Urban Vahsen

Eurafrikanische Entwicklungskooperation

Die Assoziierungspolitik der EWG gegenüber dem subsaharischen Afrika in den 1960er Jahren

Geschichte

SGEI – SHEI – EHIE

Franz Steiner Verlag

Urban Vahsen
Eurafrikanische Entwicklungskooperation

Studien zur Geschichte der Europäischen Integration (SGEI)

Études sur l'Histoire de l'Intégration Européenne (EHIE)

Studies on the History of European Integration (SHEI)

Nr. 6

Herausgegeben von / Edited by /
Dirigé par Jürgen Elvert

In Verbindung mit / In cooperation with /
En coopération avec
Charles Barthel / Jan-Willem Brouwer /
Eric Bussière / Antonio Costa Pinto / Desmond
Dinan / Michel Dumoulin / Michael Gehler /
Brian Girvin / Wolf D. Gruner / Wolfram
Kaiser / Laura Kolbe / Johnny Laursen /
Wilfried Loth / Piers Ludlow / Maria Grazia
Melchionni / Enrique Moradiellos Garcia / Sylvain
Schirmann / Antonio Varsori / Tatiana Zonova

Urban Vahsen

Eurafrikanische Entwicklungskooperation

Die Assoziierungspolitik der EWG gegenüber dem subsaharischen Afrika in den 1960er Jahren

Franz Steiner Verlag Stuttgart 2010

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-515-09667-6

Jede Verwertung des Werkes außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Übersetzung, Nachdruck, Mikroverfilmung oder vergleichbare Verfahren sowie für die Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen.
© 2010 Franz Steiner Verlag, Stuttgart
Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier.
Redaktion: Sebastian Funk, Köln
Druck: Laupp & Göbel GmbH, Nehren
Printed in Germany

INHALTSVERZEICHNIS

Résumé 9
Summary 23

A. Einleitung 37

B. Die Assoziierung der Überseegebiete in Afrika an die EWG im Rahmen der Römischen Verträge 55

1. Die Assoziierung der Überseegebiete an die EWG als Verhandlungsgegenstand im Vorfeld der Römischen Verträge 55

2. Frankreich und die Assoziierung der Überseegebiete an den Gemeinsamen Markt 66
   2.1. Die Union Français 66
   2.2. Die Überseegebiete müssen am Gemeinsamen Markt teilnehmen 70

3. Die Bundesrepublik Deutschland und die Assoziierung der Überseegebiete an den Gemeinsamen Markt 79
   3.1. Die BRD und Afrika in den 1950er Jahren und die frühe Entwicklungspolitik 79
   3.2. Die BRD und die Assoziierung der Überseegebiete während der Verhandlungen über den Gemeinsamen Markt 1956/57 85

4. Der Vertrag von Rom und die Assoziierung der überseeischen Gebiete und Länder 100

5. Fazit 104

C. Die Assoziierungspolitik 1958-1963 109

1. Stellungnahmen und Reaktionen 109
   1.1. Die Haltung der Assoziierten 109
   1.2. Stellungnahmen und Reaktionen der beiden Supermächte 110
   1.3. Die Debatten über die Assoziierung in der UNO und im GATT 113

2. Institutionelle und ideologische Grundlagen 118
   2.1. Die Kommission und ihre Generaldirektion für die überseeischen Länder und Gebiete 118
   2.2. Zum Entwicklungsdiskurs der EWG 122

3. Entwicklungshilfe und Handelsbeziehungen 138
   3.1. Die Entwicklungshilfe im Rahmen des ersten Europäischen Entwicklungsfonds 138
      3.1.1. Die Schaffung des ersten Europäischen Entwicklungsfonds 138
      3.1.2. Verzögerungen und Probleme 144
      3.1.3. Der erste Europäische Entwicklungsfonds (1958-1963) – Tätigkeit und Bilanz 165
      3.1.4. Die Vergabepraxis des EEF 179
   3.2. Der Ausbau der Handelsbeziehungen 184

4. Die EWG und Afrika 198
   4.1. Afrikapolitische Konzeptionen der EWG-Kommission 198
   4.2. Die EWG als neuer Akteur in Afrika 206
   4.3. Die franko-afrikanischen Beziehungen und die Assoziierung 215
   4.4. Die Zusammenarbeit mit anderen Gebern 219
   4.5. Ansätze einer gemeinschaftlichen Entwicklungspolitik 223

5. Die Unabhängigkeit der assoziierten afrikanischen Länder und Gebiete und ihre Auswirkungen auf die Assoziierung 233

D. Die Abkommen von Yaoundé 1963 und 1969 247

1. Das erste Abkommen von Yaoundé 247

1.1. Die assoziierten afrikanischen und madagassischen Staaten und die Erneuerung der Assoziierung 247

1.2. Der Lemaignenplan der EWG-Kommission 261

1.3. Die Bundesrepublik und die Assoziierungsfrage 270

1.3.1. Die Assoziierung im Lichte der deutschen Afrikapolitik 270

1.3.2. Die deutsche Gesamtkonzeption 283

1.4. Frankreich, der Transformationsprozess seines afrikanischen Empires und die Assoziierungsfrage 298

1.5. Die multilateralen Verhandlungen über ein neues Assoziierungsabkommen 313

1.6. Résumé: Das Abkommen von Yaoundé und seine vielseitigen Perspektiven 333

2. Auf dem Weg nach Yaoundé II 341

2.1. Die Assoziierung Nigerias und der Staaten der Ostafrikanischen Gemeinschaft 341

2.2. Deutsch-französischer Bilateralismus und die Assoziierung 355

2.3. Das zweite Abkommen von Yaoundé 369

3. Die Assoziierungspolitik 1963-1975 382

3.1. Verhandeln in den eurafrikanischen Institutionen 382

3.2. Der Europäische Entwicklungsfonds 384

3.3. Die handelspolitische Bilanz 390

E. Ausblick 393

1. Neue entwicklungspolitische Initiativen in den 1970er Jahren und das erste Abkommen von Lomé 393

F. Anhang

Abkürzungsverzeichnis 397
Literaturverzeichnis 401
Danksagung 421

Zur Reihe „Studien zur Geschichte der europäischen Integration“ 423
Concernant la série „Études sur l'Histoire de l'Intégration Européenne“ 424
About the series „Studies on the History of European Integration“ 425

RESUME

L'Union européenne recherche actuellement un nouvel équilibre dans ses relations avec l'Afrique. Les accords de partenariats économiques qu'elle négocie avec divers groupes d'états africains semblent mener à l'impasse. Toutefois, l'accord de Cotonou conclu en 2000 s'inscrit dans la lignée d'une longue tradition initiée en 1975. La Convention de Lomé, signée cette année-là entre la CEE et 46 États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, incarnait, à l'époque, un modèle de collaboration internationale en matière de développement. Il semblait anticiper certaines exigences principales du Tiers Monde qui souhaitait *un nouvel ordre économique mondial* dans un cadre régional.

Au début des années 1960, la Communauté européenne avait déjà commencé à se rechercher une identité pour sa politique de développement. En 1958, les territoires coloniaux africains de la France, de la Belgique et de l'Italie avaient été affiliés au marché commun et associés à la CEE. Après l'indépendance entre 1960 et 1962 des pays associés, les termes de cette association ont été placés sur une nouvelle base, après des négociations multilatérales en 1963, avec la première convention de Yaoundé, suivie par une seconde en 1969. 17 États Africains et Malgache associés (EAMA) entrèrent formellement en relation avec la CEE sur la base d'une égalité complète. La coopération de développement euro-africaine prenait forme.

La création de la CEE et l'association des pays et territoires africains

Lors des négociations, les Français avaient soulevé le thème de l'affiliation des territoires coloniaux au marché commun. Ce thème resta controversé jusqu'à la fin. Poussé par des contraintes financières et économiques ainsi que par l'intérêt d'une participation de ses partenaires européens aux frais de la modernisation de l'empire colonial, les Français ont posé comme *condition sine qua non* l'association des territoires d'outre-mer au marché commun. Le processus de décolonisation qui s'accéléra après la conférence de Bandung et l'indépendance des protectorats de l'Afrique du Nord renforcèrent la conviction du gouvernement Mollet de procéder à une décolonisation en douceur en Afrique Noire. Pour lui, l'association constituait une protection économique du processus de décolonisation initié avec la *Loi-cadre*. Au cours des négociations, le projet d'association qui s'inscrivait au début dans la tradition de projets coloniaux de mise en valeur se transforma en une politique de développement avec un esprit défensif. L'Europe des Six semblait offrir un cadre élargi et adéquat pour l'activité politique de développement. La France devait occuper une fonction charnière dans ces nouvelles relations eurafricaines entre la CEE et les états africains associés. Cette fonction ouvrait également de nouvelles perspectives aux relations franco-africaines.

Non seulement en France, mais également dans la République fédérale, l'association suscitait des convoitises de colonialisme tardif. La mise en valeur de l'Afrique était considéré comme un défi européen. A la moitié des années 50, une coopération en Afrique avait déjà marqué les relations économiques franco-allemandes. Toutefois, les réticences restaient de mise à Bonn. Le gouvernement fédéral craignait de se retrouver impliqué dans la politique coloniale et insistait

pour que ce thème relève de la nouvelle politique de développement. Bonn regardait d'un oeil particulièrement sceptique les efforts politico-commerciaux des Français pour étendre le système des préférences coloniales et le système des surprix à l'ensemble des États membres de la CEE.

Le compromis qui a été finalement trouvé reflétait les diverses perspectives et principes des partenaires. Les institutions de l'Union Française, telles que le FIDES et le système des préférences servaient d'exemples à l'association, qui dès le début se dota d'un double instrument : le commerce et l'aide au développement. L'association prévue dans le traité de la CEE avait un caractère innovateur. Elle représentait un dessein qui aspirait à rendre multilatérales des relations bilatérales par tradition. Le texte du traité n'avait toutefois pas l'intention de créer des relations multilatérales de colonialisme, mais souhaitait une politique de développement avec une ambition émancipatoire. Au niveau politico-commercial, il aspirait à la création d'une zone de libre échange entre les pays et territoires d'outre-mer et les États membres de la CEE. La participation de la Communauté économique européenne à l'aide financière prévue pour les territoires associés constituait le deuxième moyen d'atteindre les objectifs de l'association. Pour cela, un Fonds européen de développement (FED) alimenté par les contributions des États membres et doté de moyens d'un montant total de 581,25 millions $ a été mis en place pour cinq ans. La France et l'Allemagne apportèrent chacune 200 millions, les Pays-Bas et la Belgique apportèrent chacune une contribution de 70 millions, l'Italie 40 et le Luxembourg 1,25 millions. Conformément aux exigences allemandes, les activités du Fonds de développement s'articulaient autour de deux domaines principaux : le domaine social et le domaine économique. Le premier comprenait certaines institutions sociales, telles que les hôpitaux, les organismes de recherche techniques et d'enseignement. Dans le domaine économique, des projets d'infrastructure, qui ont d'abord permis des projets lucratifs du secteur privé, tels que l'infrastructure routière ou les institutions de soins, ou des projets productifs, tels que des mines ou plantations, ont été financés. L'aide financière de la Communauté représentait non un remplacement, mais un complément à l'aide au développement apportée par les métropoles.

La politique d'association 1958-1962

La Commission de la CEE se vit attribuer un rôle-clé dans la conception de la politique d'association. Elle était compétente pour la mise en oeuvre des dispositions de l'association, y compris du FED. Robert Lemaignen, commissaire français assumait la responsabilité pour l'association des états et des territoires d'outre-mer. Il élabora la direction générale VIII compétente pour l'association – une tâche pour laquelle le vice-président de la commission économique de la fédération française des employeurs était prédestiné. Grâce à son activité professionnelle, il entretenait de nombreux contacts avec l'Afrique. Hellmut Allardt, un diplomate allemand a été nommé directeur général du FED, à titre de la contribution allemande et en raison du scepticisme régnant en Allemagne face à l'association. En raison de différences de points de vue entre le commissaire français et le directeur général allemand quant à la direction à adopter par l'association, von Brentano, le ministre des Affaires Étrangères, rappela Allardt

dès juin 1960 au ministère des Affaires Étrangères. Heinrich Hendus, ancien consul général allemand à Alger, lui succéda. Un autre poste-clé de la DG VIII fut occupé par un Français. Jacques Vignes, un haut fonctionnaire colonial devint directeur du département des Études et représentant de Lemaignen. En outre, Lemaignen nomma comme chef de cabinet, Jacques Ferrandi, précédemment directeur des Affaires Économiques de l'AOF à Dakar. Les trois autres postes de directeur furent attribués à Jacques Lefèbre, administrateur colonial belge, à Jacob van der Lee, un Néerlandais, et à Enrico Gambelli, un spécialiste italien du développement.

La majorité des quelques cinquante fonctionnaires n'avait toutefois aucune connaissance et aucune expérience de l'Afrique, à l'exception des Français. Recrutés principalement au ministère d'Outre-mer qui était en cours de dissolution, ils ont pu s'assurer une excellente position dans la direction générale en raison de leurs connaissances approfondies de l'Afrique et de leur expérience pratique du colonialisme. Cette dominance des administrateurs coloniaux français n'entraînait toutefois pas une domination de la France. Bien au contraire, la direction générale s'évertua à un stade très précoce d'obtenir une certaine autonomie par rapport au gouvernement français. Il ne restait qu'une influence exercée par la tradition coloniale française.

Non seulement l'expertise acquise par la Commission mais également les relations personnelles de ses experts de l'Afrique avec l'élite africaine lui ont permis de s'établir sur le continent. De nombreux futurs chefs de gouvernement faisaient partie du cercle d'amis du commissaire Lemaignen. Sa candidature à titre de commissaire pour l'association bénéficiait ainsi du soutien des cercles politiques officiels en Afrique. Lemaignen souhaitait considérer la politique de développement d'un point de vue fondamentalement nouveau. Peu importe si la politique de développement de l'ère du colonialisme tardif était progressiste, les intérêts des métropoles continuaient toutefois à prévaloir sur ceux de la population indépendante des colonies.

Le système d'association défini dans le traité de Rome a vite été dépassé par les évènements en Afrique. La décolonisation progressait également en Afrique francophone subsaharienne. La Guinée, qui était libre de prendre sa décision, choisit l'indépendance en 1958 et n'adhéra pas à la Communauté fondée par De Gaulle, l'institution qui succéda à l'Union française. En 1960, la majorité des pays associés accéda à l'indépendance. Suite à ces changements, la CEE analysa les conséquences de cette nouvelle situation pour l'association et détermina son rôle en Afrique. En parallèle, la CEE découvrit que la politique de développement était un domaine d'action potentiel de l'intégration européenne. En 1959, les réflexions d'une «doctrine de l'association» avaient pris forme dans la Commission. Les fonctionnaires commencèrent, au sein des diverses directions de la DG VIII, à concevoir une politique de l'Afrique pour la CEE. Ces travaux furent provisoirement achevés en décembre 1960. Parallèlement aux travaux de sa direction générale, Lemaignen avait transmis aux autres membres de la Commission ses visions d'une politique de développement de la CEE concentrée sur l'Afrique.

Même dans le cadre d'une approche régionale concentrée sur l'Afrique, l'association devait obtenir une position privilégiée. La DG VIII poursuivait l'idée d'un grand espace économique reposant sur le principe de la solidarité. Une égalité de droits, un rapport basé sur une relation mutuelle avec des droits et obligations, des avantages et des servitudes réciproques étaient pour la Commis-

sion les critères qui devaient rompre les relations payeurs/bénéficiaires et parallèlement limiter toute relation de colonialisme.

Cette prise de distance contrastait avec la référence au passé colonial; les liens historiques, culturels et économiques tissés entre l'Europe et l'Afrique étaient perçus comme une obligation de pratiquer une politique de la CEE centrée sur l'Afrique. La Commission se composait de partisans d'une Eurafrique, un concept ambivalent et qui trouve son origine dans le mode de pensée des élites européennes pendant le colonialisme. Pour des motifs principalement politiques – à savoir assurer la présence et l'influence européenne en Afrique, également pendant l'ère post-coloniale – l'Eurafrique devait être réalisée en termes de politique économique et de développement. A Bruxelles, le concept «Eurafrique» faisait place au concept d'«association», plus adapté à la structure de la CEE et à l'ère post-coloniale. Ce terme présentait l'avantage de donner une qualification, une identification de la politique de la CEE par rapport à une certaine partie de l'Afrique. Les développements, tels que les tendances vers une collaboration interafricaine, qui prenaient forme depuis peu en Afrique semblaient ouvrir des perspectives eurafricaines. A cet égard, la Commission se montrait favorable aux efforts de divers pays africains qui tentaient de parvenir à des formes de coopération économique. La Commission reconnaissait que ces développements qui restreignaient la «balkanisation» de l'Afrique et englobaient l'Afrique anglophone servaient l'intérêt commun. Ils éveillaient également l'espoir d'entraîner les pays dont l'orientation de la politique étrangère était encore ambivalente dans le camp pro-occidental. L'attention de Lemaignen se porta en 1960 particulièrement sur le Ghana et la Guinée. Très tôt, il avait perçu avec scepticisme leurs aspirations panafricaines. A l'instar de l'intégration européenne, ces états de l'Afrique de l'Ouest souhaitaient créer l'unité politique de l'Afrique par le biais d'une intégration économique, mais percevaient toutefois leur projet d'un marché africain commun comme le contrepoids à l'association de la CEE.

La Commission estimait que la décolonisation laissait un vide en Afrique qui devait être comblé en premier lieu par la CEE. Pour certains, Bruxelles devait se substituer aux forces coloniales en Afrique et il semblait que cette tâche ne pouvait attendre, en particulier dans le contexte du conflit Est-Ouest. En raison de l'«offensive» économique et diplomatique manifeste des pays de l'Est en Afrique, la Commission estimait que la tâche de la CEE était de maintenir l'Afrique dans la sphère d'influence occidentale. Pour elle, la Communauté revêtait non seulement le rôle d'un mandataire des pays de l'Ouest en Afrique mais elle considérait aussi la signification future de l'Europe dans le monde. La relation avec l'Afrique devait conférer à l'Europe un poids géopolitique plus important. A cet effet, l'idéologie d'une troisième puissance eurafricaine entre les deux blocs émergeait.

Finalement, il s'agissait d'exploiter les matières premières et les ressources de l'Afrique, d'assurer leur existence et de les implanter sur leur propre marché. Ce choix était motivé par les attentes placées dans le potentiel de développement du continent africain. Le continent faisait figure de producteur important de produits de matières premières agricoles et minérales. A cela s'ajoutent les perspectives qui semblaient s'ouvrir dans le secteur énergétique avec les réserves de pétrole, d'uranium ainsi que le potentiel du continent dans la production d'énergie hydro-électrique.

En voulant conférer à l'association l'image d'une coopération de développement qui tenait compte des réalités de l'ère post-coloniale, la Commission souhai-

tait prendre l'initiative en Afrique et participer aux processus de changement en cours.

Avec le commissaire, mais aussi avec les fonctionnaires de la direction générale VIII, tels que Vignes, Gambelli, Lefèbvre et Ferrandi, les experts de l'économie coloniale et de l'Afrique ont déterminé le discours du développement de la Commission. A cet effet, également le directeur général Allardt et le président de la Commission ont apporté des contributions considérables. Le mode de pensée de ces experts était imprégné, d'une part, par l'expérience coloniale et des visions du monde, en particulier celles datant de l'époque de la politique coloniale de modernisation après la Deuxième Guerre mondiale. D'autre part, il était influencé par les connaissances de l'économie du développement des années 1940 et 1950. Ces dernières formaient un courant du paradigme de la théorie de la modernisation qui atteignit son paroxysme au milieu des années 60. Ces experts se référèrent explicitement aux pionniers, tels que Arthur W. Lewis, Ragnar Nurske, dont les considérations étaient enracinées dans le courant principalement keynésien, Simon Kuznets, le fondateur de la courbe de croissance en U renversé, de Gunnar Myrdal, qui a imprégné le concept du dualisme, Hans W. Singer, un représentant du concept de la croissance non équilibrée et finalement Walt W. Rostow, le représentant de la théorie des stades de la croissance économique. En outre, l'économie de développement de la France, représentée principalement par François Perroux, le fondateur de l'ISEA[1], et le dominicain Louis-Joseph Lebret, laissait une empreinte spécifique et structuraliste sur les experts de la Commission.

Les efforts de développement des métropoles pendant l'ère du colonialisme tardif ont été accueillis positivement au sein de la Commission tout comme par les experts indépendants. Le colonialisme semblait avoir créer les conditions du «développement» économique des états associés. Les concepts du discours colonial évoluèrent et se dirigèrent vers un discours du développement imprégné par l'ère du post-colonialisme. Gambelli ne parlait, par exemple, plus de «*mise en valeur*», mais utilisait le concept économique de «*valorisation*». Même l'usage du concept de «mise en valeur» se raréfiait au profit du néologisme «infrastructure». La Commission s'emparait d'un concept conforme à l'idée prédominante du développement et qui correspondait aussi bien aux intérêts des payeurs que des bénéficiaires. D'une part, les infrastructures sont des moyens de mise en valeur informel, de diffusion économique et culturelle. D'autre part, les infrastructures deviennent une catégorie technique, apparemment dénuée de toute tendance politique, dont les pays en voie de développement se plaisaient à utiliser pour faire valoir leur droit à une élévation de leur niveau de vie par rapport aux pays industrialisés.

Ce terme découlait d'un discours sur le développement qui tentait de se soustraire à toute impression d'ambitions impériales et qui expliquait tout par une cohérence et une consistance économiques. Ce discours reflétait et justifiait un mode de pensée économique et technocratique, dont l'influence se faisait également ressentir dans les méthodes mathématiques-statistiques appliquées de la planification du développement. Dans ce contexte, le discours au sein de la Commission de la CEE, personnifié en particulier par Ferrandi, qui a été nommé, en 1963, directeur du FED, présentait toutefois des aspects singuliers. Le direc-

1 Institut des Sciences Economiques Appliquées.

teur mettait en garde contre une théorisation excessive du discours et plaidait pour un mélange de connaissances techniques et orientées vers la pratique. Il avait l'intention implicite de pratiquer un «développement», non pas pour les Africains, mais avec eux. Ceci ouvrait la porte à des formes propres du développement accessibles aux pays en voie de développement et qui se basaient sur la reconnaissance des limites du modèle européen-américain. Même si cette approche et cette évidence correspondaient à une volonté de coopération, elles ne suscitaient pas de perspectives eurocentriques, mais les relativisait néanmoins. L'Europe et l'Amérique faisaient toujours figure de référence pour le chemin à suivre par les pays en voie de développement. Cette référence se cachait désormais derrière un discours qui élevait des principes économiques, en apparence universels et neutres, au rang de lignes directrices.

Toutefois ou précisément pour cette raison, ce discours offrait une marge de manœuvre aux pays en voie de développement. La conférence de Strasbourg, qui réunit en juin 1961, à l'initiative du Parlement européen, des représentants européens avec des parlementaires des états associés pour le début des négociations sur une nouvelle association, offrait aux associés un forum dans lequel ils pouvaient faire valoir leur droit au «développement». Dans le cadre d'un consensus de base général, les parlementaires africains réussirent à imposer leur empreinte sur le discours du développement. Ils aspiraient en fait à se retrouver sur le même pied d'égalité que les Européens. De leur côté, les Européens insistèrent sur la réciprocité des relations et se présentèrent avec succès comme un partenaire de négociations indépendant de toute prétention néocoloniale de dominance. A cet effet, ils exposèrent un concept politique de développement orienté sur le long terme et répondirent ainsi aux attentes des Africains.

La Commission de la CEE, qui occupait désormais une position-clé avec la mise en œuvre de sa politique d'association, faisait figure de troisième acteur entre les métropoles et les colonies. Si le gouvernement français était le partenaire quasi-exclusif de la CEE pour les projets à financer par le biais du FED, les pays associés avaient, après leur accès à l'indépendance, la possibilité d'être représenté auprès de la CEE et de soumettre des demandes de projets directement à la Commission. Des contacts directs avaient déjà été noués entre les associés et la Commission pendant l'ère coloniale. Les principales personnalités de l'économie et de la société étaient entrées en contact avec la CEE à un stade précoce, par le biais des gouvernements et administrations associés. La Commission, elle-même, effectuait des voyages intensifs dans les pays associés. Bruxelles devient le centre des rencontres : des personnalités africaines y venaient en visite, un programme de stages permettait aux fonctionnaires des gouvernements africains associés de se familiariser avec la Commission de la CEE, des campagnes d'information offraient la possibilité d'entrer en contact avec d'autres acteurs de la société des pays associés. Dans ce contexte, l'indifférence générale, voire les réserves émises par les associés au début de l'idée de l'association, semblait faire place en 1962 à un consensus plus ou moins général. Toutefois, les tentatives d'établissement de la Commission en Afrique se heurtèrent à certaines limites. Elles s'adressaient finalement à une élite, soit à des personnes prédestinées à occuper des positions d'encadrement dans l'économie, la société et la politique et qui, de par leur style de vie et leur formation à l'influence occidentale, se distinguaient de la vaste majorité de la population.

Paris tentait également de freiner l'action de la Commission de la CEE dans les pays africains associés. Le gouvernement français craignait la concurrence de la CEE en Afrique, car son institution la Communauté française était impliquée dans un processus de changement au début des années 60, avant d'être remplacée définitivement par une politique de coopération. Les accords de coopération conclus par la France avec ses anciennes colonies entre 1960 et 1963 étaient partiellement en contradiction avec l'esprit des dispositions de l'association dans le domaine économique. Paris souhaitait limiter le rôle de la Commission de la CEE à celui d'un organe technique exécutif. Toutefois, non seulement la France, mais également la CEE se trouvèrent au début des années 60 confrontées à la nécessité de rechercher un nouvel équilibre dans leurs relations avec l'Afrique.

Les traités de Yaoundé de 1963 et 1969

Au début des années 60, les états africains de l'association qui étaient juste devenus indépendants attribuèrent une importance considérable à la CEE. Certes, dans l'ensemble, ils souhaitaient maintenir d'étroites relations avec la France, mais s'évertuaient néanmoins à rompre l'exclusivité de leurs relations avec l'ancienne métropole. Pour eux, l'avenir résidait dans les relations avec le marché commun dans le cadre de l'association. Les relations avec un partenaire multilatéral, la CEE, devaient compléter, voire remplacer, leurs relations avec l'ancienne métropole. Ces relations multilatérales correspondaient à leur aspiration vers une décolonisation progressive. A cet effet, ils poursuivaient une stratégie de clientélisme avec la CEE. Ils ne voyaient pas d'autre solution alternative que la coopération verticale avec l'Europe. Même le marché africain commun prévu ne semblait pas représenter une solution alternative à la CEE en raison d'une production agricole trop homogène et de l'industrialisation encore hésitante des économies africaines.

L'accueil positif réservé à l'association par les états africains et malgache reposait principalement sur les attentes axées sur l'avenir des relations avec la CEE. Au cours des premières années, l'association n'a pas eu les effets attendus, ni dans le domaine de l'aide financière, ni au niveau politico-commercial et faisait par conséquent l'objet de critiques. Toutefois, les premiers avantages faisaient leur apparition. Les premiers projets du FED étaient réalisés; au niveau politico-commercial, une tendance se dessinait vers la multilatéralisation des relations confirmant les attentes d'un marché élargi au sein de la CEE, même si la France était toujours le marché le plus important pour les pays associés. En outre, les initiatives politico-commerciales de la Commission ainsi que celles en vue de stabiliser les prix des matières premières pour les produits associés offraient de nombreuses perspectives prometteuses. Le système d'association semblait même ouvert à une évolution tendant vers une coopération de développement. Pour les états associés, la construction d'une communauté eurafricaine basée sur le principe de solidarité génèrait l'obligation de travailler à un avenir commun et prospère. L'idée de coopération représentait une réponse au reproche du néo-colonialisme adressé à l'association par les états non associés.

Pendant l'année 1961, les états associés avaient réussi à adopter une position commune et cohérente en vue de l'élaboration du nouveau règlement

d'association. Douze des 18 états associés s'étaient réunis auparavant pour former l'OAMCE et pour donner forme à la nouvelle relation avec la CEE. Toutefois, dernière cette apparente union se dissimulaient des intérêts conflictuels et des prises de position divergentes. Dans l'ensemble, les états OAMCE étaient partisans de contacts plus étroits avec la CEE, tandis que Congo-Léopoldville, le Mali, le Togo et la Somalie étaient favorables à une forme plus ouverte de l'association. Les implications politiques d'une association à la CEE étaient également controversées parmi les états associés. Le Mali et Congo-Léopoldville soulignèrent explicitement qu'ils ne se sentaient aucunement liés avec les pays de l'Ouest par le biais de l'association. D'autres pays de l'EAMA considéraient, au contraire, l'association comme la création d'un lien avec les pays de l'Ouest.

Grâce aux efforts entrepris par la Commission, notamment par la direction générale VIII, l'association incarnait l'action concrète de la Communauté. Pour cela, la question de l'association a été combinée aux questions en suspens de l'intégration européenne. Du point de vue de la politique d'intégration, l'association présentait l'avantage de représenter le premier signe d'une activité politique de développement entreprise par la Communauté qui servait de base à une politique commune de développement. En particulier le commissaire compétent pour l'association et la direction générale VIII comptaient parmi les partisans d'une politique de développement de la CEE centrée sur l'Afrique. Cette approche était toutefois contestée au sein de la Commission.

La Commission prit l'initiative pour débuter de nouvelles négociations. Elle devait répondre aux nombreuses critiques auxquelles l'association était exposée dès le début. Le contenu politico-commercial de l'association a été soumis à un examen. Les préférences avaient montré peu d'effets jusqu'ici mais avaient suscité des réticences de divers côtés. Du côté de l'Afrique, il était reproché à l'association de séparer l'Afrique subsaharienne en territoires économiques coloniaux. Le GATT ne faisait que tolérer l'association et le soutien des États-Unis paraissait incertain. En raison de l'attitude des états de l'Amérique Latine et de leur propre initiative pour réguler le marché mondial des matières premières, l'administration américaine semblait de moins en moins disposée en 1961, à accepter le traitement de faveur politique et douanière accordé aux états associés. Au sein de la CEE, en particulier les Pays-Bas et la République fédérale, s'opposaient à la réglementation commerciale existante et aux initiatives accrues entreprises par la Commission pour stabiliser le prix des matières premières. Dans ce contexte, la Commission fit une volte-face politico-commerciale et prit partiellement ses distances avec le système des préférences. Elle combina toutefois la suppression des droits de douane préférentiels avec la prise d'autres mesures d'aide pour promouvoir les débouchés et la consommation. Pour cela, elle fit la différence entre l'intérêt de la stabilisation afin de compenser les variations conjoncturelles et saisonnières et l'adaptation de la structure pour adapter les économies associées au développement du marché mondial.

La Commission attribuait aux investissements une position-clé pour le processus de développement des économies associées. Il convenait de maintenir le FED et de le doter de moyens plus importants que ceux déjà accordés, à savoir 220 millions de dollars par an. A l'avenir, il ne devait pas accorder uniquement des subventions sans remboursements mais également des prêts à intérêts réduits. La banque européenne d'investissement devait participer à l'octroi des crédits. Pour protéger les investissements privés, la Communauté se portait cau-

tion pour les garanties et s'efforçait de promouvoir de la création de banques de développement dans les EAMA. Chaque année, 25 millions de dollars devaient être réservés à une intensification de la coopération technique, en outre un institut de développement devait être fondé. Avec sa proposition, la Commission offrait une solution innovatrice sans renoncer à la base du système d'association établi par le traité de Rome. Ses modalités répondaient aux nombreux défis auxquels était confrontée l'association au début des années 60 au niveau international, du côté des Africains, du côté des états membres de la CEE et par l'exigence de la Commission elle-même.

Pour la République fédérale, l'aide au développement prévue dans le traité de la CEE sous forme de l'association des états et territoires africains représentait un cas à part, auquel elle s'était engagée dans l'intérêt de l'intégration européenne. Pour cette raison, elle considérait le règlement concernant l'association avec une retenue sceptique. Adenauer avait remis en question, lors de l'été 1960, l'association à l'occasion de l'indépendance des états africains et avait obtenu, pour cette affaire, le consentement du ministère fédéral de l'Industrie et des Finances. En particulier la composante politico-commerciale de l'association incita Erhard à se prononcer contre la poursuite de l'association. Concernant les membres africains du Commonwealth, le ministre fédéral de l'Économie plaidait pour une prise en compte des états devenus indépendants dans une conception globale de l'Afrique. Pour Erhard, l'association des états africains était une construction du colonialisme tardif qui, en 1960, ne correspondait plus à l'esprit de l'époque. En revanche, le ministre des Affaires étrangères accordait une grande importance à l'action de la CEE en Afrique et attribuait à l'association une position centrale dans la politique de l'Afrique du gouvernement fédéral. L'association était perçue comme un élément essentiel pour conserver les jeunes états africains dans le camp des pays de l'Ouest face aux tentatives de ralliement des pays de l'Est. Le ministère des Affaires Étrangères nourrissait des intérêts de politique allemande et considérait en outre le contexte politico-européen. Depuis le printemps de 1959, un certain *quid pro quo* subsistait entre l'aide française dans la question de l'Allemagne et le soutien allemand concernant la coopération européenne.

Au début des années 60, la République fédérale commençait à nourrir des ambitions politiques en Afrique. A Bonn, certains auraient aimé voir l'Afrique sur la liste des priorités de l'aide allemande au développement. La République fédérale avait conçu l'aide au développement, dans un sens large et selon le principe de «l'arrosoir», mais déterminait parallèlement des priorités qui reposaient sur une base d'intérêts très divers. Le degré d'importance que Bonn attribuait à chaque pays en matière de politique allemande ainsi que le rapport de force entre l'Est et l'Ouest entraient en jeu tout comme, dans certains cas, l'aspiration de se référer aux relations coloniales. Quelques états francophones comptaient parmi les principaux bénéficiaires de l'aide allemande au développement. Dans l'Afrique subsaharienne, le Togo occupait la troisième place derrière le Niger et le Soudan. La Guinée et le Cameroun suivaient à la cinquième et à la sixième place. Les intérêts économiques et commerciaux jouaient un rôle dans la politique allemande de développement, qui continuait également à s'inscrire dans la tradition de promotion des exportations.

Dans ce contexte, il était d'autant plus important pour Bonn de participer à la détermination des modalités et de l'ampleur géographique d'un nouveau règle-

ment d'association. L'ensemble du concept allemand approuvé par le cabinet, le 21 juillet 1961, avait pour vocation de modifier les rapports au sein de l'association pour les faire évoluer vers une «association - aide au développement». Ce concept plaçait l'association encore une fois sous le signe de la décolonisation, cette fois dans le sens d'une promotion de l'indépendance économique des états associés, qui avaient déjà acquis l'indépendance politique. Pour le gouvernement fédéral, ce concept se détournait des dispositions politico-commerciales du traité de Rome qui, selon le gouvernement fédéral, perpétuaient les dépendances coloniales. Bonn était certes disposé à conserver provisoirement des institutions identifiées comme des reliques du colonialisme tardif et importantes aux yeux des états associés. Mais plus tard, le gouvernement fédéral, en particulier le ministère de l'Économie, aspirait à modifier l'association dans l'esprit des idées d'ordre libéral. Les efforts allemands se résumaient, en principe, à vider l'association de l'un de ses contenus politico-commerciaux, tout en menant néanmoins une coopération de développement privilégiée.

Le renouvellement de l'association des colonies africaines de la France, devenues entre-temps indépendantes, avec la CEE était seulement l'un des aspects qui intéressait le président de la République française dans le cadre de l'intégration européenne, au début des années 60. L'Europe devint la priorité de De Gaulles et relativisait, tout comme la bombe atomique, l'importance de l'empire français. Toutefois, la question de l'Afrique domina la politique française jusqu'à la fin du conflit algérien en 1962. Dans ce contexte, l'Afrique Noire devenait de plus en plus importante, il convenait d'éviter impérativement une rupture des relations étroites. Lors de l'échec de la Communauté en 1961, les accords de coopération conclus entre 1960 et 1963 avec les divers états africains garantissaient l'influence et la dominance de la France dans l'Afrique francophone subsaharienne. Finalement, la France franchit le pas d'un empire formel à un empire informel. L'empire africain restait une base du pouvoir français, permettant d'assurer et d'élargir la position de la France comme grande puissance ainsi que son rôle ambitionné de leader en Europe. Toutefois, l'importance particulière détenue par l'empire dans les années 1950, notamment au niveau économique comme partenaire commercial le plus important, s'estompait dans les années 1960.

Dans ce contexte, De Gaulle et le premier ministre Michel Debré étaient plus enclins à considérer des perspectives franco-africaines que des perspectives eurafricaines. Pour eux, l'idée d'une *France-Afrique* était bien plus dominante, la perspective eurafricaine ne revêtait qu'une fonction complémentaire. Très tôt, ils avaient compris que l'association des états africains et malgache présentait des effets ambivalents. Il ne s'agissait pas seulement de trouver un compromis entre les relations bilatérales et multilatérales avec l'Afrique, mais de se servir de la CEE comme un instrument pour la politique française de transformation et de mettre à profit l'association comme un élément de la politique française pour l'Afrique, à savoir les utiliser au service d'un empire informel qui restait à créer. Dans ce contexte, l'association représentait une option supplémentaire pour la politique française de l'Afrique. Ceci présupposait toutefois plusieurs conditions. Tout d'abord, l'action de la CEE en Afrique ne devait pas entrer en concurrence avec celle de la France, ni avoir un effet néfaste sur les relations franco-africaines. En outre, la France envisageait de jouer un rôle de premier plan dans les relations de la CEE avec l'Afrique et tentait d'influencer leur mise en place. Finalement, il

s'agissait de limiter la mise en œuvre des institutions et de la politique pour le développement.

En particulier dans le domaine de l'aide au développement, l'association était bénéfique à la France. Le FED représentait une ressource supplémentaire, qui complétait l'importante aide au développement que la France continuait à accorder à l'Afrique et générait des effets positifs pour la zone franc qui restait, également à l'époque post-coloniale, un élément important de l'influence française en Afrique subsaharienne. En outre, l'association représentait pour la France une nécessité économique, car la France se modernisait au niveau économique et souhaitait participer à l'intégration européenne. Il était dans son intérêt de transférer à la CEE le système existant des surprix, dont la régulation du marché et les mesures de soutien aux prix devenaient une charge de plus en plus lourde pour l'industrie et les consommateurs et de partager les charges avec les partenaires européens.

Pour cette raison, la France était opposée à un changement radical du règlement existant de l'association. Elle se montrait plus favorable à un ajustement institutionnel et à une amélioration des modalités et des structures administratives. La France préconisait l'évolution de la zone de libre échange fondée par le Traité de Rome entre les associés et la CEE vers un marché eurafricain qui reprendrait les avantages dont les associés jouissait jusqu'à maintenant sur le marché français. Toutefois, le gouvernement français ne pouvait ignorer les critiques exercées contre le système des préférences au sein de la CEE et au niveau international. Même si l'attitude des états associés et leurs intérêts de trouver des marchés de débouchés sûrs et lucratifs au sein de la CEE avaient une influence considérable sur la position française, le gouvernement français recherchait également des solutions alternatives. Le système de préférences est devenu un instrument parmi d'autres dans une perspective qui accentuait les facteurs endogènes du «sous-développement». A l'époque, où la politique de développement figurait en haut de l'agenda du monde occidental, la France exigeait une augmentation de l'aide au développement de la CEE pour les états associés. La position de négociation de la France témoignait d'une certaine proximité avec les états associés sans, toutefois, négliger ses propres intérêts.

En décembre 1961, les négociations gouvernementales ont été finalement ouvertes entre les Six et les 18 sur un nouvel accord d'association et un an plus tard, le 20 décembre 1962, le nouvel accord a été paraphé lors de la cinquième réunion des ministres de la CEE et des états africains associés. La phase des négociations qui s'était déroulée en plusieurs étapes avait été caractérisée par une complexe interaction d'intérêts. Dans la dimension verticale, les Six avaient discuté avec les 18, lors des réunions des ministres spécialisés et des comités de direction érigés lors de la première réunion des ministres et de trois groupes de travail d'experts qui se sont penchés sur les relations commerciales, la coopération financière et technique et les institutions de l'association. En outre, à ce niveau, il y avait, d'une part, des contacts semi-officiels et informels entre la Commission de la CEE et certains États membres et d'autre part avec quelques états associés. En outre, les négociations déterminèrent deux dimensions horizontales, dans lesquelles le groupe des Six et le groupe des 18 négocièrent chacun de leur côté. Finalement, des évènements, tels que les négociations sur l'adhésion de la Grande-Bretagne à la CEE et les initiatives politico-commerciales des États-Unis au sein et en dehors du GATT avaient des répercussions sur les négociations.

Lors des négociations, il a été tenu formellement compte du droit des Africains à l'égalité. Dans les faits, ces négociations se sont déroulées entre deux partenaires inégaux. A la fin, un compromis acceptable pour les deux parties a été trouvé, dont le point de convergence se trouvait toutefois plus près de l'offre originale des Européens que des exigences des états africains associés. Des deux côtés, les intérêts étaient divers ainsi que les ambitions de régulation politique, même au niveau horizontal des négociations. Toutefois, les partenaires des négociations partageaient un ensemble de normes avec lequel ils ont débuté les négociations. Une série de réflexions reliées les unes aux autres, de la responsabilité de l'Europe envers l'Afrique, de la complémentarité des deux continents, de la réciprocité des avantages que les deux côtés tiraient de la coopération et de l'interdépendance des partenaires de la coopération, s'articulaient autour de l'idée d'une coopération de développement entre l'Europe et l'Afrique.

L'offre soumise par les Européens aux associés était finalement le premier signe d'une identité de politique de développement de la CEE. En raison de la première décade de développement proclamée par l'ONU en 1961, la CEE négociait tout en étant consciente que les négociations et le nouvel accord pouvaient devenir le modèle dans la conception des relations Nord-Sud. Pour les associés, la CEE s'avérait comme un partenaire de négociations difficiles en raison de son hétérogénéité. Son pouvoir de négociation et de mise en œuvre se situait dans le domaine des normes et des objectifs. La «coopération» et «la solidarité » devinrent pour les associés les maîtres mots des négociations, ils conservèrent les perspectives eurafricaines de relations particulières pour s'assurer d'une aide au développement privilégiée de la CEE. En dépit de l'asymétrie dans les relations, ils pouvaient avoir recours aux méthodes de négociations classiques pour imposer leurs exigences. En dépit de critiques isolées, les associés conclurent le nouvel accord avec la CEE avec la conviction que l'association était, dans son ensemble, bénéfique et compatible avec les aspirations au développement.

La création d'un cadre institutionnel propre constituait l'originalité de la nouvelle association qui prônait un partenariat de développement basé sur l'égalité. Le degré d'égalité entre les partenaires dépendait, tout comme lors des négociations sur l'association, de la mesure dans laquelle les états associés réussirent à se créer et à exploiter des marges de manoeuvre en dépit de l'asymétrie dans les relations entre les payeurs et les bénéficiaires. En tout cas, l'association possédait désormais des forums dans lesquels les pays associés pouvaient exprimer leurs intérêts et priorités et les soumettre à la CEE. Même si les compétences des institutions, en particulier le conseil de l'association, laissaient à désirer par rapport aux intentions exprimées lors des négociations, un premier pas avait été franchi. Il formait une base pour une évolution future des relations entre les payeurs et les bénéficiaires.

Dans le domaine de l'aide technique et financière, de nombreuses initiatives de la Commission prises au cours des dernières années ont été formalisées. Le FED a été poursuivi et ses domaines d'intervention ont été élargis. Le fonds n'attribuait plus seulement des subventions mais également des prêts. La banque d'investissement européenne mettait à la disposition des états associés 64 millions UC et des territoires associés 6 millions UC sous forme de prêts. Les aides à la production et à la diversification étaient une innovation qui devait faciliter l'intégration au marché mondial et l'expansion d'une structure économique à divers visages. Le comité du FED représentait également une nouveauté, qui per-

mettait aux États membres de la CEE de participer directement à la sélection des projets. Tout comme avant, la France et la République fédérale étaient les deux pays à contribuer largement au FED. Ensemble, ils apportèrent 67,5% des 730 millions UC du nouveau FED.

L'accord créa une série de zones de libre échange parallèles entre la CEE d'un côté et des états associés de l'autre côté. Les associés jouissaient toujours d'un accès préférentiel au marché commun même si le tarif extérieur de la CEE avait été réduit de jusqu'à 40% pour un certain nombre de produits tropicaux. Le traité de Yaoundé laissait aux états associés la liberté d'organiser leurs relations politico-commerciales entre eux et avec des pays tiers. Ceci était compatible avec les unions douanières existantes, l'UDEAO et l'UDEAC et permettait aux états «open-door», de conserver, sans aucune restriction, leur système commercial du moins lors des trois premières années de la durée de l'accord. Il a été tenu compte en particulier des critiques exercées par quelques membres africains du Commonwealth qui considéraient que l'association était un contrepoids à la création d'un marché africain commun.

Le préambule de l'accord reflète également l'optimisme témoigné au début de la première décade de développement de l'ONU et lors des négociations de Yaoundé. Le développement étant perçu comme un processus interdépendant, dont profitaient les deux côtés, la conviction régnait qu'il était possible de créer un développement des états associés visant à réduire les inégalités, l'association pouvant contribuer à l'indépendance économique. En raison de son contenu ambivalent, l'accord permettait une mise en œuvre dans plusieurs directions. Le succès des négociations est dû précisément à cette ambivalence qui ouvrait aux partenaires une marge de manoeuvre dans l'interprétation.

Les attentes concernant un approfondissement de l'association ont été déçues pendant la durée de l'accord. Lors du renouvellement de l'accord en 1969, après une durée de 5 ans, les perspectives d'une progression considérable de l'association étaient mauvaises. Le deuxième accord de Yaoundé n'était que le prolongement du premier, il se distinguait plus par un transfert des priorités, que par des nouveautés.

Les États membres de la CEE témoignaient de peu d'enthousiasme pour la politique de développement en général, et pour l'association en particulier. L'OCDE s'était imposé comme le forum en matière de politique de développement des payeurs européens et occidentaux dans l'ensemble. Parmi les États membres se dessinait une tendance vers une politique de développement bilatérale; la France et l'Allemagne avaient institutionnalisé une coopération en Afrique depuis 1963 dans le cadre étroit du traité de l'Elysée et en dehors de l'association. La Commission de la CEE affaiblie par la politique de la chaise vide poursuivait un objectif plus que modeste, de maintenir l'association comme domaine d'action de la Communauté.

L'enthousiasme suscité au début de la décennie autour du développement faisait place dans la deuxième moitié des années 60 à un certain désenchantement. A partir de 1967, il devint clair que la première décade de développement de l'ONU ne pourrait respecter ses objectifs de croissance. Le fossé entre le Nord et le Sud se creusait. L'Afrique était perçue par le public européen comme un continent secoué par la crise. Au niveau international, les critiques exercées à l'égard du contenu politico-commercial de l'association se multipliaient. L'UNCTAD, qui aspirait à trouver des solutions globales pour les problèmes de

développement du Tiers Monde était fondamentalement opposé aux systèmes de préférences régionales entre les pays industriels et en voie de développement.

Le début des années 70 était l'ère d'un nouveau commencement pour la politique de développement et européenne. Avec la Convention de Lomé en 1975, une nouvelle ère s'ouvrait pour l'association. Après l'adhésion de la Grande-Bretagne à la Communauté européenne, les pays du Commonwealth ont été affiliés dans le cadre d'un concept plus global d'association. Lomé avait laissé son empreinte sur l'identité de la Communauté en matière de politique de développement; la CEE avait toutefois débuté sa recherche d'une identité au début des années 1960.

SUMMARY

At present the EU is looking to establish new foundations for its relationships with Africa. Although the Cotonou Agreement of 2000 began a long-term approach between the EU and its ACP partners, the Economic Partnership Agreements that the EU is negotiating with various African state groups appear to lead to a dead end. Consequently the EU and its African partners have recognized that they are now confronted with the necessity of reviewing and conceptualising a new beginning.

Not least, against this backdrop it seems appropriate to look back to the history of relations between Europe and Africa. The beginning of the European African policy goes back to the foundation of the EEC itself. On France's initiative the African colonial regions were included in the Common Market. In the face of the independence of the associated African states, the European Community had recognized the need to calibrate their relationships with the African continent by 1960. Through the Yaoundé Convention, it succeeded in 1963 in transforming late colonial relationships into post colonial ones. At the same time, the association policy of the 1960s is the first demonstration of a European development policy towards Africa. The Yaoundé Conventions of 1963 and 1969 are also the forerunners of the current Cotonou Agreement.

The foundation of the EEC and the association of the African regions and countries

With the foundation of the EEC in 1958, both the French colonies in sub-Saharan Africa and the Belgian and Italian African estates were associated with the Common Market. The French had highlighted the inclusion of the colonial regions into the Common Market as a subject for negotiations, which remained controversial among the Six until the end. Financial and economic constraints, as well as the interest in giving the European partners a share in the costs of modernising the colonial empire, induced the French to make the inclusion of their overseas regions in the Common Market a *conditio sine qua non*. The decolonisation process that was accelerated after the conference of Bandung and the independence of the North African protectorates strengthened the Mollet government and the intention to decolonise black Africa gradually. For them, this association represented an economic protection of the decolonisation process introduced through the *Loi-cadre*. In the course of the negotiations the association project that was initially rather a part of the traditional colonial development plans transformed into a development policy with more defensive connotations. The Europe of the Six seemed, in terms of the development policy, to offer the appropriate, extended framework for the envisaged task. In these new European-African relationships between the EEC and the associated African countries, France was to function as a hinge, which should also open up new perspectives for the French-African relationships.

Late colonial fantasies were awoken by the association not just in France, but also in the Federal Republic. The development of Africa was seen as a task for the entire European Community. Cooperation in Africa had expanded into the

French-German economic relationships since the middle of the 1950s. Despite this, the reservations in Bonn prevailed. The Federal Government feared involvement in colonial policy and therefore imposed the integration of the venture into the new field of development aid. The foreign trade endeavours of the French to extend the colonial preferences and the *surprix* system, in which the Federal Government saw a practical continuation of the colonial economic policy, to all EEC states was regarded with particular scepticism by Bonn.

The compromise that was finally reached reflected the different perspectives and principals of the partners. Institutions of the French union, such as the *FIDES* and the preference system served nevertheless as an example of the association that created an instrument, which, from the beginning, served two different purposes: trade and development aid. The association that was established in the EEC contract had an innovative character. It presented a venture that intended to replace traditional bilateral relationships with multilateral ones. The contract did not intend for the colonial rule to become multilateral, but rather wanted to see a development in emancipation. In terms of trade policy, the aim was the creation of a free trade area between the associated overseas countries and regions and the EEC states. Through this, the economic relationships of the colonies, which were until then focused entirely on the French metropolis, were multilateralised. The second means of achieving the aims of the association lay in the participation of the European Economic Community in financially supporting the associated regions. For this purpose a European Development Fund (EDF) that was supported through contributions by the states and provided with financial aid that totalled $581.25, was provided for five years. Both France and Germany paid 200 million, the Netherlands and Belgium 70, Italy 40 and Luxemburg 1.25 million. The EEC Commission, under supervision of the Council of Ministers, which adjudicated upon the suggestions of the Commission with a requisite majority, were responsible for the management of the fund. Based on the German requirements the activities of the development fund divided into two main domains, the social and the economic. Whilst the former comprised specific social facilities such as hospitals and academic and research institutions, plans of general interest, in direct connection with concrete productive development plans, were financed by the economic domain. It was concerned, then, either with infrastructure projects, recently approved private economically profitable projects, such as traffic or supply facilities, or with productive projects, such as mines and plantations. The Community's financial aid was no replacement, but rather a supplementation to the development aid of the metropolis.

The Association Policy, 1958 - 1962

The EEC Commission played a key role in the arrangement of the association policy. It was responsible for the implementation of the association's instructions as well as for the European Development Fund. The French Commissioner Robert Lemaignen was in charge of the association of the overseas countries and regions. He sought to establish a General Directorate for Development responsible for the association – a task for which the vice president of the Economic Commission for the French employers federation was destined. It was due to his

occupational activity that he had various contacts with Africa. With the German contribution to the EEF and the predominant scepticism in the Federal Republic towards the association in mind, a German diplomatic agent, Hellmut Allardt, was nominated as general director. Misunderstandings between the French superintendent and the German general director about the direction of the association resulted in a recall of the foreign minister of Bretano, namely Allardt, who was close to the Federal Minister of Economics, Erhard, to the Department of Foreign Affairs in 1960. Heinrich Hendus, the former German general director in Algiers, took the place of Allardt. Another key position in the GD VIII was filled by a Frenchman. Jacques Vignes, an important colonial public servant, became director of the study department and deputy to Lemaignen. Furthermore Lemaignen promoted Jacques Ferrandi, who had been the economic director of the AOF in Dakar, to his Cabinet director. The other three directorships went to the Belgium colonial public servant Jacques Lefèbvre, who was nominated for investment strategies, the Dutch Jacob van der Lee, who was placed as director of general affairs, and the Italian development economist Enrico Gambelli, who took responsibility for the leadership of the direction of trade relations.

Of approximately 50 public servants, the majority had no knowledge of or experiences with Africa. An exception were the French, who were mostly recruited from the colonial ministry, which was disbanding. Their profound knowledge of Africa as well as their colonial experience ensured them an outstanding position in the General Directorate. The dominance of French colonial administrators did not, however, result in the domination of France. Instead, the General Directorate made an effort from the beginning to establish a certain autonomy towards the French government. What remained was the influence of the French colonial tradition.

Not only the technical knowledge of the Commission, but also the personal relationships of the Africa experts to the African elites, made it easier for them to gain a foothold in the continent. Lemaignen counted numerous future African heads of government amongst his friends. Against this backdrop, it is unsurprising that his candidacy for Commissioner of the association had the support of official political circles in Africa. Furthermore, Lemaignen wanted to view development policy from a fundamentally new perspective because, no matter how enlightened the development policy of the late colonial era might have been, the interests of the metropolises still tended to be more important than those of the dependant populations of the colonies.

The association system laid down in the Treaty of Rome was soon overtaken by the events in Africa. Decolonisation proceeded in sub-Saharan francophone Africa. When given the choice, Guinea decided in 1958 to become independent and did not become a member of the *Communauté*, which was founded by De Gaulle and replaced the *Union française*. The majority of the associated countries followed on to become independent in 1960. Before the background of this transformation process, the EEC set about to discuss the consequences for the association derived from the new situation, as well as to define their role in Africa. At the same time the EEC revealed the development policy as a domain of European integration.

Considerations for an association doctrine had begun in the Commission in 1959. In the individual departments of the GD VIII, public servants worked at creating an EEC African policy. In December 1960 these studies came to a tempo-

rary end. Alongside the work of his General Directorate, Lemaignen shared his concept of an EEC development policy, focussed on Africa, with the other members of the Commission in February 1960. Even within a regional approach that was focussed on Africa, the association was to gain an outstanding position. The GD VIII rested upon the idea of an economic *grand espace* that was based on the principle of solidarity. Equality, a relationship that was based on mutuality with reciprocal rights and duties, advantages and burdens, were the criteria for the Commission that the association was supposed to emphasize over other donor-and-acceptor relationships and at the same time differentiate from a colonial relationship.

This distancing was in opposition to the reference to the colonial past, because the historical, cultural and economic bonds between Europe and Africa were interpreted as a commitment to a regional EEC policy focussed on Africa. Within the Commission there was support for a Eurafrica, an ambivalent concept that had its origin in the cerebration of the European elites during the colonial period. For primarily political reasons, namely to ensure the European presence and the European influence in Africa in the postcolonial period, Eurafrica was henceforth to be realized in terms of economy and development policy. Nevertheless the term Eurafrica was rejected in Brussels and replaced with the term 'association' that was more suitable in the postcolonial era and within the structure of the EEC. This term had a certain advantage in identifying with the EEC policy towards a specific part of Africa. The association appeared to the Commission to be a suitable instrument to provide a new basis for the relations with Africa.

Not least, the developments that came to light in Africa, such as the tendency towards inter-African cooperation, seemed to open up Eurafrican vistas. Of particular importance for the Commission were the attempts of different African states to reach economic cooperation. The Commission accepted these developments, which opposed the 'Balkanisation' of Africa and which included also Anglophone Africa, as being of common interest. The expectation was to draw these countries, whose orientation as regards foreign policy was not secure, to the pro-west side. In 1960 Lemaignen's attention was focussed particularly on Ghana and Guinea, whose pan-African endeavours he viewed early on with scepticism. Although the West African states wanted, analogous to European integration, to bring about the political unity of Africa through an economic affiliation, they viewed their project for a joint African market as an opposing concept to an association with the EEC.

The Commission assumed that the decolonisation had left a vacuum in Africa, which had to be first and foremost filled by the EEC. In Brussels there were endeavours to remove the colonial powers in Africa. In the context of the east-west conflict, carrying this task out seemed urgent. In the face of the perceived economic and diplomatic 'offensive' of the eastern bloc in Africa, the Commission held the EEC responsible for keeping Africa in the western sphere of influence. It not only saw the Community in the role of western mandatory in Africa, but also had its eye on the future importance of Europe worldwide. The connection with Africa was meant to give Europe a greater geopolitical significance. Therefore the ideologist connoted a third Eurafrican power between the blocks.

Ultimately the goal was to develop and safeguard the African raw materials and resources, as well as to bind them to their own market. This motive was

based on the expectations that were laid down in the development potential of the African continent. The continent appeared to be an important producer of agricultural and mineral raw materials, whose contribution to the worldwide production of particular raw materials was considerable. In addition to this, perspectives appeared in the energy sector that seemed to open up the already well-known oil and uranium deposits as well as the potential of the continent for developing hydroelectric energy.

By developing the profile of the association in the direction of a development cooperation that took into account the realities of the post-colonial era, the Commission wanted to win the initiative in Africa and help to shape the transformation process that was underway there. With the Commissioner and officials of the General Directorate for Development such as Vignes, Gambelli, Lefèbvre and Ferrandi, experts of the colonial empire's economy and Africa decided on the development discourse of the Commission. In addition, General Director Allardt and the president of the Commission made important contributions themselves. On the one hand, the thoughts of these experts were shaped by colonial experience and world images, in particular those from the time of the colonial modernisation policy after the Second World War. On the other hand, they were influenced by the insight of the development economy of the 1940s and 50s, which ultimately formed a link to the modernisation-theoretical paradigm that reached its peak in the 60s. They referred explicitly to pioneers such as Arthur W. Lewis and Ragnar Nurske, whose observations had their roots in the prevailing Keynesian thought, Simon Kuznets, the founder of the U-hypothesis, Gunnar Myrdal, who helped to coin the dualism term, Hans W. Singer, representative of the concept of imbalanced growth, and finally Walt W.Rostow, the representative of the stadiums theory of economic growth. Furthermore the experts in the Commission received a specific, structural shaping of the French development economy, which was represented mainly by François Perroux, the founder of the Institut des Sciences Economiques Appliquées, and the Dominican Louis-Joseph Lebret.

This was accompanied by optimism about Africa's development skills and potential that was not subdued by the observation that the distance between developing and industrialized countries was increasing, nor through the insight into developments that, like the demographic, countered the economic growth that was striven for. Behind it was the belief in a fundamentally unlimited development in economic growth that was unitized with the 'take off' in the developing countries.

The late colonial development efforts of the metropolises were positively received both within the Commission as well as by external experts. Colonial rule really seemed to have created the prerequisites for the economic 'development' of the associated countries. The concepts of colonial discourse changed along the way to a development discourse that pointed to the post-colonial era. Gambelli, for example, spoke no more of '*mise en valeur*' but used instead the economic term '*valorisation*'. Similarly, the term 'opening up' became less common and was increasingly replaced with the neologism 'infrastructure'. Through this the Commission embraced a concept that was classified as one of the leading ideas of development and that met both the donor and the acceptor's interests. On the one hand infrastructures are mediums for informal development, to economic and cultural penetration. On the other hand, infrastructure falls into a suppos-

edly apolitical, technical category, willingly taken up by developing countries, in order to demand their desire for an improvement in living standards like those in the industrialized countries.

The term arose from a development discourse that attempted to avoid any impression of imperial ambitions, in that it subjected everything to economic objective legality and logical consistency. This discourse reflected and founded an economically technocratic thinking that found expression in the practical, mathematic-statistical method of the development planning. In this context, a number of characteristics marked the development discourse of the EEC-Commission, particularly personified through Ferrandi, who became the EEF director in 1963. The director warned of a discourse based on exaggerated theory and pleaded for a connection of technical know-how and practice, in order to open up the discourse for the receivers of development aid. The underlying intention was a development not just for, but with, the African people. This was accompanied by an openness for individual forms of development that developing countries could find. This was based on the knowledge of the limitations of the European-American model that could not be transferred one-to-one onto the developing countries. Even if this understanding and self-concept corresponded to the will to cooperate, they broke no Eurocentric perspectives, but rather qualified them. Europe and America remained the standard, by which the intended path of development of the developing countries was measured. This standard was hidden behind a discourse that supposedly raised universal and neutral economic principals to an overall concept.

Nevertheless, or perhaps because of this, it opened up freedom of action to the developing countries. At the Strasburg conference, convened on the initiative of the European Parliament, at the beginning of the negotiations concerning a new association in June 1961, the European representatives and the Parliamentarians of the associated states met. This conference offered those involved an audience where they could make their demands about 'development'. In line with a common basic consensus the African Parliamentarians succeeded in setting a course in terms of the development discourse. They strove to meet the Europeans at eye-level. The Europeans made allowances for this and stressed the mutuality of their relations. They successfully presented themselves as a negotiation partner free of neo-colonial claim to power, in that they gave priority to a long term political development concept. Through this they were in accordance with the expectations of the Africans.

Due to the key position assigned to the EEC-Commission through the implementation of the association policy, they became the third stakeholder between metropolis and colonies. While the French government was, before 1960, still the exclusive communication partner of the EEC for projects financed by the EEF, the associated countries, with the attainment of independence, had the possibility of setting up representation in the EEC and of presenting project proposals directly to the Commission. Even during the colonial era direct contact between the associates and the Commission had transpired. Passing beyond the circle of associated governments and administrations, powers from economy and society, that set the tone, came into contact with the EEC early on. The Commission itself actively travelled throughout the associated countries. Even Brussels became a central meeting point: African celebrities made return visits, an internship programme allowed officials of the associated African government insight

into the EEC Commission, and information campaigns offered to chance to get in contact with other social powers of the associated countries. Against this backdrop the popular indifference, or even reservations, that the associates had shown at the beginning of the idea of the association seemed to have given way and been accepted by the majority in 1962. Nevertheless, the Commission's endeavours to gain a foothold in Africa also reached its limit. Finally they consulted an elite, a group of people made for leading positions in economy, society and politics who set themselves apart from the bigger part of the population through a lifestyle and educational background influenced by the West.

Paris also sought to set boundaries for the EEC Commission's campaign in associated Africa. During the transformation process that the French *Communauté* underwent in the early 1960s, before it was dissolved for good through the cooperation policy, the French government feared that a rival could arise in the EEC for Africa. Paris clearly wanted to restrict the role of the EEC Commission to one of a technical executive organ. Furthermore, the cooperation agreement that France closed with its former African colonies between 1960 and 1963 partly contradicted the spirit of the association regulations in the economic realm. However, it was not just France, but rather the EEC as a whole that recognised, in the early 1960s, the need to recalibrate its relationships with Africa.

The Yaoundé Agreements of 1963 and 1969

At the beginning of the 1960s the newly independent African states of the association attached great importance to the EEC. Although they mainly wanted to maintain close relations with France, they were nevertheless eager to leave behind the exclusivity of these relations to their former metropolis. The future they saw in the relationships with the Common Market within the bounds of the association.

The positive reception of the association on the part of the associated African and Madagascan states was fundamentally based on an expectation of future relations with the EEC. In the first few years the association failed to produce the expected effects in both the area of financial aid and trade policy and thus came under criticism. Nevertheless the first advantages were visible. The first EEF projects were carried out: in 1960 and 1961 a total of 14 million RE flooded into the associated countries. In terms of trade policy, a trend of mulitlateralisation of relationships was established, which confirmed the hope of an extended business market in the EEC, even if France did remain the most important market for the associated countries. Furthermore the Commissions´ initiatives in trade policy, such as one that concerned the stabilizing of the price of raw materials for the associated products, opened up promising perspectives. Lastly, the association system itself appeared to be open to developments in the direction of development cooperation. With the construction of a Eurafrican mutually supportive group, the associates connected the obligation with the formation of a shared, prosperous future. The idea of cooperation also provided an answer to the neo-colonial criticism that non-associated states directed at the association. By accentuating the symbiotic nature of the relationships they sought to invalidate any allegation of domination.

The relationship with a multilateral partner, the EEC, was meant to complete or even replace the relationship with the former metropolis. The multilateralisation corresponded to their attempts at a gradual decolonisation. Thus they followed, in comparison to the EEC, a clientelistic strategy. There seemed to them to be no alternative to vertical cooperation with Europe. Even the common African market that they had aimed for seemed to offer the EEC no alternative to the association, due to insufficient differentiated agricultural production and the incipient industrialisation of the African economies.

During 1961 the associates had achieved a mutual, coherent position in a new association arrangement. Twelve of eighteen associates had joined forces with the OAMCE beforehand, in order to shape the future relationship with the EEC together. However, behind the united façade of the associates lay conflicting interests and divergent attitudes. In general the OAMCE states supported the establishment of close relations with the EEC, whilst Congo-Léopoldville, Mali, Togo and Somalia advocated a more open form of association. Even the political implications of an association to the EEC were disputed amongst the associates. Mali and Congo-Léopoldville emphatically stressed that they did not see a choice for the West with the association. Other AASM understood the association to be a definite connection with the West.

The fact that the association became a reality in Community activity is mainly due to the dynamic nature of the Commission, notably GD VIII. The regeneration of the association provoked the Commission to scrutinize the modalities and instruments they had hitherto used, in order to define the extent of the new arrangements. Thus the issue of the association was amalgamated with pending questions about European integration. From the perspective of integration policy, the association had the advantage of being the first demonstration of the function of the Community, from which a development policy could be created. In particular the Commissioner responsible for the association and the GD VIII were among the advocates for an EEC development policy that was centred on Africa. This proposal was, however, debated within the Commission. On the other hand, a consensus was reached concerning the political importance that the association was afforded in view of the developments on the African continent.

The Commission decided to take the initiative for the renegotiation. They also had to allow for the multilateral criticism that the association was exposed to from the beginning. Thus the contents of the association, particularly in terms of trade policy, came under scrutiny. The preferences had, until now, had little impact, although they had aroused reservations on several sides. On the African side the association saw itself as being exposed to the accusation that it had divided sub-Saharan Africa along colonial economic lines. The association was only tolerated by GATT and even further support from the USA seemed doubtful. With the position of the Latin-American states in mind and in view of their own initiative concerning the organisation of the global raw material market, the US administration seemed in 1961 to increasingly unwilling to accept the association's preferential treatment relating to customs policy. Within the EEC the main opposition was between the Netherlands and the Federal Republic, concerning the existing trade regulations and the Commission's advanced initiatives on stabilising the price of raw materials. Against this backdrop the Commission implemented a change in trade policy and partially disavowed some privileges. They connected the dismantling of the preferential customs with sales and con-

sumption-assisting aid measures. Thus they decided between, on the one hand, to stabilise the balance of economic and seasonal fluctuation and, on the other hand structural adjustment, in order to align the associated economies with the development of the global market.

The Commission continued to assign a key role for the development process of the associated economies to capital investments. The EEF was thus to be maintained and equipped with greater resources than before, notably 220 million dollars a year. In the future it would be able to grant not just lost subsidies, but also interest-subsidized loans. The European investment bank was expected to contribute to the administration. To protect private investments, the transfer of indemnity bonds by the Community and the promotion of the creation of development banks in the AASM, which was to play an important part in the allocation of investments, were promised. 25 millions dollars a year was to be reserved to increase technical aid, and in addition a development institute was to be founded. Without losing the basis of the association system that was established through the Treaty of Rome, the Commission had presented an innovative solution for its organisation. This solution met the various demands that the association was subjected to at the beginning of the 1960s, from an international viewpoint and from Africa, as well as from the EEC member states and as a result of requirements of the Commission.

For the Federal Government, the development aid that was stipulated in the EEC contract, in the shape of the association of African countries and regions, was a special case that they had obligated themselves to undertake in the interests of European integration at that time. Thus they viewed the regulations of the association with sceptical reservation. Adenauer had questioned the association in the summer of 1960 in view of the independence of African countries and harnessed in this matter the agreement of both the federal economy and the federal finance ministers. In particular the trade policy components of the association provoked Erhard to voice his opposition against the continuation of the association. With the African Commonwealth Members in mind, the federal economy minister pleaded to include the independent states in a concept for all of Africa. For Erhard the association of the African countries was a late colonial construct that was no longer contemporary. In contrast the federal foreign minister attributed great importance to the activities of the EEC in Africa and acknowledged the association's central status in the African policy of the federal government. The association was viewed as an important element in maintaining the link between the young African states and the west in the face of the eastern bloc's campaign. In this way the Foreign Office had concerns in terms of German policy, as well as the context of European policy, in mind. From spring 1959 a certain *Quid pro quo* existed between French aid in the issue of Germany and German support concerning European cooperation.

At the beginning of the 1960s the Federal Republic developed definite ambitions concerning the Africa policy. In Bonn there were a few people who would have readily listed Africa as a priority for German development aid. The Federal Government distributed development aid widely, in alignment with the so called 'watering-can principle', but alongside this, they also established priorities that were based on a complex field of interest. The relevance that Bonn attributed to the particular country concerning German policy and the power struggle between east and west counted alongside, in some cases, their endeavours to refer

to colonial bonds. Economic and trade interests certainly placed a role in the German development policy, which still promoted exports in a traditional way.

In front of this backdrop it was even more important for Bonn to co-determine the modalities and geographical scale of a new association regulation. The overall German concept that the Cabinet approved on 21st July 1961 took it upon itself to shift the emphasis of the association's relations to a 'development aid association'. Thus it placed the new association under decolonised headings, this time in the sense of a promotion of the economic independence of the associated states, having already achieved political independence. For the Federal Government this meant the renunciation of dependencies that they viewed as colonial, on the perpetuated trade policy stipulations of the contract of Rome. For the time being Bonn was willing to let the institutions, viewed as late colonial relicts, persist because the associated attached importance to it. Lastly, the Federal Government, and in particular the Department of Trade and Industry, strove to alter the association in terms of a liberal concept of order. Quintessentially, the German endeavour was to clear the association of its trade-political content, but also to integrate privileged development work.

The renovation of the association of African colonies of France that had, in the meantime, become independent, with the EEC was just one aspect of European integration that interested the French President in the early 1960s. Europe became one of De Gaulle's priorities and this qualified the importance of the French Empire just as the atom bomb did. The issue of Africa dominated French politics until the end of the Algerian conflict in 1962. Directly before this backdrop black Africa became ever more important; a breach of this close relationship was to be avoided at all costs. Whilst the Communauté collapsed in 1961, the cooperation agreement that was closed between 1960 and 1963 with the individual African states guaranteed France's influence and preponderance in francophone, sub-Saharan Africa. Finally it succeeded in negotiating from being a formal empire to an informal one. The African Empire remained the foundation of French power and continued to function as the safeguard and consolidation of the French position as a Great Power, as well as of the French importance and its targeted leading role in Europe. The particular importance that the Empire had earned in the 1950s as France's economic, and most important, trade partner disappeared in the 1960s.

Against this background De Gaulle and Prime Minister Michel Debré thought more from a French-African point of view than from a Eurafrican one. For them the idea of a France-Afrique was of capital importance in acting, the Eurafrican perspective befitted only a supplementary function. Thus they were aware early on that the association of the African states and Madagascar had ambivalent effects. It was not just a matter of finding a compromise between bilateralism and multilateralism in the relations with Africa, but rather it was necessary to make the EEC useful in the French transformation policy and make the association an element of France's African policy, i.e. take them into service for the informal empire that was meant to found. The association of the African states and Madagascar presented before this backdrop an additional option for France's African policy. This depended on several preconditions. Firstly, the activities of the EEC in Africa were not allowed to compete with those of France and affect the Franco African relations negatively. Furthermore, France claimed a leading role in the EEC's relationships with Africa and sought to subject its or-

ganisation to its own decisive influence. Finally, there was the matter of setting boundaries for the envisaged arrangement in institutional terms, as well as as concerned trade policy.

In the area of development aid the association was advantageous for France. The EEF produced an additional resource that replenished once more the French development aid, concentrated on Africa. This also produced positive effects for the Franc-Zone, which remained a considerable element of the French influence in sub-Saharan Africa in the post-colonial era. Finally France wanted to ensure the associated African states an expanded business market in the EEC. However, even for France, who wanted to modernise their economy and participate in European integration, the association almost represented an economic necessity. It was in its interests to transfer the existing *surprix* system, whose market organisation and price support measures had increasingly become a burden to the industry and customers alike, to the EEC and to share its expenses with the European partners.

Thus France was against a fundamental change of the current association regulations and focused on its assimilation and an improvement of it modalities and administrational structures. Paris advocated the transformation of the free trade area, founded with the Treaty of Rome between the associates and the EEC, into a Eurafrican market, that took over the advantages that the associates had enjoyed in the French market until now. However, the French government could not ignore the fact that the privileges were being criticised both within the EEC and internationally. Against this backdrop they attained a reassessment of the privileges. Even though the position of the associates and their interests in safe and profitable business markets in the EEC determined the French position, they extended their search for alternatives. Privileges became, from a viewpoint that accentuated the endogenous factors of 'underdevelopment', an instrument amongst other ones. In times where the development policy was at the top of the agenda of the western world, France called for an increase in the EEC development aid for the associated states. Overall the French position indicated a particular proximity to that of the associates, without negating its own interests.

In December 1961 governmental negotiations concerning a new association agreement were finally begun between the Six and the 18, and a year later, at the fifth ministerial conference of the EEC and the associated African states on the 20th December 1962, the new agreement was signed. In between there was a protracted phase of negotiations, characterized by a complex interaction of interests, which ran on many levels. In the vertical dimension the Six and the 18 negotiated with one another, at the conference of the ministers of respective departments, within the executive committee that was introduced at the first ministerial conference and in 3 working groups of experts that dealt with trade relations, financial and technical cooperation and the institutes of the association. Furthermore there was semi-official and informal contact between the EEC-Commission and individual members states on the one hand and with the individual associated states on the other. Additionally, the negotiations determined two horizontal dimensions, in which the Six and the 18 negotiated amongst themselves. Finally, contexts such as the EEC membership negotiations with Great Britain and the USA's trade policy initiatives within and outside of the GATT had repercussions for the association negotiation.

The African demand for equality was formally accommodated during the negotiations, but *de facto* they took place between very unequal partners. At the end a compromise was found that was sustainable for both sides, although the convergence point was nearer to the original European offer than to the demands of the associated African states. On the level of horizontal negotiation, on both sides the interests were varied and the regulative conceptions were differing. Nevertheless the negotiation partners shared a canon of standards with which they entered into the negotiations. The conception of development cooperation between Europe and Africa was surrounded by a series of related convictions about the Europe's responsibility for Africa, about the complementarity of the two continents, about the reciprocation of the advantages that both sides would see from the cooperation and finally about the interdependence of the cooperation partners.

The offer that was finally proposed to the associates by the Europeans was the EEC's first expression of an identity concerning development policy. Before the backdrop of the first UN-Development Decade, proclaimed in 1961, the EEC negotiated with the awareness that the negotiations and the new agreement could be exemplary for the organisation of North-South relations. For the associates the EEC proved to be in its heterogeneity a difficult negotiation partner. However they did succeed in using room to manoeuvre to shape the new association regulation in their own sense. Their power in negotiation and creation lay in the area of standards and goals. They made 'cooperation' and 'solidarity' leitmotifs of the negotiations; they maintained the Eurafrican perspective on particular relationships in order to ensure privileged development aid from the EEC. Despite the asymmetry in the relationships they could also successfully resort to classic methods of negotiation to pursue their demands. Despite the detailed criticism, the associates closed the new agreement with the EEC in the belief that the association as a whole was compatible with their interests and development endeavours.

The originality of the new association and its demand for a development partnership with equality was most clearly documented, so that it was given its own institutional framework. The extent to which the equality of the partners remained formal, i.e. remained the reality, was dependant, as it had been in the association negotiations, upon the extent to which the associates opened and used the room for manoeuvre, despite the asymmetry in the relations between donor and acceptor. The association had at its disposal henceforth forums in which the associates could give expression to their interests and priorities and confront the EEC with them. Even if the competence of the institutions, in particular that of the Association Council, fell behind, at least the first step had been taken on which the relationships between donor and recipient could be further developed.

In the area of financial and technical aid numerous of the Commission's initiatives of the final years were formalised. The EEF was carried on and at the same time its field of intervention was diversified. The funds no longer awarded only grants, but rather loans. 64 million RE was available to the independent associated states, and 6 million to the dependant states, in the form of loans from the European Investment Bank. The production and diversification grants were considerable innovations, which were meant to facilitate integration into the global market and the construction of a polymorphic economic structure. In

terms of choice of project, another new development was the EEF Committee with which the EEC member states were involved directly. France and the Federal Republic of Germany were still the two largest contributors who, together, raised 67.5% of the 730 million RE of the new EEF.

The agreement established a series of parallel free trade zones between the EEC on the one hand, and each associated state on the other. The associates continued to enjoy preferential access to the Common Market, even when the EEC's external tariff for some of the tropical products was reduced by up to 40%. The Yaoundé Agreement allowed the associates the freedom to organise their trade policy relationships amongst themselves and with third countries. It was compatible with the existing Customs Unions, *UDEAO* and *UDEAC*, and allowed even the 'open-door' states to maintain their trade systems without restrictions for at least the first three years of the term. Furthermore, the criticism expressed in particular by a few African Commonwealth members, that the association was opposed to the creation of a common African market, was taken into account.

The preamble of the contract reflected the development optimism at the beginning of the first UN Development Decade, which was also basis for the Yaoundé negotiations. With the understanding for the development as an interdependent process, from which both sides profited, the conviction of the catching-up with the Western development of the associated states, to whose economic independence the association was expected to contribute. Because of its contextual ambivalence the contract made organization in various directions possible. Even this ambivalence, that opened interpretation possibilities for the partners, was due to the success of the negotiations.

The expectations of a deepening of the association were disappointed during the contract period. After 5 years the contract should have been renovated in 1969, but the prospects for a significant development of the association were bad. The EEC states showed hardly any enthusiasm for the development policy and the association. The OECD was established as development political area of the European and common Western financial backers. There was a similar tendency to the bilateral development policy within the member states; France and Germany had already institutionalized the cooperation with Africa within the Elyseé contract and outside of the association in 1963. The EEC Commission that came out of the crisis of the empty chair weakened, only pursued the modest goal of maintaining the association as a field of interest for the Community.

From the development enthusiasm of the beginning of the decade followed a certain disillusion in the second half of the 1960s. In 1967 it was obvious that the first UN-Development Decade would miss the goals of growth. The gap between north and south grew bigger. Africa was viewed as crisis-ridden by the European public. The trade-political content of the association was criticized internationally. The UNCTAD, which strove for solutions to the development problems of the Third World, was in opposition to the regional preference system between industry and development countries.

The second Yaoundé contract basically continued the first. The accents of the contracts were shifted instead of being renewed.

The beginning of the 1970s was a time of a European-development political re-start. Through the contract of Lomé the association entered a new term in 1975. After Great Britain joined the alliance of the European Community the Commonwealth countries were involved in a comprehensive association concept.

The negotiations were part of the north-south relations that were viewed under new omens because of the oil embargo. Lomé, who was contemporarily received as a model for an international development cooperation, coined the development political identity of the Community significantly; the EEC had begun the search for this identity even at the beginning of the 1960s.

A. EINLEITUNG

Derzeit sucht die Europäische Union, ihre Beziehungen zu Afrika neu zu kalibrieren. Während die wirtschaftlichen Partnerschaftsabkommen, die die EU mit verschiedenen afrikanischen Staatengruppen verhandelt, in eine Sackgasse zu führen scheinen, führte das Abkommen von Cotonou im Jahr 2000 einen langfristigen Ansatz fort, der bereits 1975 seinen Anfang genommen hatte. Das in diesem Jahr geschlossene Abkommen von Lomé schien Antworten auf drängende Fragen der Nord-Süd-Beziehungen gegeben zu haben, die in den 1970er Jahren virulent wurden. Dieses Abkommen zwischen der EU und 46 afrikanischen Staaten nebst Staaten aus dem karibischen und pazifischen Raum wurde zeitgenössisch als Modell für die internationale Entwicklungszusammenarbeit rezipiert, weil es wesentliche Forderungen der Dritten Welt nach einer Neuen Weltwirtschaftsordnung im regionalen Rahmen vorwegzunehmen schien.

Auf die Suche nach einer entwicklungspolitischen Identität hatte sich die Europäische Gemeinschaft aber schon zu Beginn der 1960er Jahre gemacht. Auf Initiative Frankreichs waren 1958 die afrikanischen Kolonialgebiete Frankreichs, Belgiens und Italiens in den Gemeinsamen Markt einbezogen, mit der EWG assoziiert worden.[1] Nachdem die assoziierten Länder zwischen 1960 und 1962 die Unabhängigkeit erlangt hatten, wurde die Assoziierung nach einem langwierigen multilateralen Verhandlungsprozess 1963 mit dem ersten Abkommen von Yaoundé, das 1969 mit einem zweiten fortgesetzt wurde, auf eine neue Grundlage gestellt. 17 afrikanische Staaten und Madagaskar (AASM) traten formal auf

1 Die Assoziierung der afrikanischen, überseeischen Länder und Gebiete stellt die erste Äußerung der EWG-Assoziierungspolitik dar. Sie differenzierte sich in Beitritts- und Entwicklungsassoziierung aus. Tatsächlich oszillierte die Politik gegenüber dem subsaharischen Afrika zwischen den beiden Assoziierungsmöglichkeiten nach Art. 136 und Art. 238. Das erste Abkommen von Yaoundé, mit dem die Assoziierung nach der Unabhängigkeit der afrikanischen Länder 1963 fortgesetzt wurde, vermied daher eine explizite Festlegung auf einen der beiden Vertragsartikel.
Im Völkerrecht fehlt eine scharf umrissene Definition des Begriffs „Assoziierung". Allgemein wird darunter die größtmögliche Anbindung an eine Vertragsgemeinschaft verstanden, die jedoch die volle Integration ausschließt. Es besteht kein Anspruch auf eine Mitgliedschaft, allerdings werden in der Regel privilegierte Beziehungen mit einem Drittstaat hergestellt.
Das Assoziierungsabkommen stellt neben den Handels-, den Kooperationsabkommen und den Beitrittsverträgen ein weiteres Rechtsinstitut der EWG zum Abschluss internationaler Verträge dar. Die Beitrittsassoziierung (Vertragsgrundlage Art. 238 EWG-Vertrag) wird nur mit europäischen Staaten abgeschlossen, die beitrittswillig sind. Sie dient der Vorbereitung eines späteren Beitritts, der im Assoziierungsabkommen mehr oder weniger konkret als Ziel festgelegt wird. Bei der im Fokus dieser Arbeit stehenden Entwicklungsassoziierung, die erstmals verbindlich in den Artikeln 131-136 des EWG-Vertrages festgelegt wurde, stehen entwicklungspolitische Ziele im Vordergrund. Diese Assoziierung bedeutet für die Assoziierten eine „EWG-Mitgliedschaft minderen Rechts (u. a. keine Beteiligung am EWG-Willensbildungsprozeß 1958 auch nicht am Assoziationsvertrag selbst) bei gleichzeitiger Gewährung von Entwicklungshilfe, unter Ausschluß einer zukünftigen, vollen EWG-Mitgliedschaft." (BELLERS, Jürgen: Artikel *„Europäische Entwicklungspolitik"*, in: WOYKE, Wichard (Hg.): *Europäische Gemeinschaft. Problemfelder – Institutionen – Politik*, (=Pipers Wörterbuch zur Politik, Bd. 3, hg. von Dieter Nohlen), München 1984, S. 141-148 [Zit. S. 141]). Vgl. daneben: LEIPZIG, Wolf Heinrich von: Artikel *„Assoziierungspolitik"*, in: WEIDENFELD, Werner/WESSELS, Wolfgang (Hg.): *Europa von A – Z. Taschenwörterbuch der europäischen Integration*. 2. Aufl., Bonn 1992, S. 72-74.

der Grundlage völliger Gleichberechtigung in Beziehung zur EWG. Damit nahm eine europäisch-afrikanische Entwicklungskooperation Gestalt an.

Obwohl die Assoziierung nicht zu den vorrangigen Politikfeldern zählte, als die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft ihre Arbeit aufnahm, gewann sie schnell an Bedeutung. Dies verdankte sich einerseits der Umtriebigkeit der für die Assoziierung zuständigen Generaldirektion VIII der Kommission und des zuständigen Kommissars Robert Lemaignen.[2] Andererseits entdeckte die Gemeinschaft zu Beginn der 1960er Jahre, die die Vereinten Nationen 1961 zur Entwicklungsdekade erklärten, die Entwicklungspolitik als Feld der europäischen Integration.[3] Aus einer integrationspolitischen Perspektive heraus hatte die Assoziierung den Vorteil, die erste Äußerung einer entwicklungspolitischen Tätigkeit der Gemeinschaft zu sein, auf deren Basis eine gemeinschaftliche Entwicklungspolitik hätte entwickelt werden können. Die entwicklungspolitische Tätigkeit der EWG kannte verschiedene Konjunkturen. Die frühen 70er Jahre waren eine Zeit des europa- und entwicklungspolitischen Optimismus. Die Assoziierungspolitik trat in eine Phase des euphorischen Neubeginnens, die schließlich im Lomé-Abkommen mündete. Gleichzeitig wurde 1976 eine Kooperationspolitik auf finanziellem und technischem Gebiet mit den nicht-assoziierten Staaten Asiens und Lateinamerikas begonnen. Vor diesem Hintergrund konnte die Kommission an ihre früheren Initiativen zur Vergemeinschaftung der Entwicklungspolitik anknüpfen. Der EG-Gipfel von Paris im Oktober 1972, der im Vorfeld der ersten Erweiterung des Gemeinsamen Markts stattfand, und die Erklärung von Kopenhagen (1974) waren wichtige Etappen auf dem Weg zu einer gemeinsamen Entwicklungspolitik der EG, die sich schließlich zu Beginn der 80er Jahren herausbildete.[4] Als eine Facette der Genese Europas reflektiert auch sie die langsame Überführung nationaler Interessen in ein gemeinschaftliches. Die Konstruktion Europas war nicht nur ein interner Prozess, der von den Mitgliedstaaten und der Kommission gestaltet wurde, sondern auch ein externer.[5] Auch das internationale Umfeld, insbesondere aber die Interessen und Erwartungen der Entwicklungsländer, trugen zur Entwicklung einer gemeinschaftlichen Identität bei. Die EG definierte sich auch über ihre Beziehungen zu den Ländern der Dritten Welt.

Die Assoziierung stand weiterhin in einem deutsch-französischen Kräftefeld. Schon ihr Zustandekommen verdankte sich wesentlich einem während der Verhandlungen 1956/57 zwischen Paris und Bonn gefundenen Kompromiss. Mit Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland werden zwei Akteure in den

2 Vgl. DIMIER, Véronique: „Négocier avec les rois nègres: l'influence des administrateurs coloniaux français sur la politique européenne de développement", in: BITSCH, Marie-Thérèse/ BOSSUAT, Gérard: L'Europe unie et l'Afrique. De l'idée d'Eurafrique à la convention de Lomé I. Actes du colloque international de Paris, 1er et 2 avril 2004. Brüssel 2005 (= Veröffentlichungen der Historiker-Verbindungsgruppe bei den Europäischen Gemeinschaften, Bd. 10), S. 393-409; DIES.: Administrative reform as a means for political regulation: historical lessons from DG 8, in: DIMITRAKOPOULUS, D.: The Changing European Commission. Manchester University Press 2004, S. 74-85; DIES.: The invention of the DG 8, in: SMITH, Andy: The European Commission as a Political Actor. Routledge 2004, S. 83-95.

3 Vgl. zum Zusammenhang von Entwicklungshilfe und Europäisierung: DÜLFFER, Jost: *Europa im Ost-West-Konflikt 1945-1990*. München 2004, S. 70 f. (=Oldenburg Grundriss der Geschichte, Bd. 18)

4 Vgl. LE NAËLOU, Anne: *Politiques européennes de développement avec les pays du sud*. Paris 1995.

5 Vgl. ebd., S. 14.

Blick genommen, die als Motor der europäischen Integration gelten,[6] als entwicklungspolitische Partner aber auch unterschiedliche Interessen und differierende inhaltliche und geographische Ausrichtungen einbrachten. In der Forschung herrscht die These von der Selbstbeschränkung der bundesdeutschen Afrikapolitik vor. Engel kommt in seiner tonangebenden Studie zu dem Schluss, dass die Bundesrepublik aus Rücksichtnahme auf die Belange der Kolonialmächte und der USA bewusst auf die politische Gestaltung ihrer Beziehungen zu Afrika entlang eines systematischen afrikapolitischen Konzepts verzichtet habe.[7] Gerade mit Blick auf die Assoziierungspolitik muss dies allerdings hinterfragt werden. Immerhin wurden die im deutsch-französischen Kräftefeld wirksamen, differierenden wirtschafts- und entwicklungspolitische Ordnungsvorstellungen beispielhaft offenbar, als die Bundesregierung 1961 mit einer eigenständigen Gesamtkonzeption in die Yaoundé-Verhandlungen ging. Frankreich und die BRD wurden somit zu den Exponenten unterschiedlicher Positionen innerhalb der EWG über die Gestaltung der Assoziierungs- und Entwicklungspolitik. Daher erscheint es ertragreich, die afrikapolitischen Interessen und Ambitionen der Bundesregierung im Rahmen der Assoziierung, aber auch außerhalb dieses Rahmens neu zu betrachten. In der Forschung wurde bereits darauf hingewiesen, dass eine Kooperation in Afrika bereits Mitte der 50er Jahre Eingang in die deutsch-französischen Beziehungen fand und auch im Rahmen des Elysée-Vertrags von 1963 fortgesetzt wurde.[8]

Während Deutschland allerdings mit dem Ersten Weltkrieg seinen Kolonialbesitz in Afrika verloren hatte, durchlief das französische Empire im subsaharischen Afrika seit Mitte der 50er Jahre einen Transformationsprozess. Für Paris stellte sich also die Dekolonisationsfrage unmittelbarer als für Bonn. Die Assoziierung scheint in diesem Kontext, wie Turpin argumentiert, eine „bonne affaire" gewesen zu sein.[9] Einerseits wurden die europäischen Partner an den wirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Lasten im französischen subsaharischen Afrika beteiligt, andererseits eröffnete die Assoziierung den sich transformierenden

6 Vgl. PICHT, Robert/WESSELS, Wolfgang (Hg.): *Deutsch-französischer Bilateralismus und europäische Integration*. Bonn 1990.

7 Vgl. ENGEL, Ulf: *Die Afrikapolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949-1999. Rollen und Identitäten*. Hamburg 2000, bes. S. 44. Vgl. weiterhin: WILKENS, Andreas: *L'Allemagne et l'Afrique, 1949-1963*, in: BITSCH, Marie-Thérèse/BOSSUAT, Gérard*: L'Europe unie et l'Afrique*, S. 287-300.

8 Vgl. LEFÉVRE, Silvie: *„Associer l'Allemagne à l'Afrique au développement économique de l'Afrique: un leitmotiv français avant la décolonisation (1950-1956)"*, in: REVUE D'ALLEMAGNE ET DES PAYS DE LANGUE ALLEMANDE 3131, n° 3-4 (1999), S. 463-480; WILKENS, Andreas: *„Vom Rhein bis zum Kongo. Französisch deutsche Wirtschaftsprojekte und Politik in Afrika 1950-1959"*, in: Ebd., S. 481-496 ; EIKEL, Markus: *„Das „Dilemma" des „natürlichen Vermittlers". Die bundesrepublikanische Außenpolitik und die französische Dekolonisation in Schwarzafrika (1958-1965)"*, in: . ebd., S. 453-462.

9 Vgl. TURPIN, Frédéric: *L'association Europe-Afrique: une «bonne affaire» pour la France dans ses relations avec l'Afrique (1957-1975) ?*, in: Bitsch, Marie-Thérèse/BOSSUAT, Gérard : *L'Europe unie et l'Afrique, S. 345-360. Vgl. zur den franko-afrikanischen Beziehungen;* weiterhin: BIARNÈS, Pierre: *Les Français en Afrique Noire de Richélieu à Mitterrand. 350 ans de présence français au sud du Sahara*. Paris 1987; BRÜNE, Stefan: *Französische Afrikapolitik;* CHIPMAN, John*: French Power in Black Africa*. Oxford 1989; DOMERGUE-CLOAREC, Danielle: *La France et l'Afrique après les indépendances*.. Paris 1994 (= Regards sur l´ histoire. Histoire contemporaine. Sous la direction de Jacques Valette); MIGANI, Guia: *La France et l'Afrique subsaharienne, 1957-1963. Histoire d'une décolonisation entre idéaux eurafricains et politique de puissance*. Brüssel u. a. 2008.

franko-afrikanischen Beziehungen eine zusätzliche Perspektive. Gleichwohl wurde Paris sehr früh bewusst, dass die EWG auch zu einem Störfaktor für die eigene Afrikapolitik werden konnte.

Der Assoziierung war ein Produkt der spätkolonialen Zeit und der Krise des französischen Kolonialreichs. Ihr wohnte von vornherein eine Dekolonisationsstrategie inne. Die EWG versuchte in diesem Rahmen, den Dekolonisierungsprozess, den das frankophone, subsaharische Afrika durchlief, mitzugestalten, um europäische Macht und Einfluss in Afrika auch im kommenden postkolonialen Zeitalter zu sichern. Mit Frey werden Dekolonisierungsprozesse hier als mehrdimensionale Transformationsprozesse, als Prozesse der Auflösung und der Entwicklung neuer Institutionen, Strukturen und Ideen verstanden, die von Akteuren gestaltet werden.[10] Sie werden somit Gegenstand von Transformationspolitiken. Auch Frankreich suchte die Wandlungen in seinem afrikanischen Kolonialreich zu steuern[11] und tat den Schritt[12] vom formal zum informal empire[13]. Frankreichs postkoloniale Afrikapolitik stellte geradezu einen „Sonderfall der in-

10 Vgl. FREY, Marc*: Dekolonisierung in Südostasien. Die Vereinigten Staaten und die Auflösung der europäischen Kolonialreiche*. München 2006, S. 4 f. (= Studien zur Internationalen Geschichte Bd. 17); vgl. weiterhin DARWIN, John: *Britain and Decolonization. The retreat from empire in the postwar world.* Basingstoke/London 1988, S. 3-33.

11 Vgl. zur französischen Dekolonisierung: ALBERTINI, Rudolf von: *Dekolonisation. Die Diskussion über Verwaltung und Zukunft der Kolonien 1919-1960*. Köln 1966 (= Beiträge zur Kolonial- und Überseegeschichte. Bd. 1); AGÉRON, Charles-Robert (Hg.*): Les Chemins de la Décolonisation de l'Empire colonial Français*. Paris 1986; DERS./ COQUERY-VIDROVITCH, Catherine: *Histoire de la France coloniale. Bd. III: Le déclin*. Paris 1991; DERS./MICHEL;Marc (Hg.): *L'Afrique noire française: l'heure des indépendance*s. Paris 1992; DERS.: *La décolonisation française*. Paris 1994; DERS.: *L'ère des décolonisations: sélection de textes du colloque «Décolonisation Comparée»*, Aix-en-Provence 30 septembre – 3 octobre 1993. Paris 1995.

12 Vgl. HAYWARD, Jack: *The one and Indivisble French Republic*. London 1973, S. 248-253. Siehe auch KEIGER, John F. K.: *„The French Empire rather mutated than disappeared. After decolonization there was a continuation by other means."*(DERS.: *France and the world since 1870*. London 2001; S. 211)

13 Folgende Merkmale werden hier als konstitutiv für Informal Empire angesehen. Zunächst rührt Informalität daher, dass keine Administrationen direkt in die Angelegenheiten fremder Länder eingriffen. Der schwächere Staat besteht als selbständiges Gemeinwesen mit eigenem politischem System. Dennoch ermöglichen Asymmetrien in den Beziehungen zwischen der Führungsmacht und dem schwächeren Staat, ersterer Einwirkungsmöglichkeiten auf letzteren, die über das normale Maß hinausgehen. Informal Empire setzt die Fähigkeit zur politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Durchdringung von Staaten und Gesellschaften durch andere Staaten voraus. Sie zielen auf die Etablierung eines Klientelverhältnisses. Die Führungsmacht kann sich vertraglich Privilegien zusichern lassen, die die Souveränität des schwächeren Staats einschränken, z.B. die Festlegung eines Freihandelsregimes oder das Recht zu Stationierung von Truppen auf den Hoheitsgewässern und an vereinbarten Landpunkten. Zudem ist sie durch Konsuln, Diplomaten oder Berater vertreten, die auf die Politik des schwächeren Staats einwirken. Anders als bei Formal Empire, wo Kolonialherrschaft über ein und dasselbe Territorium exklusiv ist, kann es bei Informal Empire mehrere Zentren geben. Informal Empires beruhen auf kooperativen Strukturen. Sie setzen die Bereitschaft von Staaten, Gesellschaften oder herrschenden Eliten voraus, sich teilweise oder ganz in ein Klientelverhältnis zu begeben. Siehe hierzu: MOMMSEN, Wolfgang J., *Einleitung*, in: DERS. (Hg.): *Das Ende der Kolonialreiche. Dekolonisation und die Politik der Großmächte*. Frankfurt a. M. 1990, S. 7-24; OSTERHAMMEL, Jürgen: *Kolonialismus. Geschichte – Formen – Folgen*. München 2001, S. 25 f.; FREY, Marc: *Dekolonisierung in Südostasien*, S. 11 ff.

ternationalen und Nord-Süd-Beziehungen"[14] dar. Keiner anderen früheren Kolonialmacht gelang es, ihren politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Einfluss so durchdringend und kontinuierlich zu wahren wie Frankreich in West- und Zentralafrika.[15]

Das Wesen französischer Macht und französischen Einflusses im postkolonialen Afrika ist auch unter dem Konzept der „Hegemonie" gefasst worden.[16] Die beiden Begriffe, „Hegemonie" und „Empire", eindeutig voneinander abzugrenzen, erscheint schwierig.[17] Dennoch wird in dieser Arbeit dem Empire-Konzept im Wesentlichen aus zwei Gründen der Vorzug gegeben. Einerseits spricht seine relative Offenheit, sein Projektcharakter,[18] gerade auch mit Blick auf die EWG-Assoziierungspolitik in Afrika für seine Verwendung. Die EWG-Kommission versuchte der Gemeinschaft in den frühen 60er Jahren weitreichende Perspektiven in Afrika zu eröffnen.[19] Sie leistete nicht nur wesentliche konzeptionelle Beiträge, sondern entwickelte bei der Implementierung der Assoziierung früh eigene Akteursqualitäten im Bereich der Afrika- und Entwicklungspolitik. Das Empire-Konzept erlaubt an diesem Punkt, die Vorstellungen und Absichten in der Kommission in den Blick zu nehmen, ein europäisches Informal Empire in Afrika zu errichten. Die gängige Vorstellung von Hegemonie beinhaltet andererseits ein Moment der Abgrenzung; die Errichtung oder Aufrechterhaltung der Hegemonie geht demnach mit wirtschaftlicher, kultureller und politischer Abschirmung der definierten Einflusszone einher. Zwar tendierte Frankreich zu einer solchen Abschirmung seines *précarré francophone* auch gegenüber seinen europäischen Partnern. Die Assoziierung vollzog sich nichtsdestoweniger grundsätzlich in einem kooperativen Rahmen und fügt sich damit eher in das Empire-Konzept.

Ein wesentliches Instrument der französischen und europäischen Transformationspolitik im frankophonen, subsaharischen Afrika war die Entwicklungs-

14 BRÜNE, Stefan: *Die französische Afrikapolitik. Hegemonialinteressen und Entwicklungsanspruch*. Baden-Baden 1995, S. 16.

15 Vgl. ebd., S. 16; KEIGER, John F. K.: *France and the world since 1870.* London 2001, S. 211-214; ZARTMAN, William I.: "*Europe and Africa. Decolonization or Dependency?*", in: FOREIGN AFFAIRS 54 (1975/76), S. 325-343, hier 333-338; HAYWARD, Jack: *The one and Indivisble French Republic,*, S. 248-253.

16 Vgl. z. B. BRÜNE, Stefan: *Französische Afrikapolitik.* In Anlehnung an Heinrich Triepel und Werner Link ist Hegemonie zu definieren als „Vorherrschaft oder Führung eines Staates über einen oder mehrere andere Staaten, ohne deren formelle Souveränität in Frage zu stellen". Vgl. LINK, Werner: *Die Neuordnung der Weltpolitik. Grundprobleme globaler Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert*. München 1998, 127; TRIEPEL, Heinrich: *Die Hegemonie: Ein Buch von führenden Staaten*. [1938] 2. Neudruck Aalen 1974.

17 Vgl. z. B. Michael W. Doyles Definition von Empire, die ebenso gut eine Definition von Hegemonie sein könnte, wenn er erklärt, „Empire" sei „one state's effective control over another's foreign and domestic policies." (DOYLE, Michael W: *Empires*. Ithaca 1986, S. 44). Doyle ist Vertreter einer historisch-makrosoziologischen Richtung, die nach den strukturellen Eigenarten von „Empire" fragt. Einen Überblick über den Forschungsstand zum Thema „Imperium" gibt Osterhammel. Vgl. OSTERHAMMEL, Jürgen: *Imperien im 20. Jahrhundert: Eine Einführung*, in: Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History, Online-Ausgabe, 3 (2006), H. 1.

18 Vgl. hierzu: FREY, Marc: *Dekolonisierung in Südostasien*, S. 12.

19 Ihr Vorhaben stieß gleichwohl auch auf institutionelle Grenzen, deren Fortbestand vom Fortgang des Integrationsprozesses abhing, zu dessen zentralen Fragen zählte, ob die EWG zu einem politischen Akteur im internationalen System werde. Vgl. CALANDRI, Elena: *La CEE et les relations extérieures 1958-1960*, in: VARSORI, Antonio (Hg.): *Inside the European Community. Actors and Policies in the European Integration 1957-1972*. Baden-Baden 2006, S. 399-433.

zusammenarbeit, deren Gestalt auch die Assoziierung annahm. Sie eröffnete die Perspektive, die formellen Bindungen der Kolonialzeit durch informelle zu ersetzen, indem sie Ressourcen für die Entwicklung Afrikas im Austausch für die europäische Präsenz zur Verfügung stellte. Schon die Kolonialzeit kannte Entwicklungsinitiativen, die zu einem Teil kolonialer Zivilisierungsmissionen wurden.[20] Ausgehend von der Annahme der Überlegenheit der euro-amerikanischen „Zivilisation" sollte das Niveau außereuropäischer „Zivilisationen" bzw. „Nicht-Zivilisationen" angehoben werden.[21] Die Idee der Zivilisierungsmission war eine Variante der Fortschrittsidee, die davon ausging, dass Fortschritt die ganze Menschheit, jedoch unterschiedlich erfasst.[22] Residuen dieser Idee finden sich auch noch in der postkolonialen Entwicklungszusammenarbeit.[23]

Vor diesem Hintergrund hat die sozialwissenschaftliche Forschung schon früh versucht, koloniale von postkolonialer Entwicklungspolitik abzugrenzen. Körner etwa, der 1965 am Beispiel Französisch-Westafrikas Kolonialpolitik und Wirtschaftsentwicklung untersuchte, ging davon aus, dass kolonialer und postkolonialer Entwicklungsbegriff ihrem Sinngehalt nach inkompatibel seien.[24] Zwar hat Kolonialpolitik die Entwicklung der Kolonien im sozioökonomischen Bereich quasi als Nebeneffekt befördert; diese Entwicklung fand jedoch unter den Rahmenbedingungen des Kolonialismus statt, einer Herrschaftsbeziehungen zwischen Kollektiven, bei der, wie Osterhammel definiert, „die fundamentalen Entscheidungen über die Lebensführung der Kolonisierten durch eine kulturell andersartige und kaum anpassungswillige Minderheit von Kolonialherren unter vorrangiger Berücksichtigung externer Interessen getroffen und tatsächlich durchgesetzt werden."[25] Entwicklung werde – so Körner in diesem Zusammenhang – also nur insoweit gefördert, als dadurch dieses Herrschaftsgefälle nicht grundlegend in Frage gestellt werde. Darüber hinaus gründe der koloniale Entwicklungsbegriff auf einer paternalistischen Haltung,[26] die den Kolonisierten die Fähigkeit zu einer selbstständigen und selbstbestimmten Entwicklung aberkennt. Koloniale Entwicklungspolitik sei folglich von der Metropole extern determiniert, autochthone Interessen und Meinungen kämen in ihr stets nur eingeschränkt zur Geltung.[27] Dem Ende der Kolonialherrschaft wird auch in der neue-

20 Vgl. hierzu: BARTH, Boris/OSTERHAMMEL, Jürgen (Hg.): *Zivilisierungsmissionen. Imperiale Weltverbesserung seit dem 18. Jahrhundert*. Konstanz 2005.

21 „Zivilisation" ist ein wertend aufgeladener Begriff. Die den eigenen sozio-kulturellen Kontext prägende Hierarchie kultureller Normen und Werte wird favorisiert und normativ und/oder pragmatisch mit „der Zivilisation" identifiziert. Dieses exklusive Zivilisationskonzept ermöglicht bei anderen Völkern, in anderen Ländern und Zivilisationen Zivilisationsmängel zu konstatieren, die als behebbar und behebenswert eingeschätzt werden. Vgl. SCHRÖDER, Wolfgang M.: *„Mission impossible?" Begriff, Modelle und Begründungen der „Zivilisierungsmissionen" aus philosophischer Sicht*, in: Ebd.; S. 13-32, bes. S. 27 f.

22 Vgl. OSTERHAMMEL, Jürgen: *„The Great Work of Uplifting Mankind". Zivilisierungsmissionen und Moderne*, in: Ebd., S. 363-426, bes. S. 363-366.

23 Vgl. ebd.; COOPER, Frederick/PACKARD, Randal M. (Hg.): *International Development and the Social Sciences: Essays on the History and Politics of Knowledge*. Berkeley 1997; KÖßLER, Reinhard: *Entwicklung*. Münster 1998; SCHULZ, Manfred (Hg.): *Entwicklung. Die Perspektive der Entwicklungssoziologie*. Opladen 1997.

24 Vgl. KÖRNER, Heiko: *Kolonialpolitik und Wirtschaftsentwicklung. Das Beispiel Französisch-Westafrikas*. Hamburg 1965, S. 3 ff., 231-236.

25 OSTERHAMMEL, Jürgen: *Kolonialismus*, S. 21.

26 Vgl. KÖRNER, Heiko: *Kolonialpolitik*, S. 3.

27 Vgl. ebd., S. 4, 95.