionnaire ressortissant des pays de la Communauté pour être leur délégué permanent à la CEE. Sauf que dans ce cas, il s'agissait contrairement à l'époque coloniale, d'une "volonté a priori librement exprimée des états associés". Dans tous les cas, c'est la confirmation d'une certaine manière de faire qui ne devait plus exister dans des domaines aussi symbolique comme la représentation d'un état associé auprès des instances communautaires. C'est la continuité d'une attitude paternaliste et coloniale où la France (mais aussi d'autres Etats membres) s'occupait encore de très prêt des affaires de certaines de ses anciennes colonies puisque c'était des fonctionnaires français qui les représentait. Ajoutons à cela les conseillers des ambassades, des ministères des Affaires étrangères et de la présidence qui furent souvent des ressortissants français en ce qui concerne les états associés francophone. La France fut donc très au fait de la situation de ses anciennes colonies. La souveraineté dont ils disposaient était encore très encadrée et "surveillée". Ce fut le cas de la République Malgache, du Gabon, du Tchad, de la République Centrafricaine, du Congo (ancien Moyen-Congo français) et du Niger qui confièrent provisoirement à la République Française le soin de les représenter auprès des institutions européennes.

En somme, l'influence de la France et des autres états de la Communauté fut encore très grande dans leurs anciennes colonies devenues indépendantes et constitua pour eux un gage de puissance sur la scène internationale. C'est pourquoi la France exprima sa réticence et se méfiait de l'adhésion des pays africains du Commonwealth à l'association avec la CEE. En effet, ces derniers dénoncèrent l'association CEE-EAMA comme une entreprise néocoloniale et une sorte d'alignement forcé des pays africains sur les positions du bloc de l'ouest par le biais des aides au développement. À ce sujet, l'attitude de la France du général de Gaulle à l'égard de la crise du Biafra au Nigéria fut assez révélatrice. De Gaulle qui considère le Nigéria « *comme une puissance économique et politique susceptible de nuire à la cohésion de l'ensemble franco-africain exprime publiquement, en juillet 1968, son soutien à l'autodétermination du Biafra. Soutenir l'autodétermination du Biafra ne peut que contribuer à réduire la fédération nigériane à des proportions plus modestes, ce qui est d'un intérêt primordial pour la Communauté francophone que le général de Gaulle s'attache à maintenir par-delà les indépendances africaines* »²¹.

Il est également intéressant ici de soulever la question de la liberté donnée à priori, à chaque État associé de poursuivre ou de cesser ses relations avec la CEE, ou encore de demander une nouvelle convention d'association. À ce sujet, nous avons cité plus haut le cas du Togo qui a sollicité en vain, l'élaboration d'une nouvelle convention sur la base de l'article 238 du traité de Rome. À la lumière des faits, les états africains disposaient en réalité d'une liberté de manœuvre très réduite. En remontant un peu dans l'histoire, on remarque que le cas de la Guinée de Sékou Touré fut un exemple manifeste de cette liberté de manœuvre réduite et la continuité du comportement de type colonial à l'égard des territoires sous tutelles sur le point d'accéder à leur souveraineté. La France leur faisait comprendre par toutes sortes de pressions que la nature de leurs relations avec la métropole ne changeait point malgré leurs indépendances.

En 1958, Sekou Touré annonça le vote "non" au référendum d'adhésion à la Communauté Française proposée par de Gaulle et insista sur le droit à l'indépendance de son pays. « *Les autorités Guinéennes ont insisté avant comme après, le référendum sur le fait que la décision de voter non n'équivalait pas à un désir de sécession mais à*

²¹ Brigitte Nouaille-Degorce, *op. cit.*, p. 60.

une volonté d'association sur pied d'égalité »²². Dans un discours à Conakry le 25 août 1958, le général de Gaulle répond à la volonté d'indépendance immédiate de Sekou Touré en des termes sobres mais qui révélèrent néanmoins les intentions de la France en cas de victoire du non : « *cette Communauté, la France la propose ; personne n'est tenu d'y adhérer. On a parlé d'indépendance, je dis ici plus haut encore qu'ailleurs que l'indépendance est à la disposition de la Guinée. Elle peut la prendre, elle peut la prendre le 28 septembre en disant "non" à la proposition qui lui est faite et dans ce cas je garantis que la métropole n'y fera pas obstacle. Elle en tirera bien sûr des conséquences* »²³.

Sur cette question du droit à l'indépendance, il faut préciser que la constitution de la V^e République reconnaît le droit à la sécession des colonies Françaises. « *Elle prévoit deux méthodes par lesquelles ce droit peut s'exercer. La première est celle définie au préambule et à l'article 1^{er}. Invoquant le principe de la libre détermination des peuples, ces textes disposent, en substance, que les territoires d'outre-mer dont les peuples rejettent la constitution au référendum, deviendraient ipso facto, indépendants. Cette première méthode qui n'implique aucune intervention des autorités de la République ne peut-être employée qu'à une seule occasion : celle du référendum constitutionnel. La deuxième méthode est prévue par l'article 86 de la constitution : un Etat membre de la Communauté peut devenir indépendant si l'Assemblée législative de cet Etat le demande, si cette demande est confirmée par un référendum et si les modalités de l'indépendance sont déterminées par un accord approuvé par le Parlement Français et par l'Assemblée législative de l'Etat en question* »²⁴.

Lors du référendum du 28 septembre 1958, sans surprise la Guinée rejeta largement l'adhésion à la Communauté.

Comme prévu, la France ne mit pas d'obstacle à l'indépendance de la Guinée, mais dès les mois qui suivirent le vote, elle prit une série de mesures punitives. Elle retira son armée, ses fonctionnaires dont les enseignants, ses crédits et sa coopération. Elle interdit les échanges commerciaux avec la Guinée, refusa qu'elle rejoigne la zone franc, de reconnaître sa souveraineté et l'exclut de l'AOF²⁵. En outre, la Guinée ne

²² GEORGES Fischer, *L'indépendance de la Guinée et les accords Franco-Guinéens, annuaire français de droit international*, Persée, année 1958, vol 4, p. 712.

²³ *Idem*, p. 712.

²⁴ GEORGES Fischer, *op. cit.* p. 711.

²⁵ Afrique Occidentale Française.

pourra avoir aucune représentation en France et dans les autres territoires de la Communauté malgré la large autonomie de ces territoires depuis la loi Cadre Deferre de 1956. Ce fut donc la France qui décida véritablement sur tous les plans. Elle s'opposa également à son entrée aux Nations Unies refusant au passage sa demande de parrainage. Ces deux exemples témoignaient de l'écart entre le discours et la réalité des faits à l'époque de l'indépendance comme au moment du renouvellement de la convention d'association. Elles furent la manifestation concrète des comportements néo-colonialistes à l'égard des jeunes nations pourtant indépendantes.

B - Les EAMA. : pré-carré Français et zone de libre-échange quasi-exclusif des Six ?

La France s'opposa énergiquement à l'intégration des aides au développement que la CEE accordait aux EAMA dans la politique générale d'aide au développement des pays du Tiers Monde. Elle milita pour qu'une importance particulière soit reconnue aux pays africains par rapport aux autres pays en développement dont une grande partie ne fut pourtant pas mieux lotie. S'agit-il d'une initiative généreuse de la France soucieuse de la situation des ses anciennes colonies ou plutôt d'une manière de garder son contrôle, son influence et ses intérêts économiques dans ses ex-colonies ? Un peu des deux peut-être. Mais il faut savoir quand même que la France évolua progressivement sur la priorité à accorder à la défense des préférences et des intérêts particuliers de ses anciennes colonies et plus généralement aux pays africains associés notamment lors des discussions avec les pays de l'Amérique Latine sur le commerce des produits tropicaux en concurrence avec ceux des EAMA.

À ce sujet, les recommandations du général de Gaulle à Jacques Foccart furent un exemple de cette évolution : les préférences que la France et la CEE consentaient aux états africains associés « *ne se justifient pas à la longue et d'autre part dit-il, l'avenir de l'Amérique latine et des rapports avec nous sont d'une importance capitale. Nous ne*

devons pas les sacrifier à une chimère de fidélité aux Africains »²⁶. Là le discours sur la générosité de la France envers ses anciennes colonies ne tient pas face à la réalité des faits. Ce fut toujours les intérêts de la France qui primèrent et non l'inverse quoi que

²⁶ GUIA Migani, *op. cit.* p. 235.

certaines observateurs aient voulu faire croire à l'opinion, que la France sacrifiait l'investissement de ses régions en faveur des territoires d'outre-mer.

Dans tous les cas, il semble que la détermination de la France s'expliquait par la volonté de se constituer une large zone de libre-échange et de préférence commerciale quasi exclusive pour la France et la CEE contre l'avis des pays membres du GATT qui se sentaient exclus ou défavorisés dans les échanges avec les EAMA. La virulence de ces derniers contre la mise en place de cette zone de préférence commerciale contraire aux règles du GATT selon eux, s'explique par la crainte de voir une multiplication des zones de préférences commerciales exclusives qui aboutissent à un cloisonnement du commerce international et à terme à la mort du GATT. C'est ce qu'exprima le 24 Octobre 1962, le président néerlandais du GATT Van Oorschot lorsqu'il évoqua le danger de l'éclatement de l'organisation à cause de la mise en place des organisations commerciales régionales.

La détermination de la France s'explique aussi par la volonté politique de transformer les EAMA en pré-carré Français avec l'aide de la Communauté européenne. Cette volonté se manifesta tout au long des négociations pour le renouvellement de la convention d'association ou elle voulu être l'acteur central. Toute l'assistance des Six devait être coordonnée avec celle de la France. Elle se traduit également dans les préoccupations du Premier ministre Michel Debré au sujet des recommandations de la conférence parlementaire eurafricaine du 19 au 24 juin 1960. Il s'inquiéta de la proposition du cadre institutionnel de la Communauté eurafricaine à construire « *qui réduirait la France à une simple sous-composante* ». Il s'alarma tout particulièrement contre le rôle prépondérant que pouvait prendre les institutions de la CEE dans la distribution des aides par l'intermédiaire du FED (Fonds européen de développement), dans l'assistance technique et l'ouverture des représentations permanente de la Communauté dans les pays africains associés. La France s'opposa à l'extension du rôle des organes de la CEE.

On s'aperçoit ainsi que la France veillait à verrouiller ses relations avec la majeure partie des états associés en se plaçant en situation d'intermédiaire incontournable. On

pouvait lire cette préoccupation à travers la note du Secrétariat Générale de la Commission interne à la représentation permanente de la France auprès de Bruxelles : « *Nous sommes réticents devant un développement trop important de l'assistance*

technique générale, ou, tout au moins, nous n'acceptons d'envisager ce développement que si, parallèlement, des moyens nous sont donnés de veiller efficacement à la coordination de l'assistance communautaire, et de notre assistance bilatérale. Mais il serait regrettable de donner aux africains l'impression que nous sommes opposés à l'effort de l'Europe. Des études vont donc être entreprises, afin de déterminer précisément selon quelles procédures nous pourrions, dans un cadre communautaire, garantir nos intérêts propres »²⁷.

Conclusion

Après les indépendances des années 1960, la reconduction des relations avec les pays et territoires d'outre-mer qui furent associés à la CEE en 1957 divisa les Six. Les EAMA ayant accepté la poursuite de l'association avec la Communauté, les négociations débutèrent avec enthousiasme. Mais très vite, l'association fut confrontée aux critiques du GATT lui reprochant de violer les règles du commerce international. Elle fut également soumise aux intérêts stratégiques de la guerre froide.

Bien que le sentiment d'aide fût omniprésent dans les discours, les intérêts politiques et économiques de la Communauté européenne n'avaient pas été étrangers à la conclusion de cette association eurafricaine. À un moment où ces pays devenaient indépendants, il a fallu les empêcher de se tourner vers les pays du bloc communiste. L'association fut de ce fait, une entreprise politiquement marquée.

Pour la France en particulier et la CEE en général, l'association constituait un débouché et des approvisionnements sûrs, un gage de puissance et d'influence sur la scène internationale. Les relations étroites perdurèrent sous une forme dépoussiérée et plus subtile.

²⁷CAEF, fonds trésor, dossier B 17.726, télégramme du SGCI pour la représentation permanente de la France à Bruxelles, 21 novembre 1961.

BIBLIOGRAPHIE

Archives du Ministère des Affaires étrangères Français, centre des archives diplomatiques de Nantes, représentation Française auprès des Communautés européennes à Bruxelles.

Nicole, DELORME, *L'association des états africains et malgache à la Communauté européenne*, Paris, Librairie Pichon et Durand-Auzias, 1972, 374 p.

Pierre DROUIN, « *L'association de l'Afrique au Marché Commun* » *Le Monde*, 23 juillet 1961.

GEORGES Fischer, *L'indépendance de la Guinée et les accords Franco-Guinéens, annuaire français de droit international*, Persée, année 1958, vol 4.

Guia MIGANI, *La France et l'Afrique subsaharienne, 1957-1963 : histoire d'une décolonisation entre idéaux eurafricains et politique de puissance*, Bruxelles, Peter Lang, 2008, 295 p.

Brigitte, NOUAILLE-DEGORCE, *La politique française de coopération avec les États africains et malgaches au sud du Sahara, 1958-1978*, Bordeaux, CEAN, 1982, 567 p.