

COMMUNAUTE ECONOMIQUE
EUROPEENNE

COMMUNAUTE EUROPEENNE
DE L'ENERGIE ATOMIQUE

COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL

Bruxelles, le 22 août 1973

A N N E X E

au

P R O C E S - V E R B A L

de la 5ème réunion

de la section des relations extérieures,

tenue à Bruxelles, au Palais d'Egmont,

le 10 juillet 1973

EXPOSE DE M. CHEYSSON

Membre de Commission des Communautés européennes
sur le

"Mémoire de la Commission au Conseil sur les
relations futures entre la Communauté, les actuels
E.A.M.A. et les pays d'Afrique, des Caraïbes, des
océans indien et pacifique, visés au Protocole n° 22
des actes d'adhésion"

M. CHEYSSON rappelle tout d'abord l'importance que la Commission attache au Comité économique et social et souligne la nécessité de renforcer, par son intermédiaire, les contacts avec les forces économiques et sociales de la Communauté.

S'agissant des relations futures entre la Communauté, les actuels E.A.M.A. et les pays d'Afrique, des Caraïbes, des océans indien et pacifique, dont il est question dans le protocole n° 22 des actes d'adhésion, il se trouve, déclare M. CHEYSSON, que pour tous ces pays, le 31 janvier 1975 est un terme impératif en ce qui concerne leurs relations commerciales avec l'Europe.

En effet, c'est le 31 janvier 1975 que viendront à expiration la Convention de Yaoundé conclue en 1969 et l'Accord d'Arusha signé également en 1969 entre la Communauté et les trois Etats de l'Est africain. A la même date prendra fin le régime transitoire qui assure notamment pour leurs échanges avec le Royaume-Uni le statu quo aux pays visés par le Protocole n° 22 de l'Acte d'Adhésion. C'est dans ces conditions qu'il a été convenu tant dans les textes conclus en 1969 avec les associés que dans le Protocole n° 22 où la Communauté élargie offre à 20 pays indépendants du Commonwealth plusieurs possibilités selon lesquelles il leur est loisible de régler leurs relations avec elle, qu'une négociation devait s'ouvrir, à compter d'août 1973, de façon à disposer de 18 mois pour établir, si possible, de nouveaux types d'associations avec les différents pays intéressés.

M. CHEYSSON indique que l'idée que l'association soit limitée à une partie du monde résulte de ce qui a été fait dans le cadre des Conventions de Yaoundé d'une part, mais aussi de la liste limitative

annexée à l'acte d'adhésion. Cette ère, c'est l'Afrique, au Sud du Sahara, les Antilles (Caraïbes) et les pays des océans indien et pacifique. On aurait certes pu prendre une région plus vaste, mais si la région avait été plus vaste, et là on entre en plein dans une analyse politique, il est incontestable que l'effort que l'Europe aurait pu faire - même avec des ressources qui sont loin d'être négligeables - aurait été insignifiant, au niveau de chaque pays.

M. CHEYSSON estime donc que les gouvernements ont fait preuve de sagesse en limitant cet effort particulier à un nombre de pays et à une zone géographique tels que pour chaque pays, l'effort ait une valeur significative. En outre, la zone est déjà suffisamment vaste pour que le modèle d'association qui est proposé ait, lui aussi, une valeur significative à l'échelle mondiale. L'ambition n'est pas de rester limité à un système particulier entre l'Europe, l'Afrique et les autres régions mentionnées dans le Mémoire, elle est de montrer l'exemple, dans ce cadre particulier, avec l'espoir que cet exemple soit assez significatif pour que les autres pays industrialisés s'en inspirent et qu'alors, il soit possible à l'ensemble du monde industrialisé, d'offrir les mêmes conditions à l'ensemble du tiers monde.

Poursuivant son exposé, M. CHEYSSON a insisté sur le fait que si aujourd'hui, l'Europe, au nom d'un mondialisme mal compris voulait faire son offre à l'ensemble du tiers monde, (c'est-à-dire, si on ajoutait, aux populations des pays associés et associables, 120 millions d'Indonésiens, 450 millions d'Indiens, etc..) ce ne sont pas les deux ou trois milliards d'unités de compte qui seront probablement mis en oeuvre dans le cadre de la prochaine association, qui représenteraient quelque chose de significatif.

M. CHEYSSON estime que si l'on veut faire quelque chose de significatif, il faut limiter l'ère dans laquelle on fera porter l'effort, mais il faut également que cette zone soit assez grande et que la situation y soit assez stable pour que le reste du monde industrialisé doive en tenir compte et, espérons le, entreprenne le même type d'action.

Ce type d'action, qu'a-t-il d'original ? Dans quel domaine l'Europe est-elle plus avancée dans la conception d'une politique en face du tiers monde que les autres pays ou groupes de pays industrialisés ?

Il s'agit essentiellement, déclare M. CHEYSSON, du domaine commercial. L'expérience a montré que la thèse devenue très classique "trade rather than aid" est fondamentale dans l'aide aux pays en voie de développement, tout au moins pour ceux qui peuvent avoir un commerce extérieur important. D'un point de vue purement économique, il est souvent plus important de permettre à un pays de gagner un million que de lui donner ce million.

Bien qu'elle constitue une source de difficultés pour les pays industrialisés, dans la mesure où elle implique de la part de ceux-ci une action directe sur leurs propres productions, la revendication classique des pays en voie de développement en faveur de l'ouverture des marchés industrialisés à leurs produits est la clef de l'aide que le monde industrialisé doit donner au tiers monde.

Or, précise M. CHEYSSON, sur ce plan, et quand il s'agit de produits tropicaux, il se trouve que l'Europe peut, dès maintenant, aller beaucoup plus loin que d'autres pays industrialisés et notamment

que les Etats-Unis. En effet, il n'y a pas de productions tropicales dans la Communauté et en fait, en matière agricole, la seule production tropicale qui entre en concurrence directe avec les productions communautaires, c'est la canne à sucre, par rapport à la betterave. Problèmes pour la canne à sucre, incontestablement, mais pour les autres produits, il n'y a pas de concurrence directe. En outre, peut-être l'Europe est-elle un peu plus courageuse que le Congrès américain, qui comme chacun sait, est particulièrement réticent quant à l'abaissement des barrières douanières.

La clef du système de Yaoundé, qui est proposé maintenant à un plus grand nombre de pays, c'est la libre entrée de leurs produits sur le marché de la Communauté. C'est la préférence que celle-ci offre aux produits des pays associés, par rapport aux produits des pays non associés. C'est une préférence authentique puisque la Communauté l'offre à l'Afrique et ne l'offre pas à l'Amérique latine.

M. CHEYSSON poursuit en soulignant que : pour que cette préférence ait une valeur, il faut qu'elle ait un caractère stable. On ne peut pas proposer à ces pays de fonder une partie de leur développement sur des ventes en Europe, s'ils ne sont pas assurés d'une stabilité dans ces ventes. Il faut donc que le système ne puisse pas être remis en cause périodiquement et facilement et ceci naturellement pose le problème de la compatibilité avec les règles du G.A.T.T. Il faut en effet que le système préférentiel, commercial qui est proposé soit compatible avec le G.A.T.T. A cet égard, M. CHEYSSON indique que malgré les débats que cette question suscite entre les gouvernements des Etats membres, la Commission est convaincue qu'en cette matière, la seule base possible est l'article XXIV du G.A.T.T.

On peut certes prévoir les mesures adéquates pour que la création d'une zone de libre-échange conformément aux dispositions de l'article XXIV du G.A.T.T. n'ait pas d'impact économique immédiat ou soit compensée par des mesures économiques, laissées à la libre discrétion des pays associés, on peut trouver toutes les dérogations, toutes les exemptions, toutes les mesures dilatoires dans l'application du libre-échange. Mais, en tout état de cause, il ne semble pas que l'on puisse, en dehors de cet article XXIV, trouver les fondements d'un système stable et contractuel donnant l'assurance aux pays associés futurs qu'ils peuvent, dans le cas d'une préférence offerte par l'Europe, baser leur économie sur les échanges avec l'Europe.

La Communauté est décidée à ce que les pays associés ne souffrent pas économiquement des conséquences de cette réciprocité de principe, c'est-à-dire, qu'il sera affirmé très solennellement, et conformément aux dispositions du G.A.T.T. qu'ils sont autorisés, à tout moment, à maintenir ou à établir les droits de douane et taxes équivalentes pour protéger l'industrialisation, consolider leur économie, alimenter leur budget, etc.. Mais que le principe puisse être différent de celui dont il est fait état à l'article XXIV du G.A.T.T., la Commission n'en voit pas la possibilité et pense que, finalement, cette manière de voir recevra l'assentiment des autres parties intéressées.

La Commission en est tellement convaincue, poursuit M. CHEYSSON, qu'elle insiste beaucoup pour que l'on ne parle pas d'un mot qui est devenu provocant, on ne sait d'ailleurs pas pourquoi libre-échange (ou réciprocité), mais que l'on définisse plutôt objectivement, les conditions qui doivent être réunies à l'appui de cette offre européenne aux pays associés. Ces conditions étant la stabilité, le caractère contractuel et le fait qu'il ne doit pas y avoir controverse périodique au sein du G.A.T.T.

Abordant le problème de la stabilité des relations économiques, M. CHEYSSON souligne qu'il s'agit d'un sujet auquel le Comité économique et social doit être particulièrement sensible et indique que la Commission est allée un pas plus loin en proposant qu'il soit garanti aux pays associés de demain, un premier mécanisme de stabilisation des recettes d'exportation. Ce qui est proposé, est que l'assurance soit donnée à chaque pays associé qu'il n'aura pas, pour un produit donné et durant une année déterminée (par exemple le café en 1976), un revenu d'exportation inférieur à la moyenne des revenus des cinq années précédentes. Cela ne veut cependant pas dire que l'on garantisse une croissance du revenu d'exportation. En effet, si la tendance était au déclin des prix, cette tendance ne serait pas modifiée puisque d'année en année, le déclin du prix mondial serait enregistré.

Mais cela veut dire que les pays bénéficiaires seront garantis contre un fléchissement subit de la courbe des revenus d'exportation, fléchissement provoqué, soit par une chute des prix brutale, soit, et les statistiques montrent que c'est beaucoup plus important, par une baisse accidentelle de la production due à des conditions climatiques ou à un cataclysme (sécheresse, typhon, inondation, etc.). On offre donc gratuitement une assurance du type de l'"assurance grêle" des pays de vignes.

Les bonnes années, les plus riches, rembourseront un petit quelque chose, les plus pauvres, il ne faut pas se faire trop d'illusions, on ne leur demandera guère de remboursement. Donc, bon an, mal an, c'est une opération qui coûtera quelque dizaines de millions d'unités de compte. Mais ce sont des dizaines de millions qui seront

mieux utilisés que s'ils avaient la forme de dons gratuits destinés à quelque projet routier ou autre infrastructure supplémentaire. Cette stabilisation des revenus d'exportation représente pour les pays associés un élément fondamental dans leur planification, dans la mesure où ils sauront à l'avance que leurs recettes d'exportation ne pourront pas fléchir et qu'ils ne seront plus obligés de compenser les diminutions de ces recettes, soit en recourant, in extremis, à des emprunts chers, soit en ajournant certains projets, ce qui est toujours économiquement catastrophique.

Il s'agit là, déclare M. CHEYSSON, de la partie la plus originale de l'ensemble des propositions européennes. Mais cette partie relative à la stabilisation des recettes d'exportation est naturellement celle qui va être la plus controversée dans le monde, puisque depuis vingt ans, les pays en voie de développement et de multiples conférences et organismes internationaux ont demandé la stabilisation du prix des matières premières, sans obtenir le moindre résultat.

Ce que la Commission propose n'est pas une stabilisation du prix des matières premières, puisque s'il y a production croissante, il peut y avoir prix décroissants, mais les mécanismes proposés s'apparentent en esprit à ce qui est demandé depuis très longtemps. C'est une porte qui est ainsi entrouverte, et si la décision est prise, ce sera une décision de grande portée.

En dehors de cela, poursuit M. CHEYSSON, les offres de l'Europe, sont moins originales, mais elles sont de grande dimension. Le Fonds européen de développement pour Yaoundé II, s'élevait à près d'un milliard d'unités de compte, dont environ 80 % en dons gratuits et 20 % en crédit.

Les gouvernements ont garanti, aux pays signataires de la Convention de Yaoundé, que les avantages qu'ils avaient acquis dans le cadre de cette Convention leur seraient conservés et réellement conservés, c'est-à-dire que le montant des fonds qui seront mis à leur disposition devra être supérieur à un milliard d'unités de compte. Cet acquis devra être considéré en termes réels, c'est-à-dire que le montant nominal du 3ème F.E.D. devra être augmenté en proportion de la baisse du pouvoir d'achat de l'unité de compte depuis 1969.

Les gouvernements ont également garanti que tous les futurs associés seraient traités sur le même pied, c'est-à-dire que les associables qui entreraient dans l'association auront droit à une aide financière de même volume que celle qui a déjà été accordée. On va donc vers un fonds de développement de grande dimension.

M. CHEYSSON a, d'autre part, indiqué que la Commission avait proposé que ce fonds de développement soit budgétisé, c'est-à-dire qu'il soit directement englobé dans le budget de la Communauté qui, à partir de 1975, sera financé par ses ressources propres. Ceci permettrait d'éviter l'inconvénient des très longs hiatus entre deux Conventions, en raison des délais de ratification.

Selon M. CHEYSSON, cela aurait surtout une valeur politique et psychologique parce que cela reviendrait à dire, et il faudrait être très fier que l'on puisse le dire, que l'Europe, dès le début de sa construction, accepte de consacrer chaque année une part, faible certes, mais une part non négligeable de ses ressources au développement du tiers monde.

Une telle déclaration comporte un aspect psychologique et moral d'une très grande portée. La Communauté décide de consacrer l'essentiel de ses ressources à l'agriculture communautaire, au Fonds social, au développement régional, mais étend son effort au delà de ses frontières, en acceptant qu'une part de ses ressources soit consacrée au développement du tiers monde et ceci régulièrement, comme une obligation statutaire consentie d'entrée de jeux.

Poursuivant son exposé, M. CHEYSSON rappelle que l'association comporte un système institutionnel caractérisé par l'existence d'institutions paritaires, tels que le Conseil et le Comité d'association. C'est une formule que d'ailleurs les pays ex-britanniques connaissent puisqu'elle existait dans le cadre du plan de COLOMBO, il y a quelques années. Elle est bonne dans la mesure où cette association est faite entre membres d'un club et que c'est l'ensemble du club qui gère et oriente l'association.

Il existe également une procédure parlementaire purement consultative. Ce qu'il est convenu d'appeler - le choix du terme n'étant pas très heureux - la "Conférence parlementaire" est un moyen de liaison permettant aux parlementaires de la Communauté et des pays associés de se rencontrer et de mieux se connaître. Ceci n'est pas inutile, parce que ces rencontres avec des représentants de l'opinion publique d'Afrique ou des autres pays associés ou associables permettent d'éclairer l'opinion européenne.

Abordant la question de l'attitude des pays associés ou associables à l'égard des propositions de la Commission, M. CHEYSSON indique que les premières réactions dans les pays associables ont été très décevantes. Décevantes parce qu'avant même d'examiner l'ensemble de ces propositions, des accusations ont été lancées, dénonçant le néo-colonialisme et la servilité des pays signataires de la Convention de Yaoundé.

Après cette période difficile on a constaté une évolution très intéressante due notamment à l'action d'organismes objectifs tels que la Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies. En effet, il y a dans les secrétariats de ces institutions des hommes qui sont las des discussions se renouvelant année après année, notamment dans le cadre des Nations Unies, menant à des résolutions magnifiques, mais ne comportant aucune suite pratique. On y trouve des hommes qui sont convaincus que si l'on crée un modèle particulier de coopération entre l'Europe et l'Afrique, entre l'Europe élargie et l'Afrique élargie, ceci aura une portée mondiale telle qu'enfin on sortira du domaine des vœux pieux et que des progrès seront réalisables à l'échelle mondiale.

Ces hommes ont dit cela avec beaucoup de courage et ont montré aux leaders nationalistes des pays qui ne connaissent pas l'association qu'ils prendraient une bien lourde responsabilité en rejetant le modèle proposé avant même de l'avoir examiné. Et puis dans les pays associables qui dénonçaient l'association si vertement au début, certains hommes ont approfondi leur analyse et se sont aperçus que les propositions européennes abordaient une série de questions qui étaient au centre de leurs revendications depuis 10 ou 15 ans. Bien sûr, précise M. CHEYSSON, ils trouvent que les propositions européennes concernant ces questions sont insuffisantes, bien sûr, il y a des choses qu'ils n'aiment pas, mais comme certaines des offres européennes vont dans le sens de leurs propres revendications, ils ont maintenant compris qu'il n'était pas possible de les rejeter d'emblée.

M. CHEYSSON rappelle en outre, qu'il y a eu en 1973, une série de réunions concernant l'unité africaine, à Abidjan, au niveau gouvernemental, à Addis-Abéba, au niveau des Chefs d'Etat

et de gouvernement à l'occasion du 10ème anniversaire de l'Organisation de l'Unité africaine et il y aurait un paradoxe incroyable à ce que, quelques semaines après avoir prôné l'unité africaine en des termes particulièrement éloquents, une partie des pays d'Afrique ignore volontairement ce que souhaite le reste de l'Afrique et se mette à l'écart.

Il n'est donc pas interdit de penser qu'il existe maintenant une chance sérieuse pour que tous les pays d'Afrique examinent la possibilité d'avoir un seul modèle d'association avec l'Europe.

Aujourd'hui même, se tient à Lagos sur invitation du Chef de l'Etat Nigérien en qualité de Président de l'Organisation de l'unité africaine, une réunion de tous les pays qui ont été déclarés associables par la Communauté, afin d'examiner si une position commune peut être trouvée. Il faut souhaiter, ainsi que le Conseil de Ministres de la Communauté l'a fait récemment, que les pays associés et associables parviennent à se mettre d'accord sur un seul modèle, sur le modèle le plus complet.

Il faut espérer, conclut M. CHEYSSON, que l'Afrique ne se divise pas en face des propositions de la Communauté. Si elle le fait, ce sera de son propre chef, la Communauté ayant dit très clairement qu'elle souhaite que toute l'Afrique adopte le modèle le plus complet.

Si elle ne se divise pas alors le modèle de portée mondiale dont il a été question ci-dessus existera dans une certaine stabilité, puisqu'il ne se développera pas des tensions entre les pays africains, alors aussi voyons le bien, il faudra travailler beaucoup sur une base régionale, c'est-à-dire par partie de l'Afrique, de façon à ne pas avoir un ensemble trop lourd quand il s'agira d'étudier des projets ou d'appliquer des mécanismes.

Tout ceci implique enfin, que la Communauté ait dans la partie qui sépare l'Europe de l'Afrique tropicale, c'est-à-dire dans la région méditerranéenne, une politique cohérente avec celle qui vient d'être exposée.

Complétant son exposé par quelques remarques sur cette politique, M. CHEYSSON a souligné qu'il serait absolument illogique de la part de la Communauté de vouloir établir un modèle d'association avec l'Afrique tropicale au nom précisément des réalités historiques et géographiques et d'ignorer la partie du monde qui est située entre l'Europe et l'Afrique tropicale et où ces réalités sont bien plus ardentes encore. Il est donc normal qu'après des débats très difficiles, car il s'agit cette fois de productions qui entrent directement en concurrence avec celles de la Communauté, ce qui explique la difficulté et la justifie, le Conseil ait décidé d'un mandat à donner à la Commission pour que les négociations avec les pays méditerranéens puissent être engagées dans le mois de juillet 1973.

Il ne s'agira pas d'une négociation d'ensemble, les pourparlers se feront pays par pays, puisqu'on n'envisage pas de créer une association méditerranéenne. On retrouvera cependant dans ces négociations une grande partie des éléments qui caractérisent les propositions relatives à l'Afrique tropicale, c'est-à-dire, un régime préférentiel offert aux produits des pays méditerranéens, des mécanismes de coopération financière pour les pays en voie de développement de la méditerranée, un mode de gestion plus ou moins paritaire, le tout se plaçant dans un cadre de permanence et de stabilité, c'est-à-dire, dans le cadre du libre-échange.
