

CONFÉRENCE DE L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE EUROPÉENNE
AVEC LES PARLEMENTS D'ÉTATS AFRICAINS ET DE MADAGASCAR

EXPOSE

sur les formes politiques et institutionnelles
de la coopération entre les Etats Africains
et de Madagascar ainsi que la Communauté économique européenne

présenté par

M. AMON TANOH

Rapporteur Général de la Commission des Finances
et des Affaires Economiques de l'Assemblée Nationale
de

COTE D'IVOIRE

Juin 1961

S O M M A I R ELES FORMES POLITIQUES ET INSTITUTIONNELLES DE LA COOPERATIONTITRE A : PROBLEME POLITIQUE p. 3

- I - La C.E.E. : problème politique au niveau de l'Europe p. 3
- II - L'Association des Pays et Territoires d'Outre-Mer : aspect politique p. 5
- III - L'Association des Pays et Territoires d'Outre-Mer et l'aide aux pays sous-développés p. 6
- IV - Un choix vital inévitable p. 7
- V - La doctrine du "neutralisme positif" p. 7
- VI - Révision déchirante p. 8

TITRE B : PROBLEMES INSTITUTIONNELS

- I - Parité entre partenaires égaux en droit p. 10
- II - Les Institutions communes p. 10
- III - Forme juridique de l'Association et procédure à suivre p. 11
- IV - Problèmes relatifs à l'élaboration d'un nouvel accord p. 13
- V - Le Fonds Européen de développement p. 14

LES FORMES POLITIQUES ET INSTITUTIONNELLES DE LA COOPERATION

Titre A - PROBLEME POLITIQUE

I. - La C.E.E. : PROBLEME POLITIQUE AU NIVEAU DE L'EUROPE

Pour comprendre le traité de ROME et pour l'expliquer, il est indispensable de se référer au contexte politique qui a présidé à son élaboration.

Evoquant le problème général de la Construction européenne, Monsieur Maurice FAURE, alors Secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères et Président de la Délégation Française aux négociations sur la C.E.E., avait, dans une brève mais saisissante rétrospective, rappelé ce contexte politique devant l'Assemblée territoriale de Côte d'Ivoire réunie en séance solennelle le 26 mars 1958.

"La dernière guerre mondiale, dit-il, avait bouleversé les données militaires et politiques de l'Europe et du monde. La FRANCE n'avait pas échappé à ce vaste courant de bouleversement, et, manifestement, s'imposaient à elle deux directions fondamentales qui l'exposaient ainsi à une politique d'adaptation conforme à l'esprit de l'âge nouveau : la direction de l'EUROPE, la direction de l'AFRIQUE".

"La direction de l'EUROPE, cela consistait, en face de la montée de puissances économiques et politiques nouvelles et considérables : AMERIQUE, RUSSIE, demain CHINE, BRESIL et tant d'autres, cela consistait, dis-je, pour les vieux pays de l'occident Européen, à surmonter un passé de fer, de feu et de sang et à comprendre que, désormais, leurs destins étaient solidaires s'ils voulaient sauvegarder les valeurs d'une civilisation qui leur était commune".

Certes, les étapes et les péripéties de la construction européenne devaient être longues et difficiles. Deux ans après l'institution de la C.E.C.A. en 1952 échouait la C.E.D.

./.

Ce n'est qu'en 1955 que fut lancée l'idée de l'EURATOM et d'une vaste communauté Européenne, le Marché Commun. Et il ne fallut pas moins de 18 mois de négociation pour aboutir à un accord. Mais il ne faut voir, précise Monsieur Maurice FAURE, dans ce lent cheminement et dans le traité de ROME, que "la marche en avant de cette construction de l'EUROPE" avec les perspectives politiques qu'elle comporte. Car le Marché Commun n'est pas et n'a jamais été dans l'esprit de ses promoteurs, un simple traité de "libre échange". Sa mission consiste à promouvoir, entre autres, "une stabilité accrue et des relations plus étroites entre les Etats qu'elle réunit" (article 2 du traité). Au vrai, à travers le rapprochement progressif des politiques économiques dont l'opposition d'intérêts constitue une source de division supplémentaire des Nations, la C.E.E. ne vise à rien moins qu'à créer les conditions préalables et sûres d'une intégration politique. En d'autres termes, le traité de ROME porte en lui-même les germes féconds de l'unité politique de l'EUROPE qu'il se propose de réaliser par des moyens d'approche pragmatique mais irréversibles tendant à l'élimination de toutes les barrières d'ordre économique, législatif, social, humain, voire géographique qui s'opposent à la création d'un vaste état multinational. Concrétisant du reste cette volonté, et moins de trois ans après son entrée en vigueur, la C.E.E. s'engage déjà dans la recherche des voies institutionnelles de son unité politique et les divergences qui existent entre les parlementaires Européens (élection d'un parlement Européen au suffrage universel direct par exemple) résident moins sur le fond du problème que sur les moyens et méthodes permettant d'atteindre les objectifs communs.

Certes, l'Europe Occidentale unie ne sera pas pour demain, tant que les Six de la C.E.E. et les Sept de la "petite zone de libre échange" n'auront pas trouvé un terrain d'entente. Mais la solidité du Marché Commun, son originalité, son succès que confirme son accélération, finiront sans doute par s'imposer à la GRANDE BRETAGNE, en dépit des conflits d'intérêts et des divergences politiques actuelles, comme la seule voie d'une unification possible de l'EUROPE.

./.

II - L'ASSOCIATION DES PAYS ET TERRITOIRES D'O-M :
ASPECT POLITIQUE

Sur le plan Africain, pas plus qu'au niveau de l'Europe, le traité ne contient de stipulation d'ordre politique. L'article 131, alinéa 2, définit le but de l'Association comme étant notamment :

- "La promotion du développement économique et social des pays et territoires",
- "L'établissement de relations économiques étroites entre eux et la communauté dans son ensemble",
- "En vue de favoriser les intérêts des habitants de ces pays et territoires et leur prospérité de manière à les conduire au développement économique, social et culturel qu'ils attendent. Il ne demeure pas moins vrai que cette association n'est faite par le relais des anciennes Métropoles de nos pays, "en raison des relations particulières" qu'ils entretenaient avec certains partenaires Européens. Or, la nature de ces "relations particulières" était essentiellement politique. C'est ainsi que le refus de la GRANDE BRETAGNE d'entrer au Marché Commun n'a pas permis l'association des Etats Africains d'expression Anglaise.

On se souvient également des hésitations de certains Européens et des craintes politiques manifestées par l'opinion Africaine au sujet de l'association.

Certes, la rapidité avec laquelle s'est opéré le processus de décolonisation rend aujourd'hui vaines et périmées les accusations de "néocolonialisme" d'hier qui eurent en AFRIQUE, il faut l'avouer, une résonance particulière. Un seul homme politique Africain, il est vrai, avait eu la clairvoyance mais aussi le courage d'affronter l'impopularité à un moment où la rancœur et le ressentiment des colonisés le cédaient trop facilement à l'analyse lucide des réalités africaines et de la conjoncture internationale : j'ai nommé le Président HOUPHOUET-BOIGNY. Il vint, en effet, un jour de décembre 1956, à BRUXELLES, au plus fort de la négociation, apporter le poids de sa conviction pour décider l'Europe à dépasser ses propres problèmes et faire comprendre

./.

à ceux qui l'écoutaient "la nécessité pour les Pays Européens riches, surindustrialisés et à haute niveau de vie, de venir en aide, par des sacrifices volontairement consentis, aux populations d'Afrique qui avaient besoin d'être aidées et poussées vers le progrès économique et le progrès social."

Paraphrasant à ce propos une pensée chère au Président HOUPHOUËT, on peut dire que si l'AFRIQUE fut et demeure la chance de l'EUROPE, l'EUROPE est la chance de l'AFRIQUE et que l'une et l'autre ne peuvent plus s'ignorer.

III - L'ASSOCIATION DES PAYS ET TERRITOIRES D'O-M. ET L'AIDE AUX PAYS SOUS-DEVELOPPES

Le problème de l'aide aux pays sous-développés, problème politique, était ainsi, pour la première fois, posé par un Africain aux Européens, comme une des raisons qui justifiait, à elle seule, l'Association.

Aujourd'hui, l'aide aux pays sous-développés est devenue, sinon la condition essentielle, la clef de voûte de la paix du monde, du moins une préoccupation internationale d'où la propagande est loin d'être exclue.

En cela précisément, le Marché Commun innova par la formule heureuse du fonds de développement, traçant ainsi, par des actes et non pas simplement par des déclarations d'intention, la voie à suivre.

Aux concepts périmés de domination qui ont régi les rapports entre l'AFRIQUE colonisée et l'EUROPE colonisatrice, il est urgent de substituer des notions de symbiose, c'est-à-dire d'association à bénéfice réciproque où les préoccupations purement mercantiles et d'intérêt immédiat feront place à des liens de solidarité effective. Pour échapper aux influences extérieures qui l'assaillent, l'AFRIQUE doit sortir de son sous-développement. C'est à l'EUROPE de comprendre cela si elle veut survivre à ses propres valeurs.

./.

Ainsi, volontairement ou involontairement, la C.E.B. aborde, par le biais de l'Association des Pays et Territoires d'Outre-Mer, des problèmes politiques d'une brûlante actualité.

IV - UN CHOIX VITAL, INELUCTABLE

Mais l'Association ne pose-t-elle pas, d'une façon plus générale, aux Pays associés les problèmes de leur politique de développement ?

Enfermés jusque là dans un système économique conventionnel, soumis à un circuit étroit de relations commerciales bilatérales, les jeunes Etats Africains resteront-ils repliés sur eux-mêmes, se condamnant ainsi à l'asphyxie inévitable qu'impose la domination d'un partenaire unique ou bien, jouissant pleinement de leur indépendance nouvelle, vont-ils élargir le champ de leurs relations économiques en vue d'insuffler à leur développement le dynamisme nécessaire ?

La liberté résulte de l'existence d'une alternative, de la faculté de choisir entre plusieurs solutions possibles. Ainsi, la souveraineté nationale implique-t-elle de multiples relations économiques et commerciales sur le plan extérieur. Sans doute, personne ne contestera la nécessité et l'urgence d'un choix aussi vital, mais c'est précisément dans ce choix que réside la difficulté et que s'affrontent les thèses.

V - LA DOCTRINE DU "NEUTRALISME POSITIF"

Il convient d'examiner à ce propos, la doctrine du "neutralisme positif" qui s'érige à la fois comme une doctrine politique et économique.

Maints leaders Africains ont repoussé, avec force, l'importation de méthodes de développement conçues par les dirigeants des pays de l'Est ou de l'Ouest et pour l'Est ou l'Ouest, rejetant ainsi le capitalisme intégral et le socialisme pur, pour s'engager dans la recherche d'une voie purement africaine de développement qui s'inspire, sans discrimination, de toutes les expériences valables.

Dans cet ordre de préoccupation, il faut s'en convaincre, l'idéologie est exclue, seules comptent l'efficacité des moyens et la sauvegarde de l'indépendance nationale.

Plus encore, les Chefs d'Etats africains se refusent à attiser la guerre froide ou à la transposer chez eux en faisant de leur pays l'enjeu de la compétition EST-OUEST.

D'où cette doctrine de non alignement politique à laquelle voudrait s'identifier le "neutralisme positif". Mais nulle part, et nous le disons sans crainte d'être démentis "l'affirmation de la personnalité africaine" n'a abouti et ne peut aboutir, par une sorte de refus systématique de coopération, à l'autarcie économique.

Pour nos jeunes pays, nous l'avons dit, ce choix est vital, inéluctable : il n'y a pas de neutralisme en matière de coopération.

Ainsi pour nous, le "neutralisme positif" - si tant est vrai qu'il existe - ne peut être autre chose que la volonté d'être soi-même (ce qui n'exclut nullement la coopération sur un pied d'égalité) le refus d'être un nouvel enjeu de la guerre froide entre l'EST et l'OUEST et non une attitude d'hésitation perpétuelle, plus "affirmée" que réelle, qui oblige apparemment à demeurer entre deux eaux; une sorte d'incapacité à se déterminer parce qu'on n'a aucune raison de choisir tels partenaires plutôt que tels autres.

Un tel jeu d'équilibre est non seulement une gageure, mais en entretenant la guerre froide qu'il prétend écarter, il exclut la confiance réciproque indispensable à une coopération loyale.

En étant une Communauté ouverte à laquelle tout pays Africain peut s'associer, sans considération de régime politique, la C.E.E. apparaît à l'heure actuelle, malgré ses imperfections notoires, comme la meilleure formule de coopération économique multinationale entre pays développés et pays en voie de développement.

VI - REVISIONS DECHIRANTES

Encore convient-il qu'Européens et Africains, décidés à coopérer, sachent définitivement procéder aux révisions déchirantes

./.

de leurs rapports antérieurs et jouer franchement le jeu, sans restrictions mentales d'aucune sorte.

Les anciens territoires associés devenus indépendants doivent manifester leur volonté expresse de continuer à faire partie de la Communauté Economique Européenne. C'est un engagement auquel ils doivent tous souscrire. De son côté, la C.E.E., en réaffirmant son désir de maintenir les liens d'association, doit obtenir de ses membres une adhésion totale.

Des voix européennes se sont, hélas ! élevées çà et là pour condamner le caractère soi-disant exclusif de l'Association en tant que formule d'aide aux pays sous-développés. On n'a pas hésité à violer, sur le plan économique, par des mesures conservatoires à peine voilées, l'esprit si louable du traité. Le doute né de ces mesures contradictoires ne cesse de planer sur les intentions et conceptions de certains de nos partenaires européens quant aux objectifs et à la signification profonde dont s'accompagnait l'Association avec les Etats africains.

Les Etats associés jouissaient de préférences que les anciennes Métropoles réservaient aux territoires naguère sous leur dépendance. Ils perdent progressivement cet avantage du fait de l'Association et de l'alignement des pays de la C.E.E. sur un tarif extérieur commun, pendant que l'accélération des étapes prévues par le traité dans le sens unilatéral de libéralisation des échanges vis-à-vis des pays tiers, fruste les pays associés des compensations qu'ils étaient en droit d'escompter du Marché Commun.

Les pays du Commonwealth par exemple, au profit desquels certains de nos partenaires sollicitent, en raison du courant d'échange traditionnel, l'octroi de contingents tarifaires aux fins d'annihiler les préférences tarifaires, à valeur d'ailleurs souvent symbolique, améliorent ou conservent dans la plupart des pays de la C.E.E. leur position dominante tout en continuant à jouir du vaste système de protection découlant des préférences impériales.

Il en résulte pour les Etats associés une inégalité lourde de conséquences puisqu'aussi bien elle compromet leur stabilité économique et partant politique.

./.

Il faut nécessairement que la Communauté Européenne reprenne à son compte les obligations qu'assumaient, en matière de politique commerciale, certains Etats Européens vis-à-vis des Etats associés.

Nous verrons plus loin que les pays africains du Commonwealth peuvent à tout moment s'associer librement au Marché Commun en renonçant, comme l'ont fait les pays d'expression française, au système préférentiel qui les lie à la GRANDE BRETAGNE. Il ne peut y avoir entre les Etats associés à la C.E.E. de situation privilégiée discriminatoire, de même que devrait s'affirmer les différences de traitement entre participants de l'association et étrangers à l'association.

Titre B - PROBLEMES INSTITUTIONNELS

I. - PARITE ENTRE PARTENAIRES EGAUX EN DROIT

L'association des Pays et Territoires d'Outre-Mer s'est opérée, on le sait, par le relais des anciennes Métropoles. L'accès à l'indépendance pose donc, indépendamment de la révision prochaine de la convention d'association, un problème de représentation directe. Les relations futures entre la C.E.E. et les Pays Africains et Malgaches devront désormais être fondées sur le principe paritaire qui régit normalement les rapports entre partenaires égaux en droit.

Ce principe admis, il faut voir quelles sont les mesures pratiques qui pourraient être prises en vue d'associer les Etats Africains et Malgaches, non seulement au fonctionnement des institutions communes, mais aussi à l'étude des problèmes communs.

II. - LES INSTITUTIONS COMMUNES

Les propositions qui ont été faites par l'Assemblée Parlementaire Européenne ou la Commission exécutive de la C.E.E.

./.

n'ont soulevé aucune objection majeure de la part des Pays associés.

La Conférence Interparlementaire Africaine Malgache de OUAGADOUGOU retient :

- 1° - Un Conseil d'association.
- 2° - La représentation des Etats Associés auprès de la C.E.E. et vice-versa.
- 3° - L'institutionnalisation de la Conférence de STRASBOURG.

On peut ajouter le CONSEIL COMMUN DES MINISTRES, celui-ci sera au Conseil d'Association ce que le Conseil de la C.E.E. est à la Commission. Une Cour d'arbitrage jouerait également le rôle de Cour de Justice.

La Conférence de OUAGADOUGOU insiste particulièrement pour que chaque Etat associé soit directement représenté à ces Organismes.

Des dispositions peuvent être prises d'un commun accord, avant le renouvellement formel, pour instaurer d'ores et déjà une coopération plus étroite entre la C.E.E. et les pays associés. C'est, par delà le juridisme des institutions, une question de bonne volonté. Cette anticipation aurait l'avantage de permettre un "rodage" de ces institutions avant leur consécration par des textes.

III. - FORME JURIDIQUE DE L'ASSOCIATION ET PROCEDURE A SUIVRE

Quant à la forme juridique de l'Association, elle devra être souple.

L'article 136 relatif à la Convention d'application annexé au Traité et à sa révision à l'expiration de la période de cinq ans, ne précise ni cette forme juridique ni la procédure à suivre. Il y est simplement stipulé que les dispositions à prévoir pour une nouvelle période sont établies "avant l'expiration"

de la (1ère) Convention par le Conseil statuant à l'unanimité, à partir des réalisations acquises et sur la base des principes inscrits dans le présent Traité".

L'article 238 est plus explicite : "La Communauté peut conclure avec un Etat tiers, une union d'Etats ou une organisation internationale, 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".

"Lorsque ces accords impliquent des amendements au présent Traité, ces derniers doivent être préalablement adoptés selon la procédure prévue à l'article 236".

Les Pays et Territoires d'Outre-Mer associés ne sont pas, aux termes du Traité, des pays tiers, cependant la procédure de révision de la Convention d'Application peut largement s'inspirer de celle fixée à l'Article 238.

Un préalable se pose. L'Association doit-elle être conçue comme une institution fermée ou au contraire ouverte à tout moment, à tout Etat qui en fait la demande ? La Conférence de OUAGADOUGOU s'est prononcée pour une Association ouverte. Il ne saurait en être autrement, le Traité de ROME lui-même étant ouvert (article 237) à tout Etat Européen.

Dans ces conditions, chaque Etat souverain devra signer avec le Conseil, la Convention d'Association. Une convention type doit être adoptée après des négociations multilatérales. Elles renfermeront les dispositions essentielles auxquelles pourraient éventuellement être annexées des clauses ou conventions particulières par Etat.

Sans doute, l'Association doit avoir un caractère illimité, comme le Traité lui-même (article 240) pour être un engagement définitif ou, en tout cas, à long terme, mais il apparaît opportun qu'en raison de la situation économique et sociale extrêmement complexe et mouvante des jeunes Etats associés, une adaptation constante des clauses de l'association à leur niveau de

développement économique et social soit prévue (voir les dispositions de l'article 236).

On peut penser qu'un accord sera facilement réalisé sur ces principes juridiques. Malheureusement, ceux-ci n'abordent que superficiellement, quant au fond, l'essentiel des problèmes relatifs à l'élaboration d'un nouvel accord d'association.

IV - PROBLEMES RELATIFS A L'ELABORATION D'UN NOUVEL ACCORD

L'Association ne doit pas aboutir à une subordination de l'économie des pays associés à l'économie des pays de la Communauté, encore moins à une substitution de celle-ci à celle-là. La complémentarité actuelle des deux économies n'exclut pas dans l'avenir le développement de secteurs concurrents, source de conflits d'intérêts.

Or, s'il est prévu une harmonisation des politiques économiques Européennes selon des procédures extrêmement précises, rien dans le Traité, n'oblige à étudier les répercussions de cette harmonisation sur le développement des pays associés en vue d'en atténuer éventuellement les effets néfastes. Au demeurant, la Commission semble considérer que les problèmes spécifiques à l'Europe sont une chose et ceux relatifs à l'Afrique et à Madagascar une autre, ce qui est contraire "à l'établissement de relations économiques étroites entre les Etats associés et la Communauté dans son ensemble". Le document élaboré par la Commission de la C.E.E. sur la politique agricole commune, illustre, de façon péremptoire, cette conception.

Non seulement, il n'y était fait aucune mention touchant les problèmes agricoles africains et malgaches, mais plus encore, on espérait résoudre la crise de la production du sucre, du lait ou de la viande, par un écoulement plus intensif de ces produits dans les pays associés grâce à l'élévation du niveau de vie résultant du progrès économique. Cette solution valable en partie mais limitée dans le temps ne tient nullement compte de la vocation industrielle ni même agricole et pastorale de nos pays. Et l'on peut se demander dans quelle mesure le fonds de développement ne s'opposerait pas à des projets tendant à développer l'élevage ou la culture de la canne à sucre. ./.

Il convient donc de prévoir, dans la Convention d'application, des dispositions particulières intéressant la libre circulation des marchandises, l'Agriculture, la libre circulation des personnes, des services et des capitaux, les transports, la politique économique et sociale, la banque d'investissement. Les dispositions des articles 132, paragraphe 5 (droit d'établissement) et 133, paragraphe 3 (droit de douane) comportent des indications utiles à ce sujet.

Le fonds de développement mérite également un examen attentif. Nous ne voulons aborder ici que l'aspect institutionnel et politique du problème.

V. - LE FONDS EUROPEEN DE DEVELOPPEMENT

Le fonctionnement du fonds doit obéir à certains principes, notamment en ce qui concerne les critères d'attribution des concours financiers. Sans doute, l'utilité du projet, ses incidences sur le développement économique et social, voire sa rentabilité, doivent être appréciées.

Mais l'on doit nécessairement tenir compte des objectifs prioritaires que les Etats se sont fixés eux-mêmes dans leur plan général de développement.

Jusqu'ici, cette appréciation a été faite de façon unilatérale par la Commission. Dans la mesure où celle-ci décide souverainement de la priorité à accorder à tel projet plutôt qu'à tel autre - les arguments évoqués ne tiennent toujours pas compte des réalités africaines - elle se substitue aux responsables politiques du pays considéré, ce qui constitue une atteinte à leur indépendance économique, donc politique. L'examen des projets doit s'accompagner d'investigations rigoureuses sans que cela entrave pour autant l'accélération du fonds.

o
o o

Au terme de ce document de travail qui n'a d'autre prétention que d'exprimer un point de vue sans épuiser le débat, la Côte d'Ivoire souhaite que la Conférence de Strasbourg soit l'occasion d'une confrontation franche et loyale entre partenaires Européens et Pays associés.

Notre sévérité, à dénoncer telle ou telle lacune ou insuffisance, à critiquer telles hésitations ne sont que la preuve de notre foi en l'Association et de notre volonté de la voir s'établir sur des bases solides, saines et durables.