



Numéro
spécial

DECEMBRE
2003

Kinshasa
R.D.C.

**MOUVEMENTS
ET
ENJEUX SOCIAUX**

**EVOLUTION HISTORIQUE DU PROBLEME
D'INTEGRATION DE LA REPUBLIQUE
DEMOCRATIQUE DU CONGO A LA
COMMUNAUTE ECONOMIQUE
EUROPEENNE**

Par:
ANGANDA LUHATA Léonard
*Professeur à la Faculté des Sciences Sociales,
Université de Kinshasa.*

REVUE DE LA CHAIRE DYNAMIQUE SOCIALE

« Il faut être Maître de votre propre terre »**L.D. KABILA****INTRODUCTION**

Le 30 septembre 2002 se sont officiellement ouvertes les négociations, pour le renouvellement de la convention de Lomé. Cet accord lie l'Union européenne à soixante onze pays d'Afrique, des caraïbes et du Pacifique (ACP). Il couvre à la fois la coopération au développement et les relations commerciales. La convention en vigueur actuellement, signée pour négociations qui se font engager devaient définir le nouveau contenu du partenariat euro-ACP.

Lancée au début des années 70 à l'époque des réflexions sur le Nouvel ordre économique international, la première convention de Lomé se voulait un projet politique ambitieux et novateur, définissant des relations Nord-Sud fondées sur la solidarité du point de vue de l'aide au développement. La plus grande originalité de la convention de Lomé qui la distingue fondamentalement des autres coopérations repose sur le fait qu'elle est négociée entre pays donateurs et pays « bénéficiaires ».

Il faut cependant noter que le bilan n'est pas à la hauteur des espoirs. Et si le renouvellement de la convention de Lomé apparaît aujourd'hui acquis, les remises en cause concernant les priorités et les modes opératoires de l'accord n'en sont pas moins nombreux. Au niveau interne, des critiques fréquentes sont émises sur l'efficacité et la patience de la convention: le dialogue Nord/Sud a bien souvent fait place au monologue du Nord sur le Sud, les dispositions commerciales n'ont pas enrayeré la marginalisation des ACP dans le commerce international et l'aide n'a pas permis d'assurer les bases du développement, en dépit d'une croissance constante sur les 50 années. Au niveau externe, de nombreux facteurs poussent l'Union Européenne à limiter son engagement dans un modèle original de coopération : la redéfinition des priorités géostratégiques européennes vers d'autres régions, les perspectives d'élargissement, la crise des politiques publiques d'aides fondées sur des relations inter-étatiques, la réduction des budgets, la «fatigue» de l'aide de la part des contributions des pays développés, les nouvelles contraintes imposées par l'Organisation mondiale du commerce, le développement de l'exclusion dans les pays développés qui fait des pays en développement des concurrents déloyaux (délocalisation, dumping social et écologique).

Dans le même temps, de nouvelles interdépendances se manifestent dans le domaine de l'environnement, de l'évolution démographique et des mouvements de population, de la santé, de la sécurité et de l'économie. Elles se superposent aux intérêts géostratégiques qui ont été l'un des fondements des relations « d'intérêts mutuels ».

Les défis auxquels sont confrontés les signataires du futur accord sont multiples : l'affirmation de stratégies de développement cohérentes, élaborées dans un cadre démocratique et partitif, la paix et la sécurité ; l'affirmation de solidarités et l'adhésion à l'idée que, dans un grand nombre de domaines économiques, sociaux commerciaux, environnementaux, de nombreux biens et services sont des biens collectifs qui devraient échapper aux lois du marché ; l'affirmation d'un partenariat Nord-Sud renouvelé, plus équilibré, se fondant sur des intérêts partagés clairement

validés par la société civile. L'Union européenne est à la fois le plus vaste marché du monde, la plus importante source d'aide au développement et le premier fournisseur de capitaux aux institutions financières internationales. Jusqu'à maintenant, elle n'a pas cherché à assurer le leadership, ni sur les questions de sécurité ni sur les questions économiques et commerciales. Elle a engagé un important changement. Sa dimension politique s'affirme et sa politique extérieure, notamment en direction des pays en développement ou en transition, en constituera un acte majeur. Elle cherche le moyen d'accroître la visibilité, la transparence et l'efficacité de cette politique extérieure ; qui est appelée à se déployer sans remise en cause de ses orientations antérieures.

La commission a publié en novembre 1996 son « Livre vers une relation entre l'Union Européenne et les pays ACP à l'aube du 21ème siècle ». Depuis lors, les réflexions et les discussions ont été engagées dans les pays ACP. L'Union Européenne et le Groupe ACP ont chacun formulé ses priorités dans un mandat de négociation. Le Parlement européen a produit deux contributions importantes : la première sous la responsabilité de Wilfried Martens (juillet 1997), la seconde sous celle de Michel Rocard (mars 1998). Les organisateurs de la société civile notamment les ONG ont également réagi et suggéré de nombreuses propositions.

Tous souhaitent refonder le partenariat euro-ACP sur la base d'un ' dialogue politique large entre les deux groupes qui porterait à la fois sur les questions de démocratie et de droits de l'homme, de gestion et de prévention des conflits, de politique de développement durable, de politique de coopération ou encore de gouvernementaux. Le volet commercial a été également au coeur des négociations, car le commerce est devenu un enjeu majeur de développement. L'Union européenne, pour répondre à cet enjeu, propose la mise en place des accords de libre-échange. Enfin, la négociation sur les modalités de mise en œuvre du futur accord a été ardue : le passage d'une logique de conditionnalité à une logique de contrat constitue une révolution culturelle pour les pays ACP comme pour l'Union européenne.

Ce travail consiste à analyser de manière critique les enjeux liés au renouvellement de la Convention de Lomé. Il est structuré en trois parties.

La première décrit le régime de porte ouverte c'est-à-dire les origines et l'évolution du contenu de la Convention et donne quelques éléments de bilan. La deuxième présente la Convention de Saint-Germain ou le nouveau contexte politique, économique et commercial international que la future convention doit intégrer. Enfin, la troisième partie aborde les enjeux de la négociation en précisant pour chaque thème les positions des deux parties, éclairées par les contributions d'autres acteurs, et en particulier celle du Parlement européen.

I. Le régime de porte ouverte

La conférence de Berlin trouva sa motivation dans la conclusion du traité anglo-portugais du 26 février 1884, par lequel l'Angleterre reconnut les prétentions du Portugal sur les deux rives du fleuve Congo : au nord de la côte jusqu'à Cabinda à l'est, la vallée inférieure du Congo jusqu'à Nioki. Le gouvernement de Lisbonne ayant établi dans cette zone des taxes diverses, le cours inférieur du Congo risquait d'être soustrait au libre commerce.

En Belgique, cependant, on s'indignait car les statuts de l'Association Internationale du Congo couraient le danger d'être privés de l'accès à la mer. Le gouvernement français de

l'époque protestât vigoureusement et fit valoir qu'aux termes de son traité de commerce sur la côte d'Angola, le Portugal s'engageait à traiter les sujets Français, en tous points, comme ceux des autres nations. Lesdits ressortissants français jouissaient des mêmes droits et avantages que les autres.

Cependant, le gouvernement allemand adressa une note au gouvernement britannique en ces termes : nous ne sommes pas à même d'admettre que le Portugal ou toute autre nation, ait des droits antérieurs sur le Congo. Nous partageons la crainte qui a été exprimée par les commerçants de toutes les nations que l'action des fonctionnaires portugais ne fût nuisible au commerce⁽¹⁾.

Devant cette réaction des Puissances, l'Angleterre consent à dénoncer le traité du 26 juin 1884 et Bismarck convoqua la conférence de Berlin pour régler le statut des territoires de l'Afrique centrale.

Les participants furent : L'Allemagne, l'Angleterre, la Belgique, la France, le Portugal, le Danemark, l'Espagne, l'Italie, la Norvège, les Pays-Bas, la Russie, la Suède, la Turquie et les Etats-Unis d'Amérique.

Entre temps, Léopold II, le roi des Belges, manoeuvra habilement pour obtenir la reconnaissance de l'Association Internationale du Congo par les Puissances ; il offrait en contre partie, la liberté commerciale absolue, l'égalité de traitement et la neutralisation du nouvel état. Ce prix ou ce statut de porte-ouverte, parue acceptable et, par conséquent, «plusieurs traités bilatéraux ont pu être conclus avec l'Association, reconnaissant à cette dernière, son drapeau et ses frontières contre l'octroi de la liberté commerciale aux ressortissants étrangers ⁽²⁾.

La conférence de Berlin établit eut lieu du 15 novembre au 26 février 1885 et donna lieu à la signature d'un acte général appelé « l'acte de Berlin D. Celui-ci a établi les principes fondamentaux du régime international qui régira le bassin conventionnel du Congo, c'est-à-dire le régime de porte ouverte.

Cet acte de Berlin établit l'égalité commerciale de tous les pays dans les limites du bassin conventionnel du Congo. Il interdit toute discrimination de traitement entre les commerçants européens, tant à l'importation qu'à l'exportation des marchandises. Il reconnaissait le droit du premier occupant mais il interdisait tout commerce exclusif de la métropole avec ses colonies. En d'autres termes, il introduisit un mécanisme multilatéral de liberté commerciale (le Congo de cette époque était considéré comme bien sans maître).

Pratiquement, l'acte de Berlin prévoyait :

- la liberté de navigation de tous les navires marchands sur les fleuves et les lacs, dans tout le bassin du Congo et tous les territoires de l'Afrique ; orientale nord et le cours du Zambèze au sud;
- la complète liberté du commerce de toutes les nations ;

¹ F. de MATRNES, « La conférence du Congo à Berlin et la politique coloniale d'Etats modernes», Revue de Droit International et Législation Comparée, 1886, p.234.

² R., YAKEMTCHOUK : L'Afrique en Droit International, Paris, édition A, 1971, p.234.

- l'interdiction de tous monopoles ou privilèges commerciaux ; • la franchise de toutes taxes de transit ;
- la franchise de tous droits d'entrée pendant vingt ans ;
- l'égalité de traitement entre les ressortissants des Etats signataires de l'Acte (¹).

L'Acte de Bruxelles du 22 juillet 1890

L'Acte de Berlin était prévu pour vingt ans. Mais déjà, cinq ans après, il fut révisé et complété par l'Acte de Bruxelles du 22 juillet 1890.

Ses dispositions n'étaient donc plus valables que pour quinze ans, avec possibilité de reconduction. Contrairement à l'acte de Berlin, l'acte de Bruxelles autorisait des perceptions douanières, à concurrence toutefois d'un maximum de 10% de la valeur des marchandises au port de débarquement. De plus, l'acte de Bruxelles coordonnait la lutte contre l'esclavagisme et le trafic des spiritueux au large des côtes.

II. La convention de saint germain en la Haye (10 septembre 1919).

La convention de Saint Germai a révisé les actes de Berlin et de Bruxelles. Elle s'appliquait aussi au bassin conventionnel du Congo qui débordait le Congo et le Ruanda-Urundi pour s'étendre sur des colonies *moises, britanniques et portugaises.

Les Etats signataires étaient : l'Australie, la Belgique, le Canada, les Etats-Unis d'Amérique, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Japon, la Nouvelle Zélande, le Portugal et l'Union Sud-Africaine.

Elle réaffirma le principe de la non-discrimination commerciale. Cependant, la convention ne se référa à tous les pays.

Elle n'a concerné que le bassin du Congo, les Etats signataires et les Etats membres de la société des Nations qui ont adhéré ultérieurement à cette convention.

En fait, le régime de la liberté commerciale s'efface au profit de la notion d'égalité de traitement. D'autre part, on notera toujours une différence entre la théorie et la pratique.

Le pacte colonial

A la base des échanges commerciaux entre la métropole et le territoire d'Outre-mer se trouvait le pacte colonial. Il s'agit, pour les Etats européens, d'ériger leurs industries sur le sol métropolitain et d'en écouler les produits dans les colonies. Pour cela, ils se garderaient d'établir des industries concurrentes dans leurs possessions d'outre-mer. Ceci apparut en Angleterre, puis en France, en Allemagne, en Belgique, etc.

¹ Droit International et Histoire Diplomatique. Documents choisis par C.A. COLLIARD A. MANIN, Tome Premier, II, Afrique-Amérique-Asie, Paris, édit. Montchrétien, 1971, pp. 434 -444.
Il y est traité de l'Acte général de la conférence de Berlin du 26 février 1885.

II.1. Principe et fonctionnement du pacte colonial

En ce qui concerne le fonctionnement du pacte colonial, les premières industries dans les colonies furent uniquement des industries d'extraction et d'exportation. Cela signifie que tout négoce avec l'étranger est interdit, que tous les produits des colonies sont acheminés vers la métropole, et réciproquement, toutes les importations dans le territoire d'outre-mer doivent provenir de la métropole.

Le pavillon national de la métropole ouvre les transports des marchandises tant à l'aller qu'au retour, les colonies ne peuvent fabriquer leurs propres produits, l'industrie de transformation étant un privilège, métropolitain.

Comme le souligne Georges HARDY : « le principe c'est qu'en, matière coloniale, tout doit être fait par et pour la métropole et le pacte colonial se ramène à ces deux termes : la métropole fonde et entretient les colonies ; celles-ci enrichissent la métropole. Il découle de tout ceci qu'en aucun cas les colonies ne doivent concurrencer la métropole, que le commerce colonial (importation) doit être réservé aux négociants métropolitains et les étrangers en sont rigoureusement exclus d'où cette expression exclusive »⁽¹⁾

Tout au long de la période coloniale, les marchés d'outre mer sont une sorte de chasse gardée des pays colonisateurs.

Il sera très difficile, par exemple, pour un industriel français, de s'établir sur le sol d'une colonie britannique, belge ou portugaise⁽²⁾

En fait, le régime de la porte-ouverte fut une exception au principe du pacte colonial. N'a-t-on pas parlé, à juste titre d'ailleurs, de colonialisme collectif? Pratiquement, le régime adopté par l'Acte de Berlin fut vite effacé pour laisser apparaître certaines taxes douanières.

Avec le régime de la porte ouverte, des entreprises étrangères pouvaient se faire concurrence dans une colonie donnée. Au point de vue économique, ce système de libre concurrence favorisait le développement, contrairement aux autres colonies où la chasse gardée était pratiquée de rigueur.

On peut dire qu'entre les deux guerres mondiales et même à la veille de la seconde guerre mondiale, l'esprit du pacte colonial était toujours vivant. Il sera à la base des revendications dans les nations insatisfaites au sujet de la répartition des matières des colonies. Le sort de l'Allemagne, l'Italie, la Pologne illustre bien notre propos.

II.2. L'économie congolaise sous l'administration belge

Le statut financier du Congo à l'époque coloniale

En vertu des dispositions de l'article premier de l'Acte général de Berlin du 26 février 1885, repris dans la convention de Saint Germain-en-Layé du 10 septembre 1919, le Congo fut

¹ G. HARDY : Histoire de la colonisation française, 4^e édition, Paris, 1953, p. 53.

² G HARDY : op.cit., p. 53.

tenu de respecter, sur son territoire, la plus complète liberté de commerce de toutes les nations. Aucun traitement différentiel ne peut donc être imposé aux marchandises appartenant aux ressortissants des Etats signataires de la convention ; le transit fut exempt de droits, taxes et redevances, autres que ceux perçus pour services rendus.

L'article de la loi du 18 octobre 1908, dite «Charte coloniale », stipule que « le Congo belge a une personnalité distincte de celle de la -métropole. L'actif et le passif de la Belgique et de la rente congolaise demeura exclusivement à la charte de la colonie.⁽¹⁾

En dépit de deux guerres mondiales et des fluctuations qui ont marqué l'évolution du Congo depuis l'époque à laquelle ces dispositions furent adoptées, celles-ci furent toujours scrupuleusement observées. Elles imposèrent, à des fréquentes reprises, des disciplines sévères au Congo comme à la Belgique.

Il reste que les patrimoines monétaires, financiers et budgétaires des deux territoires demeurent rigoureusement séparés, sauf l'aide que la Belgique due apporter au Congo au cours de la crise qu'il connaît pendant la décennie débutant en 1930 et celle qu'elle lui apporta en 1959.

II.3. Evolution des finances congolaises jusqu'à 1958

3.1. Les budgets ordinaires :

On peut distinguer plusieurs périodes dans cette évolution générale. La première évolution commence en 1908 et se termine en 1919. En réalité, le mot "période héroïque" s'appliquerait plus exactement à celle de l'Etat indépendant du Congo, au cours de laquelle le jeune Etat, enfermé dans un ensemble d'obligations, disposa de ressources extrêmement modestes vis-à-vis des dépenses d'installation considérables. Cependant, les années 1908 et suivantes se ressentirent encore de cette situation. A peine certains surplus apparurent-ils en 1910 et 1911 que le Congo de l'époque se trouva emporté sans les circonstances de la première guerre mondiale, qui se traduisirent et ressentirent à la fois des effets de la hausse des prix et de l'expansion de l'appareil de l'Etat.

Les progrès de l'économie permirent, en même temps, une augmentation pour susciter, au cours de la deuxième partie de cette décennie, des surplus dont l'importance dépassa celle des déficits subis au cours de la première partie.

Mais, on sait que sur la décennie qui débuta en 1930 fut caractérisée par une dépression économique sévère, déterminée aussi bien par la contraction des productions que par la dépréciation des prix. Ces phénomènes devaient frapper de façon particulièrement sensible une économie jeune, essentiellement axée sur la production des matières premières.

Les efforts fournis par les autorités congolaises (coloniales) de l'époque pour réduire l'importance des dépenses publiques n'empêchent point de déficits entre 1930 et 1934, il fallut l'intervention de la métropole pour atténuer l'importance et la gravité de ce déficit ; il a fallu l'adaptation monétaire du franc belge et du franc congolais à une situation économique mondiale

¹ Bulletin de la Banque centrale belge et Ruanda-Urundi, publication mensuelle, décembre 1959, n°12, 8^e année, pp.0 461-468.

elle-même en amélioration pour redresser le cours de cette évolution.

La troisième période alla de 1939 à 1945: le Congo belge participa aux efforts de guerre des puissances occidentales. Si cet effort manifesta par un gonflement important des dépenses exceptionnelles de la guerre, il se traduisit, du point de vue des budgets ordinaires, par une augmentation sensible des recettes vis-à-vis des dépenses, si bien que les budgets se clôturèrent en boni.

La quatrième période, elle, va de 1945 à 1958. Enfin, c'est la période qui a permis à l'économie congolaise d'aborder une longue durée d'expansion et qui allait caractériser toute période d'après guerre jusqu'en 1958. Cette longue période, qui s'écoula sous le signe du développement des investissements des dépenses et des recettes ordinaires, se trouva portée par ce mouvement comme par l'état de haute conjoncture dans lequel le Congo Belge vécut jusqu'en 1958⁽¹⁾.

3.2 Les budgets extraordinaires

Les dépenses d'investissements publics se sont développées au cours des deux phases importantes de l'histoire du Congo. Une première période d'investissement massif s'est placée entre 1920 et 1931. La grande crise d'abord et la deuxième guerre mondiale ensuite, furent marquées d'une réduction du rythme des investissements. Cependant, les années écoulées depuis la fin de la guerre ont été dominées par l'exécution du programme décennal et furent en conséquence caractérisées par une nouvelle reprise des investissements.

Après la deuxième guerre mondiale, l'économie de l'Europe était tachée d'unifier les secteurs économiques qui s'y prêtent. L'année 1950 voit le projet de la création de la communauté Européenne du Charbon et d'Acier (C.E.V.B.C.A.) par la signature du traité à Paris, le 18 avril 1951⁽²⁾.

Jusqu'à ce moment là, on parlait de l'Afrique. Cependant, la naissance de la C.E.E. est une fusion de trois institutions communautaires instituées au départ par trois traités distincts : la première communauté concerne le charbon et l'acier (la C.E.V.B.C.A.) qui a été instituée par le traité de Paris du 18 avril 1951. Cette communauté européenne trouve son origine dans un plan préparé par le Français Jean Monnet et proposé dans une déclaration solennelle du Ministre français des relations extérieures Robert Schuman le 09 mai 1950. Cette proposition cherchait à surmonter, dans une France à l'époque marquée par les difficultés de l'après-guerre et hantée par la perspective d'un nouveau conflit franco-allemand, ainsi que les craintes suscitées par la reconstruction en 1949 d'un état allemand à partir de secteurs d'influence militaires américains, anglais et français.

Comme le souligne J.J. Guth, l'originalité du plan Schuman était de changer les données de problème en proposant de placer sous une autorité commune, les productions française et allemande de charbon et acier, produits essentiels à l'époque pour le développement économique et pour un éventuel effort de guerre. Ce plan, précise l'auteur, avait l'avantage de sceller une réconciliation entre la France et l'Allemagne et de reconstituer le point de départ d'une

¹ Rapport colonial 1958: p.38 (voir les archives Africaines, Bruxelles).

² J.J. GUTH : Comprendre l'Europe, Paris, 1980, p.9.

construction européenne plus étroite ; il est accepté aussitôt par la République fédérale d'Allemagne, l'Italie, les Pays-Bas, la Belgique, le Luxembourg et l'Europe des six.⁽¹⁾

L'aggravation de la guerre froide posant aussi dans une certaine manière le problème du réarmement de l'Allemagne, un projet de communauté Européenne de Défense est élaboré sur le modèle de la C.E.C.A. et un traité signé par les six en 1952. Supposant la mise en oeuvre d'une communauté politique, peut-être trop ambitieuse pour l'époque et survenant dans des circonstances incertaines, ce projet est refusé en août 1954 par l'Assemblée Nationale Française.⁽²⁾

3.3. Le projet d'association Euro-Africaine

Entre-temps, d'autres projets allaient surgir, ils étaient plus immédiats et plus concrets. En effet, contrairement à l'actuel réservé à l'idée d'unification européenne lancée par l'Aristide Briand entre les deux guerres, le vaste mouvement intégrationniste entamé dès 1945, pris des formes autrement plus concrètes. La création des institutions européennes rapprocha, politiquement les pays du vieux continent, libéra les échanges commerciaux, suscita la spécialisation et la fusion des entreprises partant des réformes des structures économiques dans le sens de la division internationale du travail. Par ricochet, ces réformes affectaient directement ou indirectement les territoires d'outre-mer. Comment le processus de promotion des pays africains vers l'indépendance politique était déjà en cours, il s'agissait de trouver des formules de coopération pour la période d'avant et d'après l'indépendance ; de telles formules, les unes valables d'autres illusoire, ont été esquissées par les traités constitutifs de la plupart des institutions européennes.⁽³⁾

On se souvient qu'après l'accession à l'indépendance des anciennes possessions italiennes dont la Libye et la Somalie, il y avait deux pays membres de l'Europe des six qui exerçaient encore à l'époque, des responsabilités internationales en Afrique. Il s'agissait de la France et de la Belgique. Le gouvernement français exigea l'association de ses territoires d'outre-mer aux institutions européennes et fit de cette exigence la condition sine qua non de sa participation à l'ouverture d'intégration.

Face à cette évolution, la position internationale du Congo Belge se posa dans une optique nouvelle. Son éventuelle association aux institutions de l'Europe des six, plus particulièrement au Marché Commun en gestation depuis 1953, postulait la suppression des droits de douane tant à l'exportation, qu'à l'importation, qu'en présentaient ainsi près de la moitié de son budget. « Ce retour au régime strict de la porte ouverte »⁽⁴⁾ devait nécessairement dépasser le cadre de la Convention de Saint germain : il fallait cette fois Ouvrir le marché congolais à l'Allemagne, exclue en 1919 du bénéfice des dispositions conventionnelles.

Ces perspectives d'avenir ont suscité en Belgique un vif intérêt, tant surie plan

¹ J.J.GUTH:op.cit., p.10.

² Idem, p. 11.

³ Organisation Européenne (16 avril 1948). Conseil de l'Europe (5 mai 1949) Union européenne de paiement (19 septembre 1959). Communauté Européen du Charbon et de l'Acier (18 avril 1951). Projet de la communauté européenne d défense (27 mai 1952), projet de la Communauté Politique (10 mars 19453).

⁴ La politique de porte ouverte, consistait, que tous les Etats européens entrent au 2 Congo pour exploiter et qu'ils ne peuvent pas le payer la douane.

doctrinal⁽¹⁾) que sur les incidences pratiques d'une éventuelle adhésion du Congo à l'Europe des six. Réuni en séance plénière, le 04 février 1954, le comité de l'association des intérêts coloniaux belges, déclara avec force que les obligations contractées par la Belgique en vertu de l'acte général de Berlin du 26 février 1885 et de la convention de Saint Germain étaient incomparables avec celles que lui imposerait l'intégration de ses territoires d'Afrique à une communauté Economique Européenne, laquelle ne vise à constituer qu'un marché commun que pour une partie de l'Europe (Europe des six), Le comité estima que les intérêts des territoires africains et de leurs populations seraient mieux servis par l'extension et la rigoureuse application du régime imposé au bassin conventionnel du Congo que par l'intégration totale de ces territoires à une communauté européenne. En conséquence, le comité d'Afrique déclara à l'unanimité que l'intégration des territoires belges d'Afrique à une communauté européenne ne serait, au moins dans leur avenir proche, hautement préjudiciable à la poursuite du développement belge d'exclure le Congo et le Rwanda-Urundi du traité d'intégration.⁽²⁾

Devant cette ampleur et cette intensité du débat, le congrès colonial national réuni le 26 juin 1955, en sa dixième session, axa ses travaux sur le problème de l'intégration des territoires d'outre-mer de la Belgique dans la communauté politique européenne⁽³⁾. Le rapport de la section économique présidée par L. Brunel estima qu'une intégration du Congo Belge dans la communauté européenne pourrait avoir, sur le développement futur de ce territoire, des répercussions fâcheuses. Ce rapport soulignait, par contre, que le régime de la porte-ouverte, conformément aux traités qui ont servi à l'égard de la métropole belge à assurer les conditions les meilleures dans les échanges internationaux, ne peut être abandonné à la légère. Il va d'ailleurs plus loin que toute mesure de libération qui pourrait être envisagée dans la communauté européenne. L'intégration européenne n'ajouterait en somme à cette faculté qui si elle accordait un traitement préférentiel aux pays membres⁽⁴⁾.

Au cours du même débat, le problème de la liberté d'établissement souleva lui aussi des objectifs. Les dangers d'une immigration européenne massive, en provenance notamment de l'Italie, de l'Allemagne et de la Hollande, ont paru graves. On craignait également qu'une fois intégrée dans la communauté Européenne, le Congo subisse la politique des pouvoirs supranationaux de la communauté au détriment des intérêts belgo-congolais. « Livrer en ce moment le Congo à une communauté à six, disait le baron de Vleeschauwer, est une responsabilité grave que je ne suis pas disposé à assumer ». D'autres orateurs belges abordèrent dans le même sens pour refuser l'intégration du Congo dans la communauté, notamment M. Moller de Laddesrous espéra « empêcher que l'on arrive à un régime d'internationaliste de notre colonie », et M. Copens devait renchérir en ces termes : « Quant à l'oeuvre que nous menons au Congo, nous devons y conserver notre autorité pleine et entière, une autorité, ajoute-t-il, sans partage ».

Enfin, le ministre des colonies, M. Buisseret (un libéral) souligne à son tour que puisque le Congo bénéficie d'un régime international extrême libéral, il en souffre aussi quelques fois dans les négociations, ; point n'est besoins, ajoute l'orateur, engagements autres que ceux qui

¹ F. VBAN DER LINDEN : Les autorités d'outre mer et la communauté européenne, Bruxelles, IRCB., 1953.

² Idem.

³ P. MONTENEZ : Le Congo belge et l'intégration européenne : in Problème de l'Afrique Centrale, n°3, 1954, pp.3-5.

⁴ Idem, pp.3-15.

définissent actuellement son statut ; et de suggérer, qu'avant de franchir le chaos de l'intégration, il serait désirable d'étendre ce régime aux autres dépendant des pays de la petite Europe (en l'occurrence la France)⁽¹⁾

Ce débat du congrès n'eut pas de suites immédiates. Déjà deux mois plus tard, le 30 août 1954, le Parlement français refusait de prendre en considération le traité instituant la communauté européenne de défense, ce qui "condamnait mutatis mutandis le projet d'intégration politique. Cet échec de la CED constituait le problème de l'association des territoires africains. Cette question reviendra à l'ordre du jour, à l'occasion du traité de Rome du 25 mars 1957, instituant la Communauté Economique Européenne⁽²⁾.

Cependant, ce traité avait prévu le système d'association des pays et territoires d'outre-mer soumise à un régime préférentiel particulier. Les six Etats fondateurs de la Communauté Economique Européenne appliquent à leurs échanges commerciaux avec les pays africains impliqués à ses échanges commerciaux avec le six Etats européens ainsi qu'avec les autres africains, le régime qu'il applique à l'Etat européen avec lequel il entretient des relations particulières.

En définitive, l'idée centrale de ce plan était qu'il fallait développer les liens entre les pays producteurs de matières premières et les pays "Industrialisés.

Nous pensons que cette position peut s'expliquer aussi par le fait que les pays colonisateurs, notamment la Belgique n'envisageait pas l'indépendance politique de ses colonies dans un avenir très proche. Enfin, il est évident que les Etats européens qui avaient des avantages en Afrique, ne voulaient pas collectiviser leurs domaines coloniaux.

Toutefois, les Etats africains ne furent jamais consultés pour le statut d'association qui allait les lier à la Communauté Européenne et la position de la Belgique était mitigée. Elle se demandait s'il était opportun d'inclure dans la négociation sa colonie.

En effet, à cette époque, la situation économique du Congo était brillante et on se demandait si les avantages qu'elle tirerait d'une association compenserait les restrictions éventuelles apportées à sa liberté économique. Par ailleurs, le régime du bassin conventionnel du Congo avait depuis longtemps soumis au statut de la porte ouverte ; le Congo et ses échanges commerciaux étaient pour une part orientés vers d'autres pays européens en dehors du groupe des six.

Malgré toutes les difficultés dues au fait que les six n'avaient pas les mêmes intérêts dans les pays et territoires d'outre-mer, le problème fut résolu et une décision unanime des six fut prise associant ces pays et territoires à la communauté européenne⁽³⁾.

¹ Congrès colonial, op.cit., p.76.

² R. YACKEMTCHUC : Afrique en Droit International, Paris, 1980, pp.288-303.

³ Voir traité de Rome : 4ème partie, art. 131 à 136 + protocole portant sur une convention d'application relative à l'association des P.T.O.M à la Communauté.

III. Les enjeux de la négociation

Sous cette rubrique, nous examinerons successivement le traité de Rome, l'aide financière aux P.T.OM et l'avenir de l'ACP après la création de l'Union Africaine.

III.1. Le traité de Rome

Le traité de Rome fut signé le 25 mars 1957 à Rome, il signifiait la création de la Communauté Economique Européenne et l'institutionnalisation de l'association des PTOM à la CEE. Tandis que le traité de Paris contractants c'est-à-dire les six pays fondateurs de la Communauté Européenne.

Le lecteur de ce traité ne découvre qu'une seule disposition susceptible de s'appliquer aux pays et territoires d'outre-mer. Il s'agit de l'art. 79 aliéna 2, stipulant que chaque partie contractante s'engage à étendre aux autres Etats membres, les mesures de préférence dont elle bénéficier pour le charbon et l'acier dans les territoires non européens soumis à sa juridiction⁽¹⁾.

Cette position des Etats membres à l'égard de leurs territoires d'outre-mer tenait d'abord au secteur d'intégration choisi. En effet, dès que ces pays membres choisissaient d'aller plus loin et abandonnaient le principe de l'intégration par secteur (allusion faite à l'échec de la C.E.V.B.D.. en 1957), ils décidèrent d'établir entre eux, un marché commun généralisé qui posait de façon aiguë le problème du sort des pays et territoires d'outre-mer des Etats européens.

Les échanges commerciaux : dans ce domaine, l'objectif, essentiel est la libération des échanges commerciaux entre les P.T.OM., d'une part, et la Communauté de l'autre. C'est-à-dire que les marchandises originaires de l'Afrique bénéficient à leur entrée dans l'Europe des six de l'élimination totale des droits de douane qui intervient progressivement entre les Etats européens.

La suppression de droit de douane et des contingents est organisée par l'article 133 du Traité à l'article 9 de la convention d'application.

Les Etats membres doivent appliquer à leurs échanges commerciaux avec les P.T.OM., le régime qu'ils s'accordent entre eux. Le régime semblable à celui dont bénéficie l'Etat membre avec lequel chaque pays et/ou territoire d'outre mer est lié plus particulièrement.

En terme économique, les Etats membres doivent à l'égard de leurs échanges commerciaux avec les P.T.O.M., à une réduction progressive jusqu'à la suppression complète des droits de douane et taxes d'effets équivalent à ces droits sur les importations en provenance des associés.

De leur côté, les O.P.T.M. ne doivent pas faire la discrimination entre les Etats membres.

Quant au désarmement contingentaire, il est en général réglementé comme suit : "dans chaque pays ou territoire où existent des contingents à l'importation, et, un après l'entrée

¹ Article 11, paragraphe 1 de la Convention d'application.

que ceux avec lesquels ce pays ou territoire a des relations particulières aux Etats membres⁽¹⁾.

A partir de la même date, il y avait une augmentation de 20% par an de la valeur de ces contingents. C'est dire qu'au 31 décembre 1962, l'ensemble, des contingents devait être plus que doublé. Pour les contingents inférieurs à 7% de l'importation totale d'un pays associé, un contingent égale à 7% devait être retenu dès le début de la première année, augmenté de 20% par an. Pour les contingents nuls, la commission déciderait des modalités d'ouverture et l'élargissement des contingents ouverts aux autres Etats membres.

En 1958, on trouve au Congo les industries extractives du cuivre dans les provinces du Katanga, et du Kivu, de l'étain et du diamant pour le Kasai, caoutchouc pour l'Equateur, du café dans la province orientale (le café n'est pas localisé seulement dans cette province mais bien partout dans le Congo, pays agricole car jusqu'à présent l'agriculture occupe plus de 80% de la population.

Les recettes budgétaires du Congo proviennent en partie des recettes fiscales et douanières. L'application de l'article 133, paragraphe 2 du traité de Rome prévoyait la suppression progressive des taxes d'implantation-frappant les produits originaires de la C.E.E., signifiait pour le Congo une érosion dans son budget. C'est ainsi qu'il eut recours, comme certaines autres associations, aux mesures de sauvegarde prévues à l'article 133, paragraphe 3 du traité.

Le régime applicable aux échanges entre les P.T.O.M. Théoriquement, le principe de Rome s'applique aussi bien aux échanges entre les P.T.O.M. qu'aux importations de marchandises en province de la C.E.E.

Par ailleurs, les échanges entre divers P.T.O.M. ayant en commun des liens particuliers avec un Etat européen dont souvent l'objet de conventions et d'accords établissant un régime de certaines franchises douanières ; quant à leurs échanges commerciaux comme par exemple l'union douanière entre le Congo de l'époque, la Belgique et le Ruanda-Urundi.

En ce qui concerne l'élimination des restrictions quantitatives, il faut remarquer que certaines colonies les appliquaient déjà, en raison du régime de la porte ouverte auquel elles étaient soumises. Mais elles n'avaient pas de statut juridique international.

III.2. Aide financière aux P.T.O.M.

Dans le traité de Rome, notamment article 132, paragraphe 3, il est stipulé que « les Etats membres de l'organisation contribuent aux investissements que demande le développement progressif des pays et territoires d'outre-mer »⁽²⁾. (La Convention d'application de l'aide prévue à l'article 13).

Le F.E.D. est un organe de la Communauté Européenne qui a été institué par l'article 1 de la convention d'application. Il est pourvu d'une autonomie financière totale, mais ne possède pas la personnalité juridique. Il est alimenté par des contributions budgétaires des Etats membres

¹ Article 79 du traité de la C.E.E.

² Article 11, paragraphe 1 de la convention d'application.

de la C.E.E. et est géré par la commission des Communautés Européennes.

Le champ d'intervention de cet organe est très vaste, ses actions restent concertées aux secteurs social et économique.

Il peut financer des :

- interventions directement productifs ;
- actions de développement intéressant l'économie rurale ;
- actions d'assistance technique préparatoires, concomitantes et postérieures aux investissements ;
- actions de formation professionnelle et de formation de cadre ;
- envois d'experts et de techniques ;
- actions destinées à parer à des difficultés graves à des cours mondiaux ou à des calamités naturelles ;
- actions favorisant la commercialisation et la promotion des ventes des produits, etc.

On désigne ainsi le Fonds Européen pour le Développement relatif au Traité de Rome et couvrant comme lui la période de 5 ans, allant du 1^{er} janvier 1958 au 31 décembre 1962. Il faut doter d'un montant total de 5.811,25 d'unités de compte⁽¹⁾.

La participation des pays membres fut la suivante :

Pays membres	Millions d'U.C.	%
Allemagne	200	34,41
France	200	34,41
Belgique	70	12,04
Pays-Bas	70	12,04
Italie	40	6,88
Luxembourg	1,25	0,22
Total	581,25	100

III.3. L'avenir de l'ACP après la création de l'Union Africaine

3.1. Du traité de Rome à la Convention de Lomé

La coopération entre l'Europe et les Etats d'Afrique, puis ceux des Caraïbes et du Pacifique, existe depuis les premiers pas de la construction européenne. Elle s'est enrichie au fil des années, tant au niveau de son étendue géographique que de son champ d'application, au point qu'elle constitue un "pilier de la construction et de l'identité européenne.

- Dès la signature du Traité de Rome en 1958, des accords sont conclus entre les six Etats européens et les pays d'Outre-mer selon un système unilatéral d'association. Un premier Fonds Européen de Développement (FED) est créé, sous forme d'aide non remboursable,

¹ L'U.C. Correspondance à l'époque à la définition du dollar U.C. avant le 18 décembre 1971, soit environ 7FF.

pour financer des projets d'infrastructures. Ce fonds est alimenté par les contributions volontaires des Etats membres ;

- La solidarité qui entendait s'exprimer dans ces accords sert de modèle pour "les accords de Yaoundé" (1963 et 1969) conclus entre la communauté européenne et les Etats africains et malgaches depuis peu indépendants. Les deux orientations de la coopération européenne dessinée par le Traité de Rome sont confirmées. La première concerne le domaine commercial où la réciprocité des droits et des obligations a pour objectif d'encourager les échanges commerciaux entre les deux parties. La seconde a trait à la coopération technique et financière, et repose sur la réalisation de projets de développement.
- La dimension politique est également présente : "... dans le contexte de la guerre froide, il fut jugé utile et important d'offrir" au pays associés" nouvellement indépendants de meilleurs avantages que ceux offerts par le bloc soviétique". En 1969, plusieurs Etats du Commonwealth intègrent les accords de Yaoundé, bientôt rejoints par d'autres anciennes colonies britanniques, suite à l'adhésion de la Grande-Bretagne à la Communauté européenne en 1973 ;
- La première Convention de Lomé est signée en 1975 entre la communauté européenne, regroupant alors neuf membres, et quarante-six Etats ACP indépendants. Elle se veut un projet politique ambitieux et novateur, en définissant des relations Nord-Sud fondées sur la solidarité, tant du point de vue commercial (la réciprocité des préférences commerciales n'est plus recherchée) que du point de vue de l'aide au développement. Elle répond également aux préoccupations économiques européennes : préserver des marchés extérieurs privilégiés et garantir l'approvisionnement en matière première, notamment après le premier choc pétrolier. Et à des préoccupations politiques : gérer les intérêts géostratégiques et assurer un sentiment de responsabilité envers les anciens colonies. La Convention de Lomé remplace donc les accords de Yaoundé. Elle fera l'objet d'une renégociation quinquennale jusqu'en 1990 où la Convention de Lomé IV est reconduite pour une période de dix ans avec révision à mi-parcours.

3.2. Des principes uniques

Dès la première version de la Convention de Lomé, les bases d'une coopération originale et à de nombreux égards exemplaires sont établis. Plus ambitieuse que les accords de Yaoundé, cette Convention entend lier l'aide et le commerce. Elle élargit le champ de la coopération à des nouveaux domaines, comme la stabilisation des recettes d'exportation (STABEX) pour les produits de base. Sa plus grande originalité est d'instituer le principe de partenariat entre les deux groupes de pays pour la définition de son contenu et de sa mise en oeuvre. Ce partenariat se caractérise par :

- La contractualité, n'assurant aux ACP aucune modification unilatérale par l'Union Européenne est possible. Le contenu de la coopération fait l'objet de négociations entre les pays ACP et la Commission européenne et donne lieu à un Programme Indicatif National (PIN).

- A côté de PIN sont négociés (toujours sur une base paritaire) des Programmes Indicatifs Régionaux (PIR) ;
- La prévisibilité et la sécurité qui se traduisent par la programmation quinquennale d'enveloppes financières nationales et régionales en appui aux PIN, et par l'extension quasi systémique des préférences commerciale aux nouveaux produits ACP exportés sur le marché européen.

L'originalité de la Convention de Lomé se fonde également sur une approche "progressive" des relations Nord-Sud, emprunte des réflexions des années 70 sur le Nouvel ordre économique international. L'objectif affiché est la promotion et la diversification des exportations ACP vers la Communauté européenne afin de réduire leur dépendance à l'égard des produits de base. Cela se traduit par :

- La reconnaissance de l'inégalité des partenaires commerciaux dans l'économie mondiale qui justifie la non réciprocité des avantages consentis ;
- L'affirmation que la différence de poids économique des partenaires ne doit pas empêcher la parité politique et la gestion conjointe des institutions de la Convention (Conseil des Ministres, Comité des Ambassadeurs, Assemblée partenaire) ;
- Une approche globale de la coopération et du développement, où tous les secteurs socio-économiques sont couverts, combinant l'éventail des instruments d'aide et de commerce ;
- Les Conventions Lomé I (1975-80) et Lomé II (1980-85) mettent surtout l'accent sur le développement industriel et rural, avec les grands projets de développement, la création d'outil comme le Stabex et le Sysmin pour compenser les baisses de recettes d'exportation de produits primaires, ou encore les protocoles agricoles ;
- Lomé III (1985-1990) intègre des dimensions nouvelles comme la sécurité alimentaire et l'environnement. Surtout elle prend en compte le caractère durable et structurel de la crise économique en Afrique. Un appui à l'ajustement structurel est créé à cet effet, qui passe par un soutien au budget ou la balance de paiements des Etats ACP ;
- Lomé IV (1990-2000) est instituée pour une période de dix ans, révisable à mi-parcours. Elle apporte des modifications notables en renforçant son appui à l'ajustement structurel et en conditionnant ce dernier à la signature d'accords avec les institutions de Bretton Woods (FMI et Banque Mondiale). La coopération décentralisée bénéficie d'une attention particulière et le problème de la dette est évoqué ;
- Enfin, Lomé IV-bis (révision à mi-parcours de Lomé IV, 1995-2000) érige le respect des droits de l'homme en conditionnalité. Ainsi la violation de l'un des "droits fondamentaux de l'homme" dans un pays ACP peut-elle entraîner la suspension partielle ou totale de l'aide au développement.

Conclusion

En conclusion, retenons que le but de notre étude a consisté d'abord à démontrer les tractations de la C.E.E. pour incorporer la République Démocratique du Congo comme membre au sein de la Communauté Economique Européenne, ensuite pour sensibiliser les dirigeants africains à la dynamique de l'intégration économique, politique et culturelle du continent.

Cette Union, en tant qu'institution de haute autorité commune du type fédéral, indépendamment des gouvernements des Etats membres, n'est pas un organe de coopération intergouvernemental, mais bien l'institution qui jouera un rôle fondamental pour l'unification de l'économie du continent - africain.

On peut actuellement se poser la question de savoir s'il est nécessaire de poursuivre la coopération entre l'Union Européenne et l'ACP d'Afrique après 40 ans de fourberie.

Le mot coopération, choisi par les occidentaux, est défini par Brunon MUPINGANAYI comme un processus d'actions réfléchies posées pour la poursuite en commun des objectifs mutuellement et équitablement profitables aux partenaires intéressés »⁽¹⁾. Or l'Union Européenne cherche effectivement à cantonner les pays ACP dans leur rôle naturel de fournisseurs de matières premières, pour la marche de l'industrie européenne. Toutes les conventions signées jusqu'aujourd'hui, traduisent cette réalité, la création du STABEX et du SYSMIN en est une véritable preuve. Alors que toute tentative de stabilisation de cours de matières premières favorise le progrès techniques des pays avancés qui en même temps fabriquent à grande échelle des produits synthétiques.

Cependant, le 23 juin 2000, après dix huit mois de négociation, l'Union européenne et 71 Etats d'Afrique, des Carabes et du Pacifique (ACP) ont encore signé un nouvel accord de partenariat devant régir leurs relations d'aide et de commerce. Le nouvel accord, celui de Cotonou, est conclu pour une durée de vingt ans avec une clause de révision tous les cinq ans. Cet d'un accord est doté d'un budget de 13,5 milliards d'euros pour les cinq premières années. Il succède ainsi à la Convention de Lomé dont la quatrième version s'est achevée en février 2000.

Malgré la coloration de la coopération entre l'UE et l'ACP, il n'y a pas de volonté politique pour développer ou industrialiser l'Afrique.

L'Afrique face à l'Occident est un partenaire floué ; la République Démocratique du Congo et l'Afrique doivent s'invertir dans l'Union Africaine pour espérer des lendemains probablement meilleurs.

¹ Brunon MUPINGANAYI ; Le point de la coopération Industrielle Union Européenne/pays ACP d'Afrique, CARI, Kinshasa, 1995, p.3.