

# SÉNAT

1<sup>re</sup> SESSION ORDINAIRE DE 1963-1964

Annexe au procès-verbal de la séance du 11 décembre 1963.

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant : 1° la ratification de la Convention d'association entre la Communauté Economique Européenne et les Etats africains et malgache associés à cette Communauté, de l'Accord relatif aux produits relevant de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier et du Protocole relatif aux importations de café vert dans les pays du Benelux ; 2° l'approbation de l'Accord interne relatif au financement et à la gestion des aides de la Communauté,*

Par M. Jean FILIPPI,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Bertaud, président ; Paul Mistral, Etienne Restat, Joseph Yvon, Henri Cornat, vice-présidents ; René Blondelle, Auguste Pinton, Joseph Beaujannot, Jean-Marie Bouloux, secrétaires ; Louis André, Octave Bajcux, Auguste-François Billiemaz, Georges Bonnet, Albert Boucher, Amédée Bouquerel, Marcel Brégégère, Raymond Brun, Michel Champleboux, Henri Claireaux, Emile Claparède, Maurice Coutrot, Etienne Dailly, Léon David, Jean Deguise, Roger Delagnes, Henri Desseigne, Hector Dubois, Jacques Duclos, Emile Durieux, Jean Errecart, Jean Filippi, Jean de Geoffre, Victor Golvan, Léon-Jean Grégory, Roger du Halgouet, Yves Hamon, Roger Houdet, René Jager, Eugène Jamain, Michel Kauffmann, Henri Lafleur, Maurice Lalloy, Robert Laurens, Marcel Lebreton, Modeste Legouez, Marcel Legros, Henri Longchambon, Charles Naveau, Gaston Pams, Guy Pascaud, François Patenôtre, Pierre Patria, Marc Pautzet, Paul Pelleray, Lucien Perdereau, Jules Pinsard, Michel de Pontbriand, Henri Prêtre, Eugène Ritzenthaler, Abel Sempé, Charles Suran, Gabriel Tellier, René Toribio, Henri Tournan, Camille Vallin, Emile Vanrullen, Jacques Verneuill, Pierre de Villoutreys.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2<sup>e</sup> législ.) : 598, 681, 692 et in-8° 120.

Sénat : 54 et 60 (1963-1964).

## SOMMAIRE

	Pages.
<b>Introduction</b> .....	3
<b>I. — Les échanges commerciaux</b> .....	6
1. — <i>Le régime des exportations des Etats africains et malgache vers l'Europe des Six</i> .....	8
A. — Le régime institué par la Convention .....	8
B. — Les conséquences de ce régime .....	10
a) Sur les débouchés en Europe des produits tropicaux .....	10
b) Sur le régime des prix préférentiels payés par la France .....	13
2. — <i>Le régime des importations des Etats africains et malgache en provenance de l'Europe des Six</i> .....	14
<b>II. — L'aide financière</b> .....	16
1. — <i>L'aide à la diversification des cultures et à l'amélioration des conditions de production</i> .....	18
A. — Etats bénéficiant simultanément d'aides à la diversification et à la production .....	18
B. — Etats bénéficiant des seules aides à la diversification .....	19
2. — <i>La régularisation des cours des produits tropicaux</i> .....	20
<b>III. — Problèmes et perspectives</b> .....	21
1. — <i>La période intérimaire</i> .....	21
2. — <i>Les incertitudes</i> .....	22
A. — Sur le plan financier .....	22
B. — Sur le plan des échanges .....	23
C. — Pour les produits agricoles .....	24
3. — <i>Les perspectives</i> .....	27
A. — Pour la France .....	27
B. — Pour les Etats associés .....	29
<b>Conclusion</b> .....	30
<b>ANNEXE. — La répartition de la charge de l'aide financière entre les pays de la Communauté économique européenne</b> .....	32

## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Dans les relations économiques et financières aussi bien entre pays industrialisés qu'entre pays industrialisés et pays sous-développés, trois formules de négociation comme d'organisation sont possibles :

- le bilatéralisme ;
- le mondialisme ;
- le régionalisme.

De ces trois formules, les deux premières sont les plus anciennes et elles coexistaient largement au XIX<sup>e</sup> siècle, la liberté de circulation des hommes, des capitaux et des marchandises qui prévalait alors, assortie en matière douanière de la clause de la nation la plus favorisée, constituait l'expression la plus complète de ce que l'on appelle aujourd'hui le mondialisme, tandis que le système du pacte colonial apportait une brèche à ce vaste espace de liberté et relevait du bilatéralisme ; peut-être devrait-on même ici employer un néologisme : celui d' « unilatéralisme ».

C'est la rupture de ce système dit libéral qui a conduit à un perfectionnement du protectionnisme douanier par le contingentement et à un cloisonnement commercial dont nous sortons à peine.

C'est peut-être maintenant la recherche inconsciente d'un retour aux facilités du libéralisme à l'échelle du monde occidental qui s'exprime par le régionalisme, par ces groupements économiques fondés sur l'histoire, sur la géographie, sur des liens économiques traditionnels qui s'appellent l'Alliance pour le progrès en Amérique du Sud, le Marché commun ou l'Association européenne de libre échange en Europe.

A la veille de la vaste négociation douanière qui va s'ouvrir à Genève, au lendemain de la rupture des négociations pour l'entrée de l'Angleterre dans le Marché commun, nationalisme, régionalisme et mondialisme s'affrontent dans l'Occident divisé et c'est dans cette perspective que nous devons considérer la Convention d'association entre la Communauté économique européenne et les Etats africains et malgache qui nous est soumise aujourd'hui.

Pour mesurer l'importance, pour notre pays, des problèmes posés par cette Convention, il suffira de rappeler qu'elle concerne à la fois une part importante de notre commerce extérieur et un chiffre non négligeable de nos dépenses publiques.

En effet, en 1962, sur un total d'importations de 36.365 millions, nos achats dans les Etats africains et malgache de la zone franc se sont élevés à 2.082 millions, soit près de 6 %, tandis que, sur 36.356 millions d'exportations totales, nos ventes à ces pays ont atteint 2.418 millions, soit plus de 6,5 %. D'autre part, notre contribution à l'aide consentie à ces Etats par la Communauté économique européenne sera de l'ordre de 250 millions de francs par an, le quart environ de notre aide globale actuelle à ces pays, et la ratification de la Convention qui nous est soumise constituera pour nous à cet égard un engagement de cinq ans.

Cette Convention, signée à Yaoundé le 20 juillet de cette année, fait suite à une Convention précédente dont la modification constitue une nécessité d'autant plus impérieuse que, depuis cinq ans, les pays du Marché commun avaient franchi à un rythme accéléré, sinon les étapes de l'intégration économique, du moins celle de l'union douanière et que, d'autre part, la plupart des pays associés avaient acquis leur indépendance.

\*  
\* \*

Le Traité de Rome instituant la Communauté économique européenne prévoyait que les six Etats membres contribueraient au développement économique et social des pays et territoires d'Outre-Mer et établiraient avec eux des relations économiques aussi étroites que possible.

Le régime de cette association avait été défini, d'une part, dans la quatrième partie du Traité, d'autre part, dans une convention d'application conclue pour cinq ans et qui venait à expiration le 31 décembre 1962. Il avait été limité aux pays et territoires d'Outre-Mer qui entretenaient alors des relations particulières avec la France, la Belgique, l'Italie et les Pays-Bas.

Ce régime d'association reposait sur les bases suivantes :

— libération par les Etats membres de la Communauté économique européenne de leurs importations originaires des pays et

territoires d'Outre-Mer, selon le rythme prévu par le Traité pour leurs propres échanges, et octroi à ces pays d'une aide financière de 581,25 millions d'unités de compte (1) pour cinq ans, en vue de contribuer à leur développement économique et social ;

— abaissement progressif par les pays et territoires d'Outre-Mer de leurs droits de douane et augmentation de leurs contingents, selon le rythme du Traité à l'égard de tous les Etats membres de la C. E. E., sans discrimination.

A la vérité, cette préférence communautaire, qui consistait à favoriser l'entrée des produits tropicaux des pays d'outre-mer associés sur le marché des Six par l'abaissement des droits de douane sur ces produits par rapport à ceux venant des pays tiers, a été très faible. Les mesures unilatérales prises par certains Etats membres en ont restreint la portée et ce n'est qu'à partir de 1962 que les abaissements de droits de douane, en atteignant 30 %, ont été sensibles et que le premier rapprochement du tarif douanier commun a contribué à porter le niveau des préférences à un taux intéressant pour les pays d'Outre-Mer associés.

Le Traité de Rome avait fixé, dans son article 136, la procédure selon laquelle devaient être arrêtées les modalités ultérieures de l'association lorsque la Convention d'application arriverait à expiration, le 31 décembre 1962. Mais, par suite de l'accession à l'indépendance des Etats africains et malgache, la procédure prévue à l'article 136, qui ne faisait intervenir que les Etats membres de la C. E. E., ne pouvait plus être retenue et c'est par une négociation ouverte le 6 décembre 1961 à Paris par une réunion de Ministres des Etats membres de la Communauté et des Etats associés, que fut arrêté le nouveau statut de l'association.

Cette négociation, qui a duré plus d'un an, s'est achevée le 20 décembre 1962 à Bruxelles, par le paraphe des instruments qui fixent le nouveau régime d'association. Cette deuxième Convention a finalement été signée le 20 juillet 1963 à Yaoundé, par les représentants des six pays de la C. E. E. et des dix-huit Etats africains et malgache. A cette occasion, M. Walter Hallstein, Président de la Commission de la C. E. E., a déclaré : « La date d'aujourd'hui marque une étape historique dans la longue évolution des relations entre les nations industrialisées et les nations en voie de développement ».

---

(1) Unité de compte = dollar des Etats-Unis.

Valable pour cinq nouvelles années à partir du moment où tous les parlements des Etats membres ou associés l'auront ratifiée, la Convention comporte cinq titres :

- Echanges commerciaux ;
- Coopération financière et technique ;
- Droits d'établissement, services, paiements et capitaux ;
- Institutions ;
- Dispositions générales et finales.

Ces dispositions sont précisées notamment en ce qui concerne les échanges commerciaux, par les protocoles :

- N° 1 relatif à l'application de l'article 3 de la Convention d'association ;
- N° 2 relatif à l'application de l'article 6 de la Convention d'association ;
- N° 3 relatif à la notion de produits originaires pour l'application de la Convention d'association ;
- N° 4 relatif à l'action des Hautes Parties Contractantes concernant leurs intérêts réciproques, notamment à l'égard des produits tropicaux.

En outre, indépendamment d'un protocole n° 5 relatif à la gestion des aides financières, et d'un protocole n° 6 relatif aux frais de fonctionnement des institutions de l'association, a également été ratifié, le 20 juillet, un accord relatif aux produits relevant de la Communauté européenne du charbon et de l'acier.

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan a plus particulièrement fait porter son examen sur le titre I<sup>er</sup> de la Convention concernant les échanges commerciaux et les protocoles complémentaires, ainsi que sur l'affectation des aides financières consenties par les Etats membres de la Communauté en faveur des Etats associés d'Outre-Mer.

### I. — Les échanges commerciaux.

Avant d'analyser le régime institué par la Convention en ce qui concerne les échanges commerciaux, il n'est pas inutile de rappeler quelle a été l'évolution de ces échanges pendant la première période d'association avec le Marché commun, c'est-à-dire entre 1958 et 1962.

L'ouverture plus large à nos partenaires de Bruxelles des frontières douanières et contingentaires des Etats africains et malgache suscitait de la part des exportateurs français des appréhensions assez vives. D'autre part, les pays tiers concurrents et en particulier ceux d'Amérique du Sud, craignaient pour leurs propres exportations la préférence douanière accordée à ces Etats associés et exerçaient sur les pays du Marché commun une pression commerciale assez insistante à son encontre.

En fait, la part de la France dans le commerce extérieur des pays africains et malgache reste prépondérante et a diminué relativement peu pendant cette période, passant de 63,5 % à 61,3 % dans leurs importations, et de 65,7 % à 56,3 % dans leurs exportations. Les bénéficiaires de cette légère régression ont été nos partenaires de la Communauté économique européenne, car leur part dans ce commerce tout en restant modeste, se développait sensiblement, passant de 8,3 à 9,3 dans les importations et de 10,2 à 14,3 dans les exportations.

Les craintes des pays tiers en voie de développement se sont révélées encore moins justifiées que celles de nos exportateurs. De 1958 à 1962, la Communauté économique européenne a augmenté ses importations en provenance des pays tiers sous-développés de plus de 23 %, en valeur. Ces importations ont passé de 6,9 milliards de dollars à 8,6 milliards, alors que, pour la même période, les achats de la Communauté économique européenne à ses associés africains et malgache n'augmentaient que de 9 %, leur total, 1.042 millions de dollars n'atteignant du reste qu'un peu plus du dixième de celles en provenance des pays tiers sous-développés et ne représentant que les deux tiers de la seule augmentation constatée pendant les cinq dernières années.

\*

\* \*

Le régime de libre échange entre la Communauté économique européenne et les Etats associés d'Outre-Mer prend véritablement corps avec la nouvelle Convention. Toutefois, les Parties contractantes ont été soucieuses d'éviter que ce resserrement des liens commerciaux ne porte préjudice ni aux Etats associés d'Outre-Mer dont les économies peuvent exiger une protection particulière, ni

aux pays tiers en voie de développement en faveur desquels a été décidée une réduction des droits du tarif douanier commun sur certains produits tropicaux.

Ces considérations expliquent pourquoi la Convention semble présenter plus d'intérêt pour les Etats associés d'Outre-Mer que pour les Etats membres de la Communauté économique européenne.

## 1. — LE RÉGIME DES EXPORTATIONS DES ETATS AFRICAINS ET MALGACHE VERS L'EUROPE DES SIX

### A. — *Le régime institué par la Convention.*

En *principe*, les produits exportés par les Etats associés d'Outre-Mer bénéficient à l'importation dans la Communauté européenne du traitement que les Etats membres s'accordent entre eux dans le domaine tarifaire comme sur le plan contingentaire, c'est-à-dire que les droits frappant ces produits seront progressivement supprimés, conformément au rythme de réalisation du Marché commun européen (1).

Toutefois, une importante *exception* est apportée à ce principe. Dès l'entrée en vigueur de la Convention, les droits de douane et taxes d'effet équivalent seront supprimés sur les importations des produits tropicaux suivants originaires des Etats associés : ananas, noix de coco, café, thé, poivre, vanille, girofle, noix muscade, cacao. Cette situation favorise les Etats associés d'Outre-Mer puisque les mêmes produits, lorsqu'ils proviennent d'Etats étrangers, se voient frappés à l'entrée de l'Europe des Six par les droits du tarif extérieur commun. Mais, afin d'éviter que la mise en place anticipée du tarif extérieur commun sur certains produits tropicaux ne risque de léser les intérêts des pays tiers en voie de développement, exportateurs de ces mêmes produits, les droits prévus par le Traité de Rome ont été abaissés conformément au tableau ci-après :

---

(1) C'est-à-dire que dès maintenant les Etats membres ne peuvent appliquer aux produits des Etats associés, compte tenu des désarmements tarifaires intervenus à l'intérieur de la Communauté, des droits supérieurs à 40 % de ceux en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 1958 pour les produits industriels, à 60 ou 55 % suivant les cas pour les produits agricoles.



DESIGNATION	DIMINUTION	ANCIEN droit du tarif extérieur commun.	NOUVEAU droit.
Café .....	25 % de réduction + 15 % de suspension.....	16	9,6
Thé .....	40 % de réduction + 60 % de suspension.....	18	0
Cacao .....	25 % de réduction + 15 % de suspension.....	9	5,4
Ananas .....	25 % de réduction .....	12	9
Noix de coco.....	20 % de réduction .....	5	4
Poivre .....	15 % de réduction .....	20	17
Vanille .....	25 % de réduction .....	15	11,5
Girofle .....	25 % de réduction .....	20	15
Noix muscade.....	25 % de réduction .....	20	15
Bois tropicaux.....	100 % de suspension .....	5 à 10	0

La nouvelle Convention prévoit donc la réduction du Tarif extérieur commun sur certains produits tropicaux et, en contrepartie, l'entrée en vigueur de ce Tarif extérieur commun réduit dès le début de la deuxième période d'association.

Cette disposition, admise sous la pression des partenaires de la France, représente sans doute une accélération notable par rapport aux mesures échelonnées initialement prévues par le Traité, mais ne constitue pas moins une très nette érosion de la préférence initiale et une importante concession aux pays tiers ainsi qu'il ressort des pourcentages de réduction consentis sur les différents produits :

Produits visés.	Pourcentages de réduction consentis.
Café .....	40
Cacao .....	40
Noix muscade .....	25
Vanille .....	25
Girofle .....	25
Ananas .....	25
Poivre .....	15

Il faut, en outre, noter que le Tarif extérieur commun initial dérivait de la moyenne des droits appliqués par les Etats européens.

L'ancien tarif français (non appliqué à l'encontre des produits de la zone franc d'Outre-Mer) était en moyenne nettement plus élevé que celui des autres pays de la C. E. E. Une première érosion

de la préférence antérieurement accordée aux pays associés de la zone franc avait donc résulté du calcul même du Tarif extérieur commun. Il est vrai que cette diminution de la préférence moyenne se trouvait, au moins en théorie, compensée par un élargissement de la zone de préférence.

En outre, deux produits sont soumis à des *règles particulières* :

— *les bananes*, pour lesquelles la mise en place de la franchise et du tarif douanier commun continuera de s'effectuer au rythme prévu par le Traité et auxquelles continuera de s'appliquer le Protocole conclu en 1957 qui accordait à la République fédérale d'Allemagne un contingent tarifaire en franchise de droits, mais pour lesquelles, en contrepartie, le droit du tarif douanier commun ne sera pas réduit ;

— *le café vert*, pour lequel les pays du Benelux renoncent au contingent tarifaire que leur accordait un Protocole également conclu en 1957 ; les importations par le Benelux de café en provenance de pays tiers ne se feront plus en franchise, mais s'effectueront au droit de douane de 2 % jusqu'à la fin de la deuxième étape de la Communauté (c'est-à-dire en principe le 1<sup>er</sup> janvier 1966), de 5 % au cours de la troisième étape et au taux du Tarif extérieur commun à l'expiration de la période transitoire (c'est-à-dire en principe le 1<sup>er</sup> janvier 1970), soit 9 % (voir le Protocole relatif aux importations de café vert dans les pays du Benelux).

Enfin, il convient d'ajouter, en ce qui concerne le thé et les bois tropicaux, qu'à la suite d'un accord intervenu entre les Etats membres de la Communauté et le Royaume-Uni, les droits de ces pays sur ces produits seront simultanément et totalement suspendus pour un an à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1964 en attendant la conclusion d'accords de consolidation dans le cadre du G. A. T. T.

## B. — *Conséquences.*

### a) Sur les débouchés en Europe des produits tropicaux.

Le degré de discrimination que la Convention sous-entend à l'égard des pays non associés est moins défavorable que ne l'envisageait le Traité de Rome. Indépendamment de l'abaissement appréciable du taux du tarif extérieur commun concernant les produits tropicaux, les dispositions particulières concernant les bananes pour la République fédérale d'Allemagne et le café vert pour le Benelux, celles relatives au thé et aux bois tropicaux et les tarifs

nuls dont bénéficient en Europe la plupart des matières premières industrielles, limitent la préférence accordée aux Etats associés d'Outre-Mer.

Les auteurs de la Convention ont pensé que, malgré la réduction de la protection tarifaire et ces dispositions particulières, des débouchés européens suffisants seront garantis à la production africaine.

Jusqu'alors, la majeure partie des exportations des Etats associés d'Outre-Mer était absorbée par les Etats de la Communauté économique européenne et, plus précisément, par leurs anciennes métropoles. Mais ces exportations ne couvraient qu'une fraction des besoins desdits Etats en produits tropicaux (12 % environ). Que va-t-il se passer dans l'avenir ? Tout dépendra de l'incidence du régime préférentiel accordé aux Etats associés d'Outre-Mer sur leurs productions.

Les experts de la Commission économique pour l'Afrique de l'O. N. U. estiment toutefois qu'à *court terme* « une certaine inélasticité caractérise la plupart des productions primaires susceptibles d'être influencées par les arrangements préférentiels que prévoit le Traité de Rome ». Sauf dans le cas du café, dont la production s'accroît rapidement dans les pays associés, le recours de la Communauté économique européenne à ces pays en tant que nouvelles sources d'importations n'aura probablement pas d'effet marqué sur les ventes totales des autres pays exportateurs de produits tropicaux.

A *long terme*, par contre, l'objectif fondamental fixé par la Convention sera sans doute atteint, et les pays associés seront en mesure de se faire une meilleure place sur le marché des Six.

Il faut, en effet, souligner que les préférences tarifaires ne sont pas les seuls moyens propres à encourager les exportations des Etats associés d'Outre-Mer vers la Communauté économique européenne, puisque la Convention accorde aux ressortissants des Etats membres le droit d'établissement dans les Etats associés en même temps qu'elle prévoit la libre circulation des capitaux.

L'aide financière et technique accordée par la Communauté économique européenne pourra favoriser les cultures d'exportations qui bénéficient d'un régime préférentiel sur les marchés de cette Communauté et les capitaux pourront être incités à s'investir dans les Etats associés pour y accroître la production de denrées tropicales d'exportation.

Mais cette incitation ne pourra être suivie d'investissements effectifs que si un *système de garantie de ces investissements* les couvre des risques politiques et de transfert, comme le fait l'assurance crédit pour nos exportations de biens d'équipement. Ce problème, du reste, dépasse le cadre de la Convention d'association que nous avons à ratifier aujourd'hui.

Si les Etats occidentaux (industrialisés) veulent que renaisse un courant d'investissements privés vers les pays en voie de développement, il est nécessaire qu'ils leur accordent cette garantie. La refuser, c'est limiter les investissements aux sources de fonds publics ou aux initiatives privées hasardeuses pour ne pas dire spéculatives. C'est ce qu'ont fort bien compris les Etats-Unis, l'Allemagne et le Japon qui jusqu'ici sont seuls à avoir créé cette garantie. Des projets de garantie internationale ont été établis à l'échelon de la Banque Internationale de Reconstruction et de Développement et, plus récemment, à celui de la Communauté économique européenne.

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan souhaite que le Gouvernement français, s'il se refuse d'instituer une garantie nationale, apporte son appui à l'un ou l'autre de ces projets et en favorise le succès.

\*  
\* \*

Enfin, il faut être attentif au fait que le tarif extérieur commun est plus élevé pour les produits traités que pour les matières premières. Dans ces conditions, les Etats associés d'Outre-Mer dont les exportations seront admises en franchise dans la Communauté européenne bénéficieront, par rapport aux pays non associés, d'une marge de préférence plus forte sur les produits traités que sur les formes brutes. Leurs industries de transformation pourront donc se développer à la faveur de cet avantage substantiel.

Il suffirait cependant que la progression du revenu continue à s'accélérer dans la Communauté économique européenne et que la croissance de la population se maintienne également pour qu'une réduction relative de la part que les pays non associés s'attribuent sur ce marché puisse s'accompagner, sinon d'une progression de leurs exportations en chiffres absolus, tout au moins d'une stabilisation.

En résumé, on peut penser que les dispositions préférentielles modérées résultant pour les dix-huit Etats africains et malgache de la Convention d'association ne bouleverseront pas les marchés d'exportation des autres pays en voie de développement.

b) Sur le régime des prix préférentiels payés par la France.

Les dispositions relatives aux échanges commerciaux ont institué une préférence pour l'entrée des produits tropicaux (en provenance des Etats associés) dans les Etats membres de la Communauté économique européenne vis-à-vis des pays tiers ; mais comme cette préférence serait illusoire dans la mesure où le prix de ces produits tropicaux serait durablement supérieur au cours mondial, la Convention a prévu une aide financière destinée à améliorer les conditions de leur production et de leur commercialisation afin d'atteindre les prix mondiaux, au plus tard cinq ans après la mise en vigueur de ladite Convention. Jusqu'alors, le Gouvernement français « surpayait » les produits tropicaux venant de la zone franc, mais à la fin de la période transitoire, instituée par le Traité de Rome, la France ne pourra plus pratiquer ces « surpris » ; à ce moment, en effet, les droits de douane intérieurs à la Communauté économique européenne auront été supprimés et la seule protection bénéficiant aux produits tropicaux en provenance des Etats associés d'Outre-Mer sera celle du Tarif extérieur commun.

A la vérité, ce problème des « surpris » ou, si l'on préfère, des préférences bilatérales existant entre la France et les Etats africains et malgache fut l'une des pierres d'achoppement de l'élaboration de la Convention. Les discussions en la matière entre les « Six », comme entre la Communauté et les associés, furent longues et difficiles. Les uns faisaient valoir que la disparition de ses avantages commerciaux sans contrepartie mettrait en péril la stabilité économique et financière de certains associés, les autres émettaient des doutes sur les bénéfices réels que les économies des Etats associés tiraient de ces préférences et attiraient l'attention sur les inconvénients qu'il y avait à terme à se maintenir en marge des conditions habituelles des marchés internationaux.

Le compromis a consisté, d'une part, à étager sur plusieurs années la disparition des préférences bilatérales, d'autre part, à mettre à la disposition des Etats associés d'Outre-Mer une aide à la production et à la diversification destinée à atténuer les conséquences, pour le producteur, de la suppression des surpris sur le marché français et à faciliter l'adaptation des économies des Etats

associés aux conditions de concurrence du marché mondial, tant par l'amélioration des structures de production et de commercialisation que par la diversification des productions.

Il faut toutefois noter que la situation actuelle est favorable aux Etats associés d'Outre-Mer puisque le cours mondial de certains produits qui les intéressent s'est notablement relevé ces derniers temps. Il en est ainsi :

— pour le sucre, dont le cours mondial (11 cents par livre) est supérieur au cours français (8 cents 1/2 par livre);

— pour le café « Robusta », dont le cours mondial est actuellement de 33 à 34 cents par livre à New York, alors qu'il était de 20 cents en 1961-1962 ;

— pour le cacao, dont le cours, tombé à 18 cents par livre, est actuellement de 24 cents.

Quoi qu'il en soit, selon les termes de la Convention à la fin de sa période quinquennale d'application, les produits tropicaux de la zone franc devraient être vendus au cours mondial, la France n'ayant plus de surplus à payer.

Mais, en tout état de cause, la Convention a prévu que la Communauté et les Etats associés se consulteront en vue d'entreprendre, d'un commun accord, sur le plan international, les actions appropriées pour résoudre les problèmes posés par l'écoulement et la commercialisation des produits tropicaux. Une telle coordination entre les pays producteurs et cet important marché de consommation qu'est l'Europe, sera de nature à faciliter les négociations internationales sur la régularisation des marchés des produits de base.

## 2. — LE RÉGIME DES IMPORTATIONS DES ETATS AFRICAINS ET MALGACHE EN PROVENANCE DE L'EUROPE DES SIX

En premier lieu, l'article 3 de la Convention pose comme principe que chaque Etat associé accorde le même traitement tarifaire aux produits originaires de tous les Etats membres, et que ceux des Etats associés qui n'appliquent pas déjà cette règle à l'entrée en vigueur de la Convention doivent y satisfaire dans les six mois qui suivent.

Indépendamment de cette disposition tendant à supprimer toute discrimination entre les produits des différents Etats de l'Europe des Six, le même article 3 prévoit que les produits originaires de ces Etats bénéficieront, à compter du premier jour du

septième mois de l'entrée en vigueur de la Convention, d'une réduction de droits de douane et taxes d'effet équivalent de 15 % par an.

Par ailleurs, les Etats associés doivent supprimer progressivement et au plus tard quatre ans après l'entrée en vigueur de la Convention toute restriction quantitative à l'importation des produits originaires des Etats membres. Cette suppression s'effectue progressivement dans les conditions fixées au protocole n° 2 annexé à l'article 6, à savoir :

Dès 1963, le contingent de l'année 1959 doit être majoré de 75 % et atteindre au moins 15 % de l'importation totale du produit considéré dans chaque Etat associé.

Le contingent de base ainsi établi est augmenté de 20 % pour la première année et ensuite annuellement par rapport à l'année précédente, de 20 % pour la deuxième année, de 30 % pour la troisième année, de 40 % pour la quatrième année.

Le protocole précise également que les contingents établis pays par pays sont globalisés et offerts à l'ensemble des pays européens dont les produits faisaient l'objet de ce contingentement.

Toutefois, ces dispositions de principe comportent des exceptions tant en ce qui concerne les droits de douane que les restrictions quantitatives.

En premier lieu, chaque Etat associé peut maintenir ou établir des droits de douane lorsque ceux-ci répondent aux nécessités de son développement et aux besoins de son industrialisation ou ont pour but d'alimenter son budget.

Une autre exception concerne les Etats qui lors du Traité de Rome étaient liés par des règles internationales qui les empêchaient de favoriser les produits européens par rapport à d'autres produits. Il s'agit du Togo, du Cameroun, du Rwanda, de la Somalie en raison du régime de tutelle, des deux Congos, du Tchad et de la République centrafricaine en raison de l'Acte de Berlin. Même si ces restrictions de souveraineté ne s'imposent plus aux Etats devenus indépendants, on conçoit que ces Etats ne puissent supprimer brutalement le régime de l'égalité économique de tous les Etats tiers tel qu'il leur était applicable. C'est pourquoi aux termes de l'article 61 de la Convention, ces Etats peuvent pendant trois ans conserver leur régime commercial antérieur c'est-à-dire maintenir les droits de douane au même niveau pour les produits venant de l'Europe des Six que pour ceux provenant d'autres Etats. Malgré cette absence de réciprocité la Communauté maintiendra en leur faveur son aide

financière et leur concédera les mêmes avantages douaniers qu'aux autres Etats. Toutefois, au bout de trois ans, la situation douanière de ces Etats sera examinée à nouveau entre toutes les Parties contractantes.

Enfin (en application du paragraphe 3 de l'article 6 et du paragraphe 5 du Protocole n° 2), pour faire face aux nécessités de leur développement et aux besoins de leur industrialisation ou en cas de difficultés dans leur balance des paiements ou en ce qui concerne les produits agricoles en raison des exigences découlant des organisations régionales de marché existantes, les Etats associés peuvent, par exception, maintenir ou établir des restrictions quantitatives à l'égard de l'importation des produits originaires des Etats membres sous réserve, cependant, d'une consultation préalable au sein du Conseil d'association.

On observe donc que les dispositions de la Convention sont avantageuses pour les Etats associés puisque leur production bénéficie d'une suppression des droits de douane et des restrictions quantitatives à leur entrée dans l'Europe des Six alors qu'inversement, pour protéger leur industrie, équilibrer leur budget ou développer leur économie, ils pourront frapper les produits européens de droits de douane ou de restrictions quantitatives.

Il faut toutefois noter que les Etats associés d'Outre-Mer aussi bien que les Etats membres de la Communauté peuvent aux termes de l'article 13 de la Convention prendre les mesures de sauvegarde nécessaires si des perturbations sérieuses se produisent dans un secteur de leur activité économique ou compromettent leur stabilité financière extérieure.

## II. — L'aide financière.

Aux termes de l'article 15 de la Convention, la Communauté participe aux mesures propres à promouvoir le développement économique et social des Etats associés par un effort complémentaire de ceux accomplis par ces Etats.

Les négociations sur le montant global de l'aide furent difficiles car les points de vue étaient différents : les Etats d'Afrique estimaient que l'aide devait s'élever à 1.600 millions de dollars, la Commission économique européenne et la France envisageaient 1.200 millions, tandis que certains pays membres de la C. E. E. n'acceptaient que la reconduction pure et simple de la dotation



affectée au Fonds européen de développement par la première Convention, soit 581,25 millions de dollars.

Finalement, l'accord s'est fait sur le chiffre de 800 millions de dollars, ce qui constitue une augmentation de 38 % par rapport à l'aide globale consentie par la première Convention, qui atteignait 580 millions de dollars.

Toutefois, le montant qui apparaît à l'article 16 de la Convention qui nous est soumise n'est que de 730 millions de dollars car 70 millions sont réservés à des pays associés non indépendants actuellement sous la souveraineté de la France (départements et territoires d'Outre-Mer) ou de la Hollande.

Ces 730 millions mis à la disposition des Etats associés proviennent de cotisations versées par les Etats membres de la Communauté à concurrence de 666 millions et de prêts accordés par la Banque européenne d'investissements à concurrence de 64 millions.

Enfin, l'aide financière se présente sous trois modalités différentes :

Des aides non remboursables à concurrence de 620 millions de dollars ;

Des prêts spéciaux du Fonds européen de développement à concurrence de 46 millions de dollars à faible taux d'intérêt mais pour une durée pouvant atteindre quarante ans ;

Des prêts consentis par la Banque européenne d'investissements dans la limite de 64 millions de dollars pouvant dépasser vingt-cinq ans et être assortis de bonifications d'intérêt atteignant 3 %.

Enfin, sur le plan de l'utilisation de l'aide, 500 millions sont affectés aux investissements économiques et sociaux et à l'assistance technique et 230 millions aux aides à la diversification des cultures, à la production et à la commercialisation.

Votre Rapporteur n'a pas cru nécessaire de s'étendre longuement sur les investissements économiques et sociaux ; il s'agit de projets d'infrastructure économique et sociale tels que la construction de routes, de chemins de fer, d'établissements d'enseignement, d'hôpitaux ; il peut s'agir également de projets à caractère productif d'intérêt général tels que les opérations de conservation des sols et les aménagements hydro-agricoles.

Quant à la coopération technique, la Communauté pourra financer non seulement les actions tendant à assurer le meilleur

rendement de l'investissement mais également l'envoi d'experts et la formation de cadres.

Votre Rapporteur a, par contre, cru bon de s'étendre davantage sur les aides à la diversification des cultures et à la production ainsi que sur les mesures prises pour régulariser les cours des produits tropicaux.

#### 1. — L'AIDE A LA DIVERSIFICATION DES CULTURES ET A L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE PRODUCTION

Le chapitre VI du Protocole n° 5 relatif à la gestion des aides financières est consacré à la définition de ces aides et à la répartition du crédit de 230 millions de dollars entre les Etats bénéficiant simultanément d'aide à la diversification et à la production et ceux qui ne bénéficieront que d'aide à la diversification.

L'objectif est, en effet, d'aider les producteurs à modifier la structure de leur production pour en abaisser le prix de revient et ramener le prix de vente à un taux compétitif, c'est-à-dire au niveau des cours mondiaux.

L'objectif second est de diversifier les productions tant agricoles qu'industrielles pour éviter tous les inconvénients de la monoculture génératrice de troubles économiques.

En fonction de ces objectifs, les Etats associés qui ont été classés en deux catégories, d'une part, ceux dont les produits étant compétitifs ne bénéficieront que d'aides à la diversification, d'autre part, ceux dont les produits n'étant pas compétitifs bénéficieront à la fois des aides à la diversification et des aides à la production.

##### A. — *Etats bénéficiant simultanément d'aides à la diversification et à la production.*

Ainsi que le précise l'article 26 du Protocole n° 5 relatif à la gestion des aides financières « pour chacun des onze Etats associés bénéficiant simultanément d'aides à la diversification et à la production, la quote-part quinquennale de la somme de 183 millions de dollars servant à l'établissement de son programme est calculée en fonction de ses exportations des produits suivants : café, arachides en graine, huile d'arachide, huile de palme, coco râpé, coton, poivre, riz, sucre, gomme arabique ».

D'après ce principe, la Côte-d'Ivoire et le Sénégal recevront chacun 46,7 millions de dollars, le Cameroun 15,8, la République Centrafricaine 6,8, le Niger 6,5, le Congo de Brazzaville 6,4, le Tchad et le Togo chacun 5,7, le Mali 5,6 et le Dahomey 5,5 ; quant à Madagascar, il recevra 31,6 millions de dollars.

Chaque Etat doit établir un programme quinquennal d'utilisation et réserver au moins un quart de sa part à l'aide à la diversification. Quant à l'aide à la production, une partie adéquate doit en être versée aux producteurs pour l'amélioration structurelle de leurs cultures ; ces aides à la production deviennent dégressives à partir de la date à laquelle débutera pour chaque produit le processus devant conduire à la commercialisation aux prix mondiaux de manière à parvenir, au plus tard à la fin de la période de validité de la Convention, à la suppression complète de ces aides.

Chaque programme fait d'ailleurs l'objet d'un examen annuel de la Communauté portant sur les effets des aides à la production ainsi que sur l'évolution des cours mondiaux. A la suite de cet examen et des contrôles qu'elle aurait pu estimer utiles, la Communauté arrête le montant de la tranche suivante.

*B. — Etats bénéficiant des seules aides à la diversification.*

Ces Etats dont les produits se vendent déjà à des prix compétitifs sont en premier lieu quatre Etats qui n'ont jamais appartenu à la zone franc et qui se partagent 32 millions de dollars dans les conditions suivantes :

- Burundi : 5,25 ;
- Congo (Léopoldville) : 15 ;
- Rwanda : 5,25 ;
- Somalie : 6,50.

Ce sont, en second lieu, trois Etats de la zone franc dont les produits doivent se vendre à des prix compétitifs dès la fin de 1963 et qui se partageront 15 millions de dollars dans les conditions suivantes :

- Gabon : 4 ;
- Haute-Volta : 6 ;
- Mauritanie : 5.

Sur la base d'un programme couvrant au maximum la période de validité de la Convention, la Communauté examine avec chacun des sept Etats associés précités si leurs propositions d'utilisation

des aides à la diversification tiennent compte des objectifs assignés à ces aides.

Enfin, ces projets d'aides à la diversification sont financés soit par des aides non remboursables, soit par des prêts à conditions spéciales, soit par des prêts accordés par la banque avec éventuellement bonification d'intérêt, soit simultanément par plusieurs de ces moyens.

## 2. — LA RÉGULARISATION DES COURS DES PRODUITS TROPICAUX

Le chapitre V du Protocole n° 5 relatif à la gestion des aides financières prévoit que, dans le domaine de la régularisation des cours, des avances pourront être consenties aux caisses de stabilisation en vue de contribuer à pallier les conséquences des fluctuations temporaires des prix mondiaux. Ces avances peuvent être accordées aux Caisses de stabilisation existantes ou à créer dans les Etats associés et les demandes d'avances sont présentées à la Communauté par les Gouvernements des Etats associés intéressés accompagnées d'un rapport préparé par le Conseil d'administration de la Caisse de stabilisation intéressée.

La chute brutale des cours d'un produit tropical peut entraîner, en effet, des troubles très graves pour l'économie de l'Etat intéressé, surtout s'il pratique la monoculture. L'existence d'une caisse de stabilisation qui intervient sur le marché d'un produit si le prix de ce produit tombe en dessous d'un certain niveau dénommé prix d'intervention permettra « d'étaler » la chute d'un cours. Toutefois, si cette chute est profonde, il se peut que ladite caisse n'ait pas assez de disponibilités pour faire face à ses engagements. D'où la création des avances de la Communauté aux caisses de stabilisation. A la vérité, il semble que la Communauté soit appelée à relayer progressivement un organisme français le Fonds national de régularisation des cours des produits d'Outre-Mer, et peut-être aussi, dans l'avenir, le Fonds français de soutien des textiles d'Outre-Mer.

Pour le service de ces avances aucun montant n'est prévu dans l'aide financière totale, la Communauté doit utiliser simplement la trésorerie du Fonds européen de développement, qui est toujours à l'aise en raison du long délai qui sépare l'engagement d'une dépense de son exécution. Toutefois, elle ne pourra se trouver à découvert de plus de 50 millions de dollars. Il s'agit en effet d'avances remboursables qui ne joueront qu'en cas de fluctuations temporaires, lorsqu'on prévoit une remontée des cours qui per-

mettra le remboursement. Si cette remontée n'a pas lieu, l'Etat intéressé devra rechercher d'autres modes de remboursement que ceux résultant d'une action de la Caisse.

### III. — Problèmes et perspectives.

#### 1. — LA PÉRIODE INTÉRIMAIRE

Nous avons dit les délais qui ont été nécessaires pour aboutir à la signature de la présente Convention. Qu'ils soient dus à un manque d'entente entre le Gouvernement français et les organismes de la Communauté jugés par lui trop enclins à la supra-nationalité, aux difficultés politiques nées de la rupture des négociations entre les pays du Marché commun et la Grande-Bretagne, aux complications mêmes d'un problème mettant en cause 18 Etats africains et malgache d'une part, six pays européens de l'autre, mus par des intérêts et animés par des conceptions souvent divergentes ou à ces trois causes réunies, il faut constater que c'est six mois après l'expiration de la première Convention qu'a été signée la seconde. Il est à craindre qu'elle ne puisse entrer en vigueur qu'au printemps ou l'été 1964 ; d'une part, l'Allemagne et l'Italie ne saisiront certainement pas leur Parlement avant l'année prochaine, d'autre part, comme il est nécessaire qu'en dehors des six pays membres, 15 des 18 associés aient ratifié la Convention, des retards supplémentaires sont à craindre, car il n'y en a que deux, le Gabon et le Cameroun, qui en aient terminé avec la procédure de ratification, tandis que quatre : le Congo de Léopoldville, le Congo de Brazzaville, le Dahomey et le Tchad, n'ont plus de Parlement.

Dans ces conditions, diverses dispositions ont dû être adoptées en vue d'éviter un hiatus entre la première Convention et la seconde.

En matière financière, il a été convenu que les ressources du Fonds européen de développement non encore engagées au 31 décembre 1962 continueraient à être utilisées au bénéfice des pays associés. 30 millions de dollars sont encore disponibles, ce qui est nettement insuffisant pour une période de 18 mois. Quant aux aides à la production et à la diversification, qui constituent une novation, elles ne pourront être accordées qu'après l'entrée en vigueur effective de la Convention de Yaoundé. Il semble qu'en attendant la France prenne le relais pour les arachides et pour le coton par exemple.

Pour que les fonds prévus par cette Convention puissent être utilisés dès que sa ratification sera obtenue, diverses mesures ont été adoptées. Les projets d'investissement comme les programmes quinquennaux d'aide à la production et à la diversification peuvent être établis dès maintenant par les Etats associés et la Commission a été autorisée à effectuer les études nécessaires à leur adoption, de telle sorte que la période intérimaire ne sera pas une période d'immobilisme complet.

En matière commerciale, l'élimination des droits de douane et taxes d'effet équivalent se poursuit conformément au régime en vigueur au 31 décembre 1962, tandis que les contingents d'importations dans les Etats associés de produits originaires des Etats membres, et dans les Etats membres de produits originaires des Etats associés, demeurent au niveau fixé pour l'année 1962, tel qu'il résulte de l'application du Traité, sous réserve des dispositions qui pourraient être prises par la Communauté économique européenne dans le cadre de la politique agricole commune.

Ajoutons que les organisations de marchés demeurent en place et que, comme nous l'avons déjà indiqué, le niveau actuel des cours mondiaux enlève toute acuité au problème de leur financement.

## 2. — LES INCERTITUDES

Mais en dehors de ceux que pose la période intérimaire, un certain nombre de problèmes, dès maintenant prévisibles, naîtront au cours de la période d'application de la Convention elle-même. Plus que l'aide financière, ils concernent le régime des échanges.

A. — *Sur le plan financier*, le problème majeur pour les pays associés sera celui de l'importance et de l'efficacité de l'aide tant aux investissements économiques et sociaux qu'à la production et à la diversification des cultures. En ce qui concerne les pays membres et, au premier chef, la France, votre Commission a retenu deux points particuliers : l'un de droit, l'ouverture aux pays tiers des adjudications pour les travaux financés par le Fonds européen de développement, et l'autre de fait, la participation des entreprises européennes à ces travaux.

Sur le premier, votre Commission considère que les adjudications doivent, comme par le passé, rester limitées aux ressortissants des Etats membres et associés, que c'est à tort que la Commission européenne a cru devoir y admettre des pays tiers et

que cette mesure se justifierait d'autant moins que l'aide des Etats-Unis a un caractère de plus en plus lié.

Sur le second, il y a lieu de noter que les entreprises de la zone franc ont jusqu'ici enlevé 85 % environ des adjudications financées par le Fonds européen de développement dans les pays associés de la zone franc.

Cette situation, qui se retrouve du reste au profit de la Hollande dans ses ex-colonies aujourd'hui associées, a soulevé des protestations de la part des Allemands et mêmes des Néerlandais.

Elle ne résulte cependant d'aucune manœuvre, elle est la conséquence logique d'une série de facteurs : implantations sur place anciennes, importance des affaires traitées sur d'autres sources de financement, meilleure connaissance des besoins locaux, etc.

Votre Commission considère qu'il serait tout à fait anormal d'accepter que les entreprises des différents pays membres soient assurées, d'une part, d'adjudications correspondant à la part de financement de leurs pays respectifs.

L'appel à une large concurrence a été institué pour permettre aux pays associés d'obtenir les meilleurs prix et seuls les pays membres et associés ont été admis à concourir puisqu'ils financent seuls les projets. Le système est parfaitement cohérent et doit être maintenu.

B. — *Sur le plan des échanges*, la pression des pays tiers concurrents des pays associés qui s'est déjà traduite, au détriment de ces derniers, par une réduction de la préférence européenne, continue à s'exercer.

En premier lieu, apparaît une sorte de séquelle des pourparlers pour l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun.

Un arrangement tarifaire a été signé le 10 septembre dernier entre cette dernière et la Communauté. Il reprend l'un des accords provisoires intervenus avant l'échec de ces pourparlers et comporte la suspension provisoire des droits sur le thé et les bois tropicaux, l'élimination définitive des droits devant être négociée au cours de la conférence commerciale du G. A. T. T.

Des concessions tarifaires sont envisagées par la Communauté économique européenne en faveur de l'Inde sur un certain nombre de produits tropicaux secondaires, dont le ricin, la noix de cajou et le piment, malgré les réserves émises par les Etats associés intéressés.

Enfin, plusieurs pays anglophones, gros producteurs de produits tropicaux, viennent de déposer des demandes d'ouverture de

négociations avec la C. E. E. : le Nigéria, d'une part, l'Est africain (Kenya, Ouganda, Tanganyika), d'autre part. Certains observateurs paraissent persuadés que la demande de l'Est africain est d'inspiration directement néerlandaise ; les pays africains anglophones semblent en effet intéressés non pas tant par l'association elle-même que par des perspectives de droit nul dans la Communauté économique européenne pour leurs produits tropicaux.

En admettant que ces demandes n'aient nécessairement pas pour objectif le démantèlement accéléré des préférences accordées aux pays associés et que l'extension de l'association aux pays africains anglophones se ferait surtout au détriment des pays tiers (Ghana et Amérique latine) on peut penser que les réactions déjà vives de ces derniers contre l'association s'accroîtraient encore.

Mais l'épreuve la plus sérieuse que devra subir la Convention du 20 juillet 1963 sera celle de la Conférence des Nations Unies sur le commerce mondial et le développement.

Cette conférence commencera au printemps prochain à Genève. La Communauté économique européenne risque d'y être placée en position d'accusée, notamment en raison de sa politique préférentielle envers ses associés d'Afrique. On prête aux Etats-Unis et à la Grande-Bretagne l'intention de préconiser la suppression des droits de douane et des contingents sur les produits tropicaux, c'est-à-dire de vouloir, dans ce cas comme dans d'autres, substituer une large zone de libre échange à une organisation régionale des marchés.

A ces difficultés extérieures s'ajoutent des incertitudes intérieures.

C. — *En matière de produits agricoles*, ce qui caractérise déjà les échanges de la Communauté européenne, c'est le jeu du *système des prélèvements*. Or, la Convention soumise à votre ratification ne vise expressément que les droits de douane et les contingents et par préterition un grave problème se trouve posé.

La nouvelle Convention d'association a dissocié du cas général des produits tropicaux le cas des produits homologues ou concurrents de produits européens : dérivés du manioc, oléagineux tropicaux, riz, sucre, tabac. L'article 11 stipule :

Dans la détermination de sa politique agricole commune, la Communauté prend en considération les intérêts des Etats associés en ce qui concerne les produits homologues et concurrents des produits européens. Des consultations ont lieu à cet effet entre la Communauté et les Etats associés intéressés.



Le régime applicable à l'importation dans la Communauté de ces produits, lorsqu'ils sont originaires des Etats associés, est déterminé par celle-ci après consultation au sein du Conseil d'association, au fur et à mesure de la définition par la Communauté de sa politique agricole commune.

Cette formule n'a encore reçu aucun contenu pratique et peut faire l'objet d'interprétations plus ou moins favorables aux pays associés.

A la limite, certains sont déjà tentés de soutenir que la politique agricole étant matière purement européenne doit s'appliquer intégralement, y compris vis-à-vis des Etats associés et, le cas échéant, à leur détriment.

Il s'agit, en fait, d'un problème extrêmement difficile. Les organisations européennes de marché ne seront pas uniformes d'un produit à l'autre. A la diversité dans les mécanismes s'ajoute le fait que la définition et la mise en place effective des organisations européennes se trouvent échelonnées sur une assez longue période.

Le système des prélèvements, qui constitue souvent la clé de voûte des organisations agricoles européennes, n'était pas prévu expressément par le Traité de Rome. En revanche, certaines dispositions du Traité, reprises dans la nouvelle Convention, prévoyaient l'assimilation commerciale des Etats associés et des Etats membres, c'est-à-dire l'application par les seconds en faveur des premiers des deux principes généraux suivants :

— libre entrée des marchandises ;

— bénéfice de la protection prévue par la C. E. E. elle-même à l'égard des pays tiers.

Certes, la politique agricole européenne n'étend pas sa compétence géographique aux Etats associés, mais les exportations des Etats associés devraient, selon l'esprit de l'association, jouir de l'assimilation à des produits communautaires.

En fait, la thèse suivant laquelle rien ne devrait faire obstacle, au stade du marché unique, à la libre circulation des marchandises au sein de la zone de libre échange constituée par l'association se voit opposer deux arguments. Le premier consiste à soutenir que l'article 11 de la nouvelle convention d'association constitue en fait une réserve au principe général de l'assimilation ; le second a trait à la nature juridique du système des prélèvements. Ce système n'étant pas considéré par la Communauté économique européenne comme un droit de douane d'une nature particulière, mais comme un système de garantie de prix qui se trouvait en puissance dans le

Traité de Rome, il en découlerait que l'application éventuelle d'un prélèvement à certains produits des pays associés ne constituerait pas une novation et ne violerait pas les engagements juridiques ou moraux pris à l'égard des pays associés.

A la vérité, la principale difficulté se situe sur le plan politique. La politique agricole commune est considérée comme un tout. Les exceptions qu'elle comporterait en faveur de pays non « communautaires » sont jugées par certains comme de dangereux précédents, susceptibles d'ouvrir des brèches dans un édifice qui doit conserver toutes ses défenses dans les circonstances actuelles.

Quelques-uns vont beaucoup plus loin et considèrent qu'en tout état de cause il n'y a pas lieu de prévoir de dérogations, même limitées, en faveur des pays associés, ceux-ci s'étant en effet contentés d'engagements fort vagues, se limitant à une procédure de consultation et à la prise en considération de leurs intérêts. Ce sacrifice, souligne-t-on, n'a d'ailleurs pas été sans contrepartie, puisqu'il postule notamment un montant de 230 millions de dollars destinés à des aides à la production et à la diversification. Les aides à la production concernent d'ailleurs certains produits concurrents ou homologues dont les surprix doivent disparaître (sucre, oléagineux, riz).

Dans la mesure où les pays associés seraient considérés comme des pays tiers, au regard de la politique agricole commune, ce serait un pan entier de l'association qui tomberait. Lorsque les dispositions agricoles du Traité conduiront à la détermination de règles originales distinctes des dispositions classiques (droits de douane et contingent), il conviendrait en tout état de cause que les deux principes qui régissent l'association (libre circulation des marchandises et préférence) soient dans toute la mesure du possible respectés.

Quelques précautions seraient à observer en la matière :

*Consultation des Etats associés d'Outre-Mer* : l'article 11 prévoit une procédure de consultation des Etats associés d'Outre-Mer. On peut donc considérer que les Etats associés pourront faire valoir efficacement leur point de vue lorsque les Etats membres auront défini les règles applicables aux différents secteurs agricoles intéressés. Mais il importerait que les représentants des Etats associés soient associés aux différents stades des travaux préliminaires, de façon à prévenir de graves divergences au stade final des consultations.

*Obstacles à la libre circulation des produits* : au-delà des querelles juridiques, il est certain que l'esprit de l'association devrait conduire à accorder aux Etats associés les avantages des organisations européennes de marché dans toute la mesure compatible avec les objectifs de la politique commune des Six. Prélèvements et restrictions ne devraient être appliqués qu'en fonction d'impératifs économiques précis et à défaut de possibilité d'harmonisation.

*Préférence* : la mise en œuvre de la politique agricole commune n'est nullement exclusive du maintien d'une préférence en faveur des Etats associés d'Outre-Mer. Il conviendrait, dès lors, d'assurer aux produits homologues et concurrents de ceux de ces Etats un avantage par rapport au régime appliqué aux pays tiers, et autant que possible la préférence que les Etats membres se consentent entre eux. Dans le cas où un traitement préférentiel ne pourrait être appliqué, il conviendrait de prévoir des mesures particulières, propres à assurer aux Etats associés d'Outre-Mer une certaine position privilégiée par rapport aux pays tiers.

### 3. — LES PERSPECTIVES

En face de toutes ces incertitudes, il est difficile de prévoir les conséquences de la Convention de Yaoundé tant sur nos échanges avec les pays associés que sur l'évolution de leur économie.

#### A. — *Pour la France.*

Rappelons que le principe posé par la nouvelle Convention d'association est l'alignement du régime accordé par les Etats associés à la Communauté économique européenne sur le régime accordé à la France.

Sur le plan douanier, cet alignement doit être effectué au plus tard six mois après l'entrée en vigueur de la nouvelle Convention. En pratique, Madagascar, les Etats de l'Union douanière équatoriale et le Cameroun ont déjà bénéficié la Communauté économique européenne dans son ensemble de la franchise douanière. Les Etats d'Afrique occidentale ont déjà abaissé de 40 % les droits applicables aux produits Communauté économique européenne (autres que français). L'incidence de la mesure sera donc faible, d'autant plus que les prix français sont encore assez largement compétitifs.

Sur le plan des restrictions quantitatives, les contingents globaux réservés aux pays de la Communauté économique européenne autres que la France ont été déjà élargis dans une proportion notable au rythme de 20 % environ par an. Leur accroissement se poursuivra jusqu'à la fin de la quatrième année de la seconde Convention, époque à laquelle les produits de la Communauté économique européenne seront alignés sur le régime de libre circulation dont bénéficient déjà les produits français dans les Etats africains et malgache de la zone franc.

Quelles sont les incidences possibles de ces mesures ? On constate à l'heure actuelle que les Etats associés bénéficient déjà de très larges facilités pour importer des produits européens. Les contingents théoriques de la Communauté économique européenne peuvent être en effet d'ores et déjà augmentés par prélèvement sur les contingents normalement réservés pour des importations de pays tiers. En fait, de nombreux contingents sont restés partiellement inutilisés ces dernières années.

En conclusion, les possibilités d'importation en provenance de la Communauté économique européenne, déjà très largement accrues en 1963, s'élargiront considérablement dans les toutes prochaines années. On peut considérer que l'alignement effectif sur le régime dont bénéficie la France pourrait être atteint dans les faits avant la date prévue.

Bien que l'expérience des années récentes ait souligné la solidité de nos courants commerciaux traditionnels, il est probable que nos partenaires amélioreront leur position. Mais il est possible que cette amélioration ne s'effectue pas principalement au détriment des exportations françaises, pourvu que trois conditions soient remplies :

- que nos prix intérieurs ne montent pas plus vite que ceux de nos partenaires ;
- que les Etats associés acceptent de limiter leurs importations en provenance des pays à concurrence anormale (pays asiatiques, pays de l'Est) et de juguler les fraudes douanières déjà importantes dans des pays aux frontières très perméables ;
- que la France adapte suffisamment ses techniques d'aide pour faire face à certaines concurrences particulières dérivant des méthodes d'aide de plus en plus utilisées par des pays comme l'Allemagne ou les Etats-Unis (aide liée, dons en nature, crédits à très long terme).

La défense de nos marchés traditionnels doit désormais être assurée beaucoup plus grâce à la refonte de nos techniques d'aide que grâce à un recours de plus en plus aléatoire à des méthodes de restriction du commerce extérieur.

B. — *Pour les Etats associés.*

La France surpaye encore la plupart des produits tropicaux venant de la zone franc. Elle aurait voulu que les autres Etats de la Communauté économique européenne s'engagent eux aussi dans la voie du soutien des prix et de la garantie des débouchés en faveur des produits tropicaux des pays associés. En fait, l'opposition de nos partenaires (des Pays-Bas et de l'Allemagne plus particulièrement) sur ces deux points est restée totale.

La nouvelle convention prévoit donc un alignement sur les cours mondiaux dès 1963-1964 pour certains produits comme l'huile de palme et le coton, l'année suivante pour les oléagineux, dès la mise en œuvre de la politique agricole commune pour les autres produits dits « homologues et concurrents » et seulement fin 1967 pour le café. Le cours mondial du café « Robusta » continuant à remonter très sérieusement, il ne se pose provisoirement plus guère de problème pour ce dernier produit.

La situation des producteurs d'Outre-Mer risque en revanche de s'avérer très sérieuse en ce qui concerne des produits comme l'arachide ou le coton dont les cours se dégradent sans cesse.

Il faut relever que l'aide à la production prévue par la deuxième convention se présente comme une opération chirurgicale limitée dans le temps et destinée à relayer momentanément et de façon dégressive les « surpris ».

Cette aide à la production représente en fait moins de la moitié des surpris français. Il s'agit de savoir dans ces conditions si les pays associés pourront effectivement s'aligner sur les cours mondiaux dans les délais prévus sans risquer de catastrophe économique. On ne voit pas très bien comment certains Etats de la zone franc pourront comprimer suffisamment leurs prix afin de les rendre compétitifs, sinon en réduisant le prix payé au producteur, ou en réduisant les taxes perçues à la sortie, taxes qui alimentent une bonne partie du budget des Etats africains. La protection du tarif extérieur commun, soumise à une érosion continue, n'assurera en tout état de cause qu'une marge de préférence très insuffisante à elle seule pour remédier à la situation.

La Convention prévoit, d'autre part, une aide à la diversification qui est présentée comme une thérapeutique à long terme agissant sur les structures, comme d'ailleurs la partie « adéquate » de l'aide à la production qui doit être consacrée à des adaptations structurelles dans le domaine agricole.

L'aide à la diversification sera consacrée :

- à la promotion et au lancement de nouvelles cultures ;
- à l'industrialisation.

Dans les deux cas, il est extrêmement probable que ces actions, depuis longtemps engagées dans le cadre limité de la zone franc, ne donneront pas de résultats spectaculaires dans un délai aussi réduit.

## CONCLUSION

La Convention d'association que vous avez à ratifier suppose ainsi une mutation assez profonde de l'infrastructure économique des pays associés qui, grâce à une diversification des activités et à une productivité accrue dans les secteurs traditionnels, acquises l'une et l'autre grâce à l'aide financière et à l'assistance technique des pays membres, devra leur permettre d'exporter sur un marché plus large, certes, mais avec une préférence moindre et aux cours mondiaux.

Cette mutation exigera de la part des signataires de la Convention, et surtout des pays associés, des efforts constants. Les textes ne suffisent jamais au succès d'une entreprise de ce genre qui est une création continue.

Des principes ont été établis. Pour leur application, des mécanismes ont été créés :

Un Conseil d'association qui réunit des membres du Conseil des Ministres et de la Commission de la Communauté économique européenne ainsi qu'un membre du Gouvernement de chaque Etat associé.

Au niveau des fonctionnaires, un Comité permanent d'association qui assiste le Conseil dans sa tâche.

Enfin, une conférence parlementaire qui examine chaque année un rapport d'activité et qui vote des résolutions.

Grâce à eux, les principes pourront être adaptés aux circonstances nouvelles et ces institutions pourront lever les incertitudes et faire face aux difficultés d'application.

Mais les dangers qui peuvent peser sur l'avenir de la Convention d'association de Yaoundé sont plutôt extérieurs.

Quelle sera l'évolution des cours mondiaux des matières premières ? L'évolution politique des pays associés leur laissera-t-elle la stabilité indispensable à leur développement et à leur adaptation économique ?

Le Marché commun, soumis aujourd'hui même à l'épreuve de la négociation agricole, poursuivra-t-il sa marche en avant ? Ce sont les aléas normaux de toute œuvre économique, de tout dessein politique, de toute entreprise humaine.

Me sera-t-il permis, à propos de cette entreprise d'association, de rappeler ici, d'une touche légère, que les fondements de la politique que nous allons approuver ont été posés par la IV<sup>e</sup> République :

- que l'aide financière de la Communauté aux pays africains a constitué un succès personnel pour le négociateur de la France, M. Maurice Faure ;
- que de même l'évolution politique de ces pays trouve sa source dans une loi-cadre établie par le Gouvernement et votée par le Parlement lorsque M. Guy Mollet étant Président du Conseil, M. Gaston Defferre était Ministre de la France d'Outre-Mer et M. Houphouët-Boigny Ministre d'Etat.

Et ce rappel n'a pas pour objet de faire l'apologie d'un passé récent — vis-à-vis duquel la sévérité ne sera bientôt plus de mise, car l'histoire au xx<sup>e</sup> siècle va très vite — mais de souligner sur le point précis qui nous occupe aujourd'hui la continuité de l'Etat.

\*

\* \*

C'est sous le bénéfice de ces observations que votre Commission des Affaires économiques et du Plan a émis un avis favorable à l'adoption du projet de loi qui vous est soumis autorisant : 1° la ratification de la Convention d'association entre la Communauté Economique Européenne et les Etats africains et malgache associés à cette Communauté, de l'Accord relatif aux produits relevant de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier et du Protocole relatif aux importations de café vert dans les pays du Benelux ; 2° l'approbation de l'Accord interne relatif au financement et à la gestion des aides de la Communauté.

ANNEXE

La répartition de la charge de l'aide financière entre les pays de la C. E. E.

PAYS	F. E. D. - 1958 - 1962		F. E. D. - 1963 - 1968		CLE de répartition du budget de fonctionnement de la C. E. E. (en %).	CLE de répartition des souscriptions au capital de la B. E. I. (en %).
	Montant en millions U. C. (1).	en %	Montant en millions U. C. (1).	en %		
France .....	200	34,4	246,5	33,8	28	30
Allemagne .....	200	34,4	246,5	33,8	28	30
Italie .....	40	6,9	100	13,7	28	24
Belgique .....	70	12,04	69	9,4	7,9	8,65
Pays-Bas .....	70	12,04	66	9	7,9	7,15
Luxembourg .....	1,25	0,22	2	0,3	0,2	0,2
<b>Total .....</b>	<b>581,25</b>	<b>100</b>	<b>730</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

(1) Unité de compte = un dollar des Etats-Unis.