

MADAGASCAR ET L'INTEGRATION REGIONALE

L'INTEGRATION REGIONALE EUROPEENNE UN MODELE EXPORTABLE ?

Loïc GRARD

Professeur de droit public

Université de Bordeaux

Président de l'AFEE (Association Française pour les Etudes Européennes)

Donner une représentation de qu'est le modèle européen d'intégration régionale en 2018 constitue un exercice délicat dont le résultat prêterait en toute hypothèse à discussion. Peu importe. L'intégration régionale en Afrique a besoin de repères pour se construire. Le continent européen reste à cet effet exemplaire, tout en étant imparfait. Aucun modèle n'est en effet *ex nihilo* importable en la matière. Regarder l'Europe correspond moins à la volonté de recycler une construction qui a fait ses preuves, que de recueillir des recettes susceptibles de coller au projet africain.

Le modèle européen, indépendamment des précautions conceptuelles, repose aujourd'hui sur une demi-douzaine de fondamentaux. En premier lieu, il est admis que l'Union européenne forme aujourd'hui une fédération d'Etats-Nations. La formule est inédite. Elle demeure aussi unique. En second lieu, il doit être compris que le fédéralisme est économiquement très abouti et que le fédéralisme politique reste dans les limbes. De ce point de vue aussi, l'UE est sans pareil. Elle est habitée d'une capacité à la résilience face aux crises économiques. Elle est impuissante face aux crises politiques. L'adage est bien connu : « géant économique mais nain politique ». Elle a juridiquement la capacité internationale qui lui permet d'être un négociateur économique redoutable et redouté, car elle a la capacité économique qui va avec. L'Union européenne a la dimension d'un empire. Mais alors que les empires se bâtissent par la force avec un *diktat* imposant du centre, sa volonté aux autres, l'Europe des 28 repose sur une volonté d'appartenance commune. De ce fait elle apparaît comme le « *premier empire non-impérial*¹ »

Sa génétique fédérale la rend donc atypique et donc attractive pour les continents qui n'ont pas d'intention fédérale au plan politique, mais qui souhaiteraient exister collectivement au plan économique, pour mieux vivre individuellement au plan politique. A cet égard, d'autres traits caractéristiques de la construction de l'Europe des 28 méritent attention. Le fait, en premier lieu, que soit instaurée une citoyenneté européenne de superposition aux citoyennetés nationales contribue à la cohésion du territoire. Le fait en second lieu, que soient formalisées

¹ Formule attribuée à José Manuel Barroso, ancien Président de la Commission européenne

partagées et respectées des valeurs communes représentées à titre principal par l'adhésion unanime à la Convention européenne des droits de l'homme constitue un ciment supplémentaire à la réussite de l'intégration régionale. Le fait en troisième lieu, que le principe de solidarité soit inscrit comme conditionnant la vie commune dans la maison européenne. « *Le modèle économique européen doit se fonder sur trois principes : la concurrence qui stimule, la coopération qui renforce, la solidarité qui unit* »². Caractériser le modèle européen d'intégration régionale demeure en tout état de cause une histoire sans fin, donc impossible à retracer de manière satisfaisante. Juste faut-il préciser pour les besoins du cap donné au propos sur l'exportabilité du modèle que ce dernier n'aurait peut-être pas vu le jour, sans le double « coup de pouce » de l'histoire. Coup de pouce tragique d'un part : l'Europe est tombée si bas dans la tragédie de la désunion qu'elle rejette avec détermination cette dernière. Coup de pouce de l'extérieur d'autre part : sans le plan d'aide Marshall, l'intégration économique aurait-elle prospéré ? Ce qui signifie en d'autres termes, que le régionalisme n'est pas le résultat d'une seule dynamique extrinsèque. Enfin, force est de souligner que c'est sur les décombres d'une Europe sinistrée que le ferment du régionalisme a pris.

Le contexte était atypique. Soixante ans plus tard, le résultat ne l'est donc pas moins. Transposer le modèle paraît donc irréaliste. Tout est question de circonstances. Ce sont ces dernières qui créent les bases idoines. Le régionalisme n'a rien d'exogène. D'ailleurs le tour du monde des organisations régionales démontre que retrouver à l'identique le modèle européen est parfaitement vain. Il n'a jamais été exporté en tant que tel. Souvent imité, il n'a jamais été reproduit. La question a été souvent posée pourtant³.

Il existe en effet de nombreux travaux relatifs à l'acclimatation du modèle européen d'intégration régionale à d'autres latitudes. La duplication juridique de l'Union européenne en tout ou partie a même été établie et démontrée. Certains aspects de sa mécanique institutionnelle ont été ainsi transposés, notamment sur le continent africain. Le renvoi préjudiciel au juge de la maison commune, par exemple existe dans les textes constitutifs de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC) et de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA). Le principe de primauté des règles régionales a été consacré par la Cour de l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA). Le droit de la concurrence à l'euro-péenne est transposé au sein de l'UEMOA et de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest⁴(CEDEAO), etc. Mais reproduire un schéma juridique, faire preuve de mimétisme institutionnelle ce n'est pas de l'exportation. Ici n'est pas le sujet. Il est ailleurs. Il tient en une question : existe-t-il une politique de l'Union européenne en faveur de l'exportation de son

² Formule attribuée à Jacques Delors, ancien Président de la Commission européenne

³ L. Grard (dir.), Les intégrations régionales, l'Union européenne et après ?, Pedone 2015

⁴ J. Koutouan, Contribution à l'étude des droits régionaux de la concurrence en Afrique de l'Ouest - Cas de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine et de la Communauté Economiques des Etats de l'Afrique de l'Ouest, Thèse Bordeaux 2018

modèle ou d'un modèle régional de développement ? L'Union européenne pousse-t-elle au régionalisme dans les relations qu'elle noue avec les autres zones du globe ?

Il paraît plus approprié d'ériger en hypothèse une politique qui incite ou invite au regroupement régional des partenaires, sans que ce dernier corresponde à un standard prédéfini. C'est ainsi qu'une logique se met actuellement en mouvement d'accords bi-régionaux. L'Union Européenne, faisant économie de moyen, œuvre à la conclusion de traités internationaux l'unissant commercialement, et parfois plus, collectivement à des rassemblements régionaux d'Etats. Elle simplifie de la sorte la carte de ses relations extérieures par une stratégie du guichet unique régional : une seule négociation, une pluralité de partenaires. Le fait de contracter de la sorte avec l'Union, renforce-t-il l'intégration régionale au plan local ? Au-delà de la simplification de ses relations extérieures, entre-t-il dans les intentions de l'Union européenne de pousser, par ces accords bi-régionaux, à la structuration régionale ailleurs qu'en Europe ? Répondre à ces questions, suppose de passer en revue les différentes catégories d'accords bi-régionaux.

A cet égard méritent d'être en premier lieu mentionnés les accords de voisinage ainsi que les Accords de Libre Echange Approfondis et Complets (ALEAC) : Euromed⁵, Moldavie⁶, Ukraine⁷, Géorgie⁸. Moins bi-régionales que régionales, les relations ici mises en place prétendent à étendre le modèle de l'Union par alignement du voisinage immédiat sur son modèle économique. Une sorte de « doctrine Monroe » à l'européenne prévaut ici.

En deuxième lieu, s'impose un retour sur les accords de libre-échange dits de première génération. Il s'agit d'accords conclus avant 2006 et la mise en place de la politique « L'Europe dans le monde ». Ils demeurent actifs. Ils sont faiblement bi-régionaux. Ils n'ont ni pour intention ni pour résultat de prôner l'intégration régionale. Ils sont cependant porteurs de valeurs de l'Union. Peuvent ici être cités en exemple les accords conclus avec le Mexique ou le Chili en 2003 et 2006.

En troisième lieu, une attention toute particulière doit être portée aux Accords de Libre Echange dits de « nouvelle génération ». Ils affichent des ambitions bien plus élevées qu'auparavant, facilitées par le fait que le traité fondateur de l'Union dit « traité de Lisbonne » en 2009 donne à cette dernière des compétences nouvelles, notamment en matière d'investissements internationaux. Les nouveaux accords, outre l'élimination des droits de douane sur les flux de marchandises, abaissent les barrières au commerce des services, à l'investissement étranger, ouvrent les marchés publics et la concurrence. Au-delà des

⁵ Décision 2006/356/CE, décision 2005/690/CE, décision 2004/635/CE, décision 2002/357/CE, décision 2000/384/CE, décision 2000/204/CE, décision 98/238/CE, concernant la conclusion d'un accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et, respectivement, la République libanaise, la République algérienne démocratique et populaire, la République arabe d'Égypte, le Royaume hachémite de Jordanie, l'État d'Israël, le Royaume du Maroc et la République tunisienne.

⁶ Accord d'association entre l'Union Européenne et la Moldavie, JOUE n° L 260 du 30 août 2014, p.4

⁷ Accord d'association entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, JOUE n° L 161, 29 mai 2014, p. 3

⁸ Accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la Géorgie, d'autre part, JOUE n° L 261 du 30 août 2014, p. 4.

réductions tarifaires, ils cherchent à réduire les frontières derrière les frontières, en annihilant les effets de la disparité des règles entre les partenaires. De ce fait, ils deviennent plus que des accords de commerce. Au nom d'un commerce bilatéral libéré, ils agissent sur les règles locales non commerciales et/ou non économiques, mais susceptible de ralentir les échanges. L'ambition économique est telle, qu'elle implique l'évolution du droit bien au-delà du commerce. Deux accords, authentiquement bi-régionaux, de ce type sont actifs avec les États de la Communauté andine (2013/2017) avec les États d'Amérique centrale (2013). Un autre vient d'être signé, non sans difficulté avec le Mercosur en 2019 (Argentine, Brésil, Paraguay, Uruguay)⁹. Sur un registre voisin, méritent intérêt l'Accord Economique et Commercial Global (AECG) avec le Canada (2017), du fait d'un effet de structuration régionale tout à fait atypique.

En quatrième et dernier lieu, un focus doit être établi sur les Accords de Partenariat Economique (APE). Ces derniers s'inscrivent dans un cadre posé par les accords de Cotonou (2000/2020). D'après celui-ci, la relation « Union Européenne/Afrique Caraïbe Pacifique » doit être en accord avec les règles « OMC ». A cet effet, doivent être négociés des APE, de préférence avec des groupements régionaux d'États. En vertu de ces derniers, l'ouverture du marché européen est immédiate (ni franchise ni contingent). En sens inverse, environ 80 % du marché des partenaires de l'Union s'ouvre sur une période entre 15 et 20 ans. A cet égard, émerge une volonté sans équivoque d'une carte simplifiée des relations commerciales extérieures de l'Union, qui passe par une contractualisation régionale des obligations des uns et des autres. Le 15 octobre 2008, a été signé un accord « pionnier », à défaut d'être modèle avec le Cariforum.

Le 12 octobre 2016, a pareillement été conclu un accord de partenariat économique avec six États de la Communauté de Développement de l'Afrique Australe (SADC) ; le 20 juin 2016 avec la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) ; le 14 mai 2012, c'était un APE dit intérimaire avec l'Afrique Orientale et Australe (dont Madagascar) ; en 2014 un accord intérimaire est passé avec la CEMAC limité au Cameroun. Avec la CEDEAO, c'est le film de l'APE impossible qui se joue, mais un accord intérimaire a été conclu avec la Côte d'Ivoire et le Ghana en 2016¹⁰.

Tout mis bout à bout, 35 accords avec 62 partenaires sont signés au 31 décembre 2017 et souvent dans un cadre régional. L'analyse de cette constellation conventionnelle pose les questions suivantes :

- 1) L'Union, parce que partenaire commercial incontournable, utilise-t-elle sa position pour influencer les pays des zones où elle contracte dans le sens du regroupement régional ? Ensemble, en tout état de cause, répondre présent devient plus aisé
- 2) Face à l'Union les États sont-ils enclin à jouer collectifs ou individuellement ?
- 3) L'Union européenne est-elle, du fait de ses initiatives, facteur de rapprochements régionaux ou inversement de division (la question mérite d'être posée : voir *infra*)

⁹ Voir *Infra* I.

¹⁰ Voir *Infra* II.

Au-delà de ces quelques interrogations, demeure le constat que deux outils juridiques œuvrent incontestablement au regroupement régional, bien plus d'ailleurs qu'à l'exportation du modèle européen : Les « ALE nouvelle génération » et les « APE ». Ces deux outils du fait de leur fonction probablement intégrative appellent donc à être explorés successivement (I. et II.).

Auparavant, un détour par une région qui échappe à l'une et à l'autre des formules juridiques mises en œuvre par l'Union ne paraît guère inutile. L'Asie en effet aujourd'hui encore demeure grandement rétive aux stratégies juridiques européennes. La négociation avec les Etats de l'ASEAN collectivement depuis 2007, c'est l'arlésienne. Un accord complet pour la région, soit 10 Etats pour 650 millions d'habitants reste dans les limbes des négociations. Le 7 août 2018, lors du sommet UE/ASEAN de Singapour, Federica Mogherini Haute représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité a pourtant formé le vœu pour que les accords bilatéraux en cours de négociations forment un tremplin pour un futur accord région/région. Ce qui atteste d'une intention politique de l'Union Européenne dans le sens de la régionalisation, y compris en Asie. A cet égard, un accord pionnier a été négocié avec Singapour en 2013¹¹. Il résulte de ce dernier une ouverture à la concurrence plus forte avec l'Union qu'avec les partenaires de l'ASEAN. Cette situation est-elle à terme tenable ? Une logique de dominos mettant en perspective les intérêts communs des différents Etats n'est pas exclue. Et ce n'est pas le fruit du hasard si en novembre 2015, se crée la Communauté de l'ASEAN : « *Work in progress* » pour un haut degré d'adhésion politique, une forte convergence d'intérêts, un minimum d'autorité supranationale. Le chacun pour soi asiatique a peut-être fait long feu... A cet égard, force est de mettre en exergue l'exemple du commerce aérien. Un accord « ciel ouvert bloc à bloc » est en voie de finalisation, car il est apparu au Sud-Est asiatique que négocier individuellement l'ouverture avec l'Union, sans front régional cohérent, devenait économiquement mortifère. L'intégration régionale aérienne devient une évidence, peut-être prélude d'une autre évidence : intégration régionale économique aboutie ?

I. LES ACCORDS DE LIBRE-ÉCHANGE « NOUVELLE GÉNÉRATION » : L'INTEGRATION REGIONALE STIMULEE

Les ALE ont moins pour intention que pour résultat de stimuler un réflexe régional pour faire face à l'Union Européenne qui peut se transformer plus ou moins vite en facteur d'intégration régionale accrue. S'unir pour faire front devant l'Union et surtout faire en sorte que la désunion régionale ne soit pas cause de faiblesse à l'égard de cette dernière : telle est l'idée générale. L'Union Européenne, par les ALE, contribuerait donc à la régionalisation économique, peut-être au fédéralisme économique. De là à prétendre qu'il y aurait une exportation, voire une ex portabilité du modèle il y a encore de la marge... Ici c'est le continent américain qui est principalement concerné avec trois exemples bien distincts. Le

¹¹ Accord de libre-échange EU-Singapour (EUSTFA) signé le 19 octobre 2018, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=961>

premier ; l'accord dit « AECG » avec le Canada peut de ce point de vue apparaître comme le plus déroutant (A.). Les accords avec les sous-régions latino- américaines (B) sont, du point de vue de l'hypothèse d'exportation du modèle régional, moins surprenants.

A. L'accord AECG « Union européenne Canada » : exportation du fédéralisme économique

L'accord « AECG » autrement connu sous l'acronyme « CETA » signé le 30 octobre 2016¹² entre l'Union Européenne, les 28 Etats membres de cette dernière et le Canada a eu pour effet de conduire les provinces canadiennes vers un modèle pour leurs échanges économiques plus fédéral. L'intégration économique canadienne a en effet été renforcée par un accord signé le 7 avril 2017, Accord sur le Libre Echange Canadien (ALEC¹³). Ce dernier était devenu inévitable car le CETA conduit au paradoxal résultat d'une ouverture des frontières provinciales plus importante à l'égard de l'UE qu'à l'égard des *alter ego* canadiennes. Prendre conscience qu'un marché public provincial devenait plus ouvert aux entreprises européennes qu'aux canadiennes établies dans d'autres provinces a joué ici comme un électrochoc. Les obstacles intra-canadiens aux investissements et à la mobilité du travail ou encore des services ont donc été réduits. *« L'ALEC crée de la cohérence avec les engagements pris par le Canada en vertu de l'Accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada et l'Union-européenne. L'alignement réduit les coûts de conformité pour les entreprises canadiennes qui sont actives à la fois au Canada et à l'étranger. De manière générale, l'ALEC veille à ce que les entreprises canadiennes aient le même accès au marché canadien que celui offert aux entreprises des partenaires commerciaux internationaux »*¹⁴.

L'Accord de libre-échange canadien établit notamment un processus de conciliation réglementaire à même de favoriser l'élimination des obstacles au commerce, auxquels les entreprises peuvent être confrontées au moment de faire des affaires entre les provinces et les territoires. Sur cette base, une province, un territoire ou le gouvernement fédéral détermine un obstacle au commerce intérieur potentiel ; par exemple un règlement divergent ou en double qui nuit à la circulation des marchandises. Une fois cet obstacle au commerce mis en évidence, un gouvernement (fédéral, provincial ou territorial) peut présenter la question à la Table de Conciliation et de Coopération en matière de Réglementation (TCCR) en vue d'une conciliation. La TCCR est une entité fédérale-provinciale-territoriale établie par l'ALEC, afin de superviser le processus de conciliation réglementaire et de favoriser la coopération réglementaire à l'échelle du Canada. Une fois que les obstacles ont été soumis en vue d'une conciliation, les gouvernements participant à l'ALEC et leurs organismes de réglementation pertinents commencent les négociations menant à un accord qui énonce les façons dont

¹² Décision (UE) 2017/37 du Conseil du 28 octobre 2016 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de l'accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part, JOUE n° L 11 du 14. Janv. 2017, p. 1 ; Accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part, JOUE n° L 11 du 14 janv. 2017, p. 23

¹³ <https://www.cfta-alec.ca/wp-content/uploads/2017/06/CFTA-Consolidated-Text-Final-Print-Text-French-.pdf>

¹⁴ <https://www.cfta-alec.ca/accord-de-libre-echange-canadien-2/?lang=fr>

l'obstacle au commerce sera éliminé : reconnaissance mutuelle, harmonisation ou autre). Avec cette évolution, un conflit tel que celui lié au fait que l'interdiction au Québec de vendre de la Margarine de couleur jaune au motif que cela crée une confusion avec le beurre serait une mesure protectionniste ne devrait plus voir le jour (rappelons que cette affaire a duré près de 20 ans !...)¹⁵.

La libéralisation des échanges interprovinciaux devient enfin une évidence et fait découvrir que, politiquement fédéral, le Canada ne l'était guère au plan économique. C'est ainsi que désormais le temps de conduite des camionneurs canadiens est harmonisé ou encore le niveau d'éthanol dans l'essence ; choses réalisées dans l'Union depuis vingt ans...L'accord « CETA » a réveillé l'intégration économique du Canada. Conclure ce dernier a donné l'occasion au fédéral de surmonter les divisions provinciales. Alors oui avec l'ALE « UE/Canada », le modèle de cette dernière s'est d'une certaine manière exporté.

B. Les accords de libre-échange et l'Amérique du sud : un effet encore incertain sur l'intégration régionale

L'Union européenne a initié diverses négociations dans le sens d'Accords de libre-échange en Amérique du Sud avec, en point d'orgue, le très récent et très discuté accord avec le Mercosur. La démarche bi-régionale sur le papier est frappée du sceau de l'évidence. Favorise-t-elle en revanche l'intégration régionale voire subrégionale ? La réponse reste bien incertaine. Il est difficile d'être au présent tranché sur ce point. L'idée « d'intégration économique régionale réflexe » reste loin d'être d'actualité.

1) Le cas de la Communauté andine

Réunissant le Pérou, la Colombie, l'Equateur et la Bolivie, c'est un cas d'abord en raison du fait que c'est le plus ancien processus d'intégration d'Amérique latine (1969), ensuite parce que c'est un exemple d'intégration régionale particulièrement abouti au plan de la mécanique institutionnelle. Elle est dotée de la personnalité juridique et, à ce titre, est la première organisation régionale à avoir signé, en tant que telle, un accord de coopération avec l'Union européenne¹⁶. Enfin, outre les marchandises, elle pose en principe la libre circulation des personnes, des services et des capitaux. Toute médaille ayant un revers, l'observation des faits économiques fait apparaître que les échanges régionaux sont à un faible niveau ; la réalité économique de l'intégration subrégionale ne correspond pas aux promesses juridiques... Et pourtant des ALE s'appliquent avec la Colombie et le Pérou depuis 2013¹⁷ et l'Equateur

¹⁵ <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1062529/margarine-consommation-alimentation-archives>

¹⁶ Accord de dialogue politique et de coopération entre l'Union européenne et la Communauté andine dont la signature a eu lieu à Rome le 15 décembre 2003

¹⁷ Décision du Conseil du 31 mai 2012 relative à la signature, au nom de l'Union, et à l'application provisoire de l'accord commercial entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Colombie et le Pérou, d'autre part, JOUE n° L 354 du 21 déc. 2012, p. 1–2 ; Accord commercial entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Colombie et le Pérou, d'autre part, JOUE n° L 354 du 21 déc. 2012, p. 3–2607

depuis 2017¹⁸. Depuis cette date, l'Équateur ne relève plus du système « SPG+ ». Cet Etat aurait de ce fait été défavorisé à l'égard de ses voisins dans ses relations avec l'UE, sans ALE. L'accord, signé le 26 juin 2012 à Bruxelles avec la Colombie et le Pérou, prévoit non seulement un démantèlement douanier mais également la levée des obstacles techniques aux échanges, la libéralisation du marché des services, l'ouverture des marchés publics et le renforcement de la protection de la propriété intellectuelle avec, entre autres, la reconnaissance de 43 indications géographiques françaises. Sept ans plus tard, rien ne permet de conclure un effet structurant des échanges au plan local....

En 2016, l'accord de dialogue politique et de coopération signé en 2003 se conclut en faveur d'un soutien de l'UE au processus d'intégration andin. L'article 6§3 précise ainsi que : « *Les parties conviennent que les mesures visant à favoriser l'intégration régionale dans la région andine et à renforcer les relations interrégionales entre les deux parties seront encouragées* ». Avec ce dernier texte affleurent deux orientations accréditant l'idée de l'exportation du modèle européen. D'une part l'Union cherche clairement à exporter ses valeurs en matière de protection de l'environnement ou encore de respect des normes internationales du travail et des droits de l'homme pour en faire une forte conditionnalité de l'ouverture des frontières. D'autre part la pression est mise pour une harmonisation des normes entre pays andins de manière à ce qu'un produit de l'Union entré dans l'un d'entre eux puisse circuler librement au sein des autres. Il est facile ici de comprendre que cette harmonisation joue aussi pour faciliter la circulation intra-andine. Cela se traduit par une régionalisation accrue des règles qui s'impose de l'extérieur. Donc oui les relations avec l'Union ne sont pas neutres, quant à l'approfondissement de l'intégration régionale.

2) Le Mercosur

Avec le Mercosur¹⁹ l'hypothèse de l'exportabilité du modèle change d'envergure. Argentine, Brésil, Paraguay et Uruguay, ce sont 300 millions d'habitants et surtout 80% du PIB sud-américain. Au terme d'une gestation passablement longue, l'accord a fini par trouver un aboutissement le 28 juin 2019, date de sa signature. L'exemple est intéressant, car le texte de part et d'autre unit moins qu'il ne divise. Le régionalisme sud-américain n'en sort pas grandi et c'était probablement prévisible. Le caractère interminable de la négociation, le *stop and go* permanent de cette dernière sont symptomatiques de dissensions locales difficiles à dépasser.

La relance des négociations en 2016 traduisait pourtant un sentiment partagé, suivant lequel il est plus facile d'exister dans le commerce mondial en agissant « régional ». C'est pourquoi l'accord « bloc à bloc » avec l'Europe a fait comprendre la fragilité interne du Mercosur. Sa

¹⁸ Décision (UE) 2016/2369 du Conseil du 11 novembre 2016 relative à la signature, au nom de l'Union, et à l'application provisoire du protocole d'adhésion à l'accord commercial entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Colombie et le Pérou, d'autre part, en vue de tenir compte de l'adhésion de l'Équateur, JOUE n° L 356 du 24 déc. 2012, p. 1-2) ; Protocole d'adhésion à l'accord commercial entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Colombie et le Pérou, d'autre part, en vue de tenir compte de l'adhésion de l'Équateur, JOUE n° L 356 du 24 déc. 2016, p. 3-1456.

¹⁹ C. Mora Burbano, L'intégration régionale au sein du Mercosur, In L. Grard (dir.) préc., p 59

solidification a donc été mise à l'ordre du jour en faveur d'une politique collégiale de cohésion sociale et territoriale. Faire sortir le Mercosur de son état d'Union douanière imparfaite. Le Tarif extérieur de ce dernier n'a en effet rien de commun. Pas moins de 800 exceptions à ce dernier ont pu être dénombrées... En d'autres termes, un accord abouti avec l'Union laisse augurer de ce point de vue un effet structurant autant qu'une contribution vertueuse de l'Union européenne au renforcement de l'intégration « Mercosur ». Chose d'ailleurs admise par ce dernier : l'accord avec l'Union européenne « ... implique une nouvelle étape dans les relations entre les pays du Mercosur, en stimulant les échanges intrarégionaux et en assumant de nouveaux engagements en matière de circulation, d'harmonisation réglementaire et de simplification des procédures internes »²⁰.

Mais entre la théorie et la pratique, le grand écart est parfois de mise ! L'accord du 28 juin 2019 semble, après quelques semaines, moins porteur de consensus que de fédération des hostilités de part et d'autres de l'Atlantique. Le « duo » formé par l'Argentine et le Brésil n'a rien à voir avec le « couple » franco-allemand. La force motrice de l'intégration régionale que ces deux partenaires pourraient déclencher par une adhésion claire au projet d'ALE avec l'Europe des 28 reste à mettre en œuvre. Les nationalismes restent puissants. Et l'idée d'exister ensemble dans le commerce mondial pour mieux être présent individuellement peine à s'imposer.

Enfin force est de souligner que l'exportation du principe de l'intégration régionale ou tout au moins l'idée d'une structuration régionale induite des accords conclus avec l'Union européenne souffre du fait que le principe même bute sur la dispersion des initiatives locales. C'est ainsi que les Etats du Mercosur, de la Communauté andine ainsi que le Chili, la Guyane et le Suriname (12 Etats) ont créé le 23 mai 2008 en superposition à l'existant l'Union des Nations Sud- Américaines (UNASUR, projet régional calqué sur l'Union européenne : Conseil des chefs d'Etat et de gouvernement, Conseil des Ministres, Présidence rotative, Parlement continental, Conseil de la défense, Marché commun, Union monétaire, développement des infrastructures...). Du fait de la crise politique vénézuélienne, la Colombie en est finalement sortie en 2018, mettant probablement un terme au projet... Cette organisation qui rêvait de devenir le pendant sud-américain de l'Union européenne se réveille, début 2019, en ayant perdu plus de la moitié de ses membres. De douze en 2008, ils ne sont plus que cinq, depuis que l'Équateur a décidé aussi de la quitter le 13 mars 2019. Transposer *ex nihilo* le modèle européen d'intégration régionale se révèle une fois de plus vain. Ce dernier ne s'est aucunement transporté en Amérique du Sud. En revanche, rien ne permet de conclure définitivement que les accords conclus avec l'UE n'auront pas pour effet à terme d'œuvrer à l'intégration subrégionale.

²⁰<https://www.mercosur.int/mercrosur-cierra-un-historico-acuerdo-de-asociacion-estrategica-con-la-union-europea/>

II. LES ACCORDS DE PARTENARIAT ECONOMIQUE (APE) : L'INTEGRATION REGIONALE DYNAMISEE

En prolongement de l'accord de Cotonou, accord de partenariat liant l'Union européenne à soixante et onze pays d'Afrique, de la Caraïbe et du Pacifique (ACP) pour la période 2000/2020, signé le 23 juin 2000, les Etats ACP sont voués à la négociation d'accords de libre-échange avec leur partenaire européen connus sous l'acronyme « APE » pour « Accord de Partenariat Economique ». Ces derniers sont fondés sur la réciprocité des relations commerciales²¹. En la matière, l'accord de Cotonou marque une rupture fondamentale dans ce qui faisait traditionnellement la nature de la relation entre l'Union et ses partenaires, en la faisant évoluer d'une relation de coopération pour le développement vers un cadre pour le libre-échange. L'accord de Cotonou prévoit ainsi le remplacement du régime de préférence commerciale de l'accord de Lomé par des accords de partenariat économique²², pour planifier un abaissement gradué et contrôlé des barrières douanières et une adaptation progressive au cadre fixé par l'OMC²³.

Etait ainsi programmée la mise en place progressive, entre 2008 et 2020 au plus tard, de zones de libre-échange entre l'Union européenne et des régions ou Etats ACP²⁴. Cette libéralisation avait vocation à se réaliser dans le cadre de l'intégration régionale pour les pays ACP, considérée comme un moyen approprié pour leur permettre d'affronter, à terme, la concurrence internationale. L'un des principaux objectifs des APE était donc de favoriser l'intégration régionale des pays ACP. Ainsi, en application d'un APE, les pays d'une région libéralisent le commerce entre eux, aussi bien qu'avec l'Union Européenne. Ce processus s'identifie à un premier pas vers des projets d'intégration régionale plus poussée.

A titre individuel dès 2001, l'UEMOA (Union économique et monétaire d'Afrique de l'Ouest), la CEDEAO (Communauté économique et douanière des Etats d'Afrique de l'Ouest), et la CEMAC (Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale) se sont déclarées prêtes à entamer, en temps utile, des négociations d'accords commerciaux avec l'Union européenne. Chacune présentait alors un degré d'intégration régionale tel, qu'elles pouvaient légitimement prétendre être acceptés comme partenaires de négociation par l'Union européenne ; tout en

²¹ J. Lebullenger S Perrin, Accords de partenariat économique : mise en perspective des relations commerciales de l'Union européenne avec les Etats ACP in C. Flaesch-Mougin J Lebullenger, Regards croisés sur les intégrations régionales : Europe Amériques Afrique, Bruylant 2010, p. 437

²² Le chapitre 2 du titre II (Coopération économique et commerciale) de l'accord de Cotonou est consacré aux « Nouveaux accords commerciaux ». le paragraphe 1 de l'article 37 introduit l'appellation « Accords de Partenariat Economique » retenue pour les nouveaux accords commerciaux.

²³ Les APE n'ont pas réellement été interprétés comme une chance par nombre de pays « ACP ». Les pays les moins avancés (PMA) y ont toujours vu un attrait limité. L'accès asymétrique au marché UE, libre de droits de douane et de quotas, dont ils jouissent en vertu de leur statut « PMA » dans le cadre de l'initiative « tout sauf les armes » reste pour eux optimal. Alors pourquoi l'APE ?

²⁴ Du 1^{er} janvier 2008 jusqu'en 2018-2020 : Mise en place des nouveaux accords de partenariat économique (APE) et donc fin du régime global "tous-ACP" de Lomé. Les pays ACP signataires d'APE ouvrent progressivement leur marché aux produits de l'Union Européenne. Les PMA qui ont choisi de ne pas conclure d'APE conservent leurs préférences tarifaires non réciproques. Les non-PMA qui ont choisi de ne pas conclure d'APE bénéficient soit du SPG, soit d'un nouveau régime "alternatif".

étant conscient de la question des chevauchements entre organisations²⁵. La normalisation de l'échange commercial devait avoir pour corollaire le renforcement des ensembles subrégionaux. Telle était l'idée.

Tout semblait donc prêt donc en faveur d'un effet levier du partenariat avec l'Union sur l'approfondissement de l'intégration subrégionale d'un grand nombre de pays ACP. Les choses se sont bien évidemment enchaînées autrement... C'est avec l'espace « Caraïbe » (A.) que l'expérimentation du modèle s'est d'abord réalisée. Le continent africain ensuite a fait apparaître toute forme de configurations et aucune n'a correspondu à une réelle poussée en direction de l'intégration régionale. Bien au contraire, certains Etats ACP « non PMA » se sont lancés dans des APE dits « Intérimaires », comportant un risque non négligeable de déconstruction régionale²⁶ (B.)...

A. L'APE « Union européenne/Cariforum »²⁷ : acte pionnier en soutien à l'intégration régionale²⁸

Union douanière Caraïbienne, le Cariforum qui réunit 15 Etats peuplés par 26 millions d'habitants conclut l'APE avec l'Union le 15 octobre 2008 et devient alors exemplaire des intentions de l'accord de Cotonou²⁹. L'accord a été vertueusement porté par deux caractéristiques : l'espace Caraïbe constitue une Union douanière fortement structurée et l'Union européenne est une entité caraïbienne, eu égard à la présence de trois Régions Ultrapériphériques française dans la zone. Cette donnée a joué probablement de manière déterminante dans l'accélération du processus.

L'accord indique en introduction : « ... réaffirmant leur engagement à soutenir le processus d'intégration régionale entre les Etats du Cariforum et en particulier à promouvoir l'intégration économique régionale comme instrument clef pour faciliter leur intégration à l'économie mondiale ». L'article 4§5 souligne que le : « ...partenariat s'appuie sur l'intégration régionale et vise à approfondir celle-ci ».

L'APE « Cariforum-UE » ouvre, avec effet immédiat, l'ensemble des marchés de l'Union et, progressivement, les marchés des Caraïbes. Le texte fait pleinement usage des dispositions de l'OMC autorisant les pays en développement à exclure certains produits du processus de libéralisation, à protéger les industries sensibles et émergentes et à appliquer des mesures de sauvegarde contre d'éventuelles montées en flèche de certaines importations.

²⁵ Rapp. AN n° 3601, 19 février 2002, p.17

²⁶ Sur l'état d'avancement des APE voir :

https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/september/tradoc_144912.pdf

²⁷ Antigua et Barbuda, Barbade, Bahamas, Belize, Dominique, République Dominicaine, Grenade, Guyana, Jamaïque, saint-Christophe-et-Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Suriname, Trinidad et Tobago

²⁸ E. Jos, L'APE Cariforum/CE : un cadre favorable au renforcement de l'action pour le développement des Etats « c », In C. Flaesch-Mougin J. Lebullenger, prec., p. 475

²⁹ JOCE n° L 289 du 30 oct. 2008

Il s'agit du premier accord commercial favorisant la réalisation d'un marché régional parmi les pays en développement. Il contribue à réduire l'émiettement Caraïben et permet à ses Etats-membres d'exister collectivement face aux investisseurs. L'APE est donc consubstantiel à la création d'un marché régional intégré. Il facilite l'harmonisation progressive des droits extérieurs des pays du Cariforum, car il infère la libéralisation des flux de marchandises entre les économies des Caraïbes. Les pays caribéens profiteront désormais de « règles d'origine » améliorées, favorables au développement des industries qui importent des matières premières entrant dans la fabrication de produits destinés à l'exportation en Europe. Cet aspect est important, notamment pour les industries des aliments transformés ou de la pêche.

Cette logique intégrative de l'espace Caraïben dépasse le seul accord du 15 octobre 2008. L'Union européenne soutient au-delà un grand nombre de projets de structuration d'institutions régionales prenant appui sur les Régions Ultrapériphériques. C'est ainsi que le programme de coopération décentralisée « Interreg Caraïbes 2014-2020 », s'inscrit dans un partenariat privilégié avec les organisations régionales, au sein desquelles la présence des Régions Ultrapériphériques est souhaitée³⁰.

L'espace Caraïbes réunit objectivement des conditions favorables à l'idée d'exportation du modèle de l'intégration régionale ; ce qui explique que c'est probablement dans cet espace que le concours de l'Union à la régionalisation paraît le plus palpable. Mais tout n'est pas parfait. L'accord conclu n'est pas dépourvu de paradoxe du point de vue du projet régional. Si en effet les produits de l'Union entrent sans droit de douane au sein du Cariforum, les Pays et Territoire d'Outre-Mer de cette dernière restent eux isolés ; ce qui va à l'encontre de l'idée d'intégration. Des exclus de l'intégration apparaissent de manière collatérale.

B. Les « APE africains » : un résultat en deçà des intentions intégratives

Le degré d'aboutissement des APE sur le continent africain varie en fonction de la sous-région prise en considération. Du coup, mesurer l'effet régionalisant de ces derniers devient un exercice difficile. Selon les situations subrégionales, la mesure des effets sur l'intégration locale ne donne pas le même résultat. Dans toutes les hypothèses, l'Union Européenne offre un accès total, sans droit de douane ni quota à partir de la date d'application, même provisoire, de l'accord aux pays de la région concernée ; ce qui constitue un argument non négligeable. En sens inverse, l'ouverture aux importations en provenance de l'Union se réalise progressivement, voire très progressivement, au terme de périodes de transition parfois longues sans libéralisation des lignes tarifaires, pour une ouverture ultérieure échelonnée. Il demeure que le continent africain est divisé en cinq blocs pour cinq formes d'APE : la Communauté de développement d'Afrique australe (CDAA, SADC en anglais), l'Afrique orientale et australe (AfOA, ESA en anglais), la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE,

³⁰ K Galy, La gestion des programmes de coopération territoriale en vue de construire la Grande Caraïbes : freins et opportunités, In H Pongérard-Payet, L'Union européenne et la coopération régionale des outre-mer, L'Harmattan, 2018, p.293

EAC en anglais), l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO-UEMOA), l'Afrique centrale (CEMAC). Ce choix a été motivé comme élément de stimulation des intégrations régionales. Mais les calendriers ne sont pas tenus et les issues disparates. Le résultat confine au baroque, avec des textes encore provisoires ou inappliqués, limités au commerce nord/sud de marchandises.

Le premier « APE africain », et aujourd'hui encore tout à fait exemplaire, concerne la SADC³¹. C'est le seul à être régulièrement en vigueur. Six des quinze membres (Botswana, Lesotho, Mozambique, Namibie, Afrique du Sud, Swaziland) ont collectivement conclu le 12 octobre 2016 un APE avec l'Union³². Certes le périmètre d'une part ne correspond pas à celui de leur maison commune et d'autre part inclut cinq Etats par ailleurs membre de l'Union douanière SACU (*South African Customs Union*)³³. Ce faisant, l'intégration régionale est présentée comme un puissant instrument pour atteindre les objectifs de l'accord³⁴ et les six Etats en vertu de ce dernier s'engagent à promouvoir cette dernière dont les premiers effets sont palpables. Assembler en Afrique du sud des produits de la zone ne pose plus de problème du point de vue de l'entrée de la marchandise ainsi fabriquée dans l'Union, en termes de règle d'origine. Ce qui contribue à l'évidence à la croissance des échanges entre voisins et à leur intégration économique. Ici se situe la parfaite illustration de l'intérêt des accords avec l'Union en faveur du soutien à cette dernière. L'APE prévoit par ailleurs l'accompagnement des pays SADC dans leurs programmes de transition fiscale, de réformes et d'ajustements nécessaires, y compris pour faire face à la libéralisation prévue dans le cadre des processus d'intégration régionale. Cela paraît être un précédent encourageant en termes de dynamique intégrative

Au-delà de la SADC, un APE intérimaire³⁵ a été conclu avec un groupe d'Etats de la COMESA³⁶ dit groupe AFOA constitué le 17 mars 2003 à cet effet (groupe Afrique Orientale et Australe) qui réunit Madagascar, Maurice, Les Comores, Les Seychelles, La Zambie et le Zimbabwe. L'objectif est clairement avancé : « ...promouvoir l'intégration régionale, la

³¹ Pour une présentation synthétique de l'accord voir :

https://www.tresor.economie.gouv.fr/Ressources/15203_accord-de-partenariat-economique-ue-afrique-australe#1

³² Décision (UE) 2016/1623 du Conseil du 1^{er} juin 2016 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de l'accord de partenariat économique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et les États de l'APE CDAA, d'autre part, JOUE n° L 250 du 16 sept. 2016, p. 1–2 ; Accord de partenariat économique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et les États de l'APE CDAA, d'autre part, JOUE n° L 250 du 16 sept. 2016, p. 3–2120

³³ L'accord porte uniquement sur les échanges de marchandises et ne couvre ni l'investissement, ni les services qui font l'objet d'une clause de rendez-vous, tout comme la propriété intellectuelle

³⁴ L'objectif n) 2 : promouvoir l'intégration régionale » - L'article 3 est dédié à l'intégration régionale

³⁵ Décision du Conseil n° 2012/196/CE du 13 juillet 2009 relative à la signature et à l'application provisoire de l'accord intérimaire établissant le cadre d'un accord de partenariat économique entre les États d'Afrique orientale et australe, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part ; Accord intérimaire établissant le cadre d'un accord de partenariat économique entre les États d'Afrique orientale et australe, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, JOUE n° L 111 du 24 avril 2012, p. 1–1172

³⁶ COMESA (*Common Market for Eastern and Southern Africa*) : organisation internationale à vocation régionale couvrant l'Est africain pour une union douanière réunissant 21 Etats. Le Marché commun de l'Afrique orientale et australe est fondé en décembre 1994

coopération économique et la bonne gouvernance dans la région AfOA » et répété notamment dans l'article 36§2 : « *Les parties s'engagent à coopérer en vue de faciliter la mise en œuvre du présent accord et de soutenir l'intégration régionale* ». Mais cette figure régionale présentée à l'Union n'est guère représentative de la réalité locale. L'intégration régionale restera ici très certainement au niveau de l'incantation.

De même le 20 juin 2016, le Conseil a autorisé, au nom de l'Union Européenne, la signature et l'application provisoire de l'accord de partenariat économique (APE) avec la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE)³⁷. Cette dernière réunit le Burundi, le Kenya, l'Ouganda, le Rwanda et la Tanzanie. L'accord porte uniquement sur les échanges de marchandises et ne couvre ni l'investissement, ni les services qui font l'objet d'une clause de rendez-vous. Seul le Kenya a ratifié... Il est donc bien difficile de se prononcer sur la dynamique locale de l'APE...

Les choses apparaissent encore moins convaincantes du point de vue des effets de structuration régionale, en ce qui concerne l'Afrique centrale et la CEMAC. Cette dernière forme un ensemble hétérogène comprenant le Cameroun, Le Congo, Le Gabon ainsi que le Tchad, La République Centrafricaine et la Guinée équatoriale. Certes un « APE Intérimaire » a été conclu, mais n'y figure qu'un seul adhérent depuis 2009³⁸ : le Cameroun³⁹. La signature d'un accord APE avec toute la zone économique, quant à elle a été repoussée *sine die* en février 2017, du fait de l'impossible entente des six sur l'établissement d'un tarif commun à toute la zone. Cela n'a rien de surprenant. L'intérêt des trois PMA de la zone ne va pas dans le sens d'un APE, contrairement au Congo-Brazzaville et au Gabon... La technique de l'APE promeut finalement l'intégration régionale uniquement pour des zones économiques homogènes. Un programme d'appui au Commerce et l'intégration économique a donc ici été mis en place par l'Unions sous l'égide du FED, pour soutenir la transition vers un marché commun dans le cadre du processus APE.

Malheureusement, le tour d'horizon des effets des APE sur l'intégration régionale en Afrique se termine avec la CEDEAO et une possible désunion régionale... Un accord a été paraphé à Ougadougou le 30 juin 2014⁴⁰. Il a vocation à se substituer aux deux accords intérimaires, précédemment conclus par la Côte d'Ivoire et le Ghana. Il affiche une ambition forte en matière d'intégration régionale. Les Etats de l'Afrique de l'Ouest se promettent d'appliquer réciproquement le traitement préférentiel accordé à l'Union européenne dans l'accord. Ce dernier réunit les trois organisations régionales (UE, UEMOA, CEDEAO) et leurs Etats membre. Seul le Nigéria reste en dehors. Il contient aussi des engagements en matière d'intégration régionale. Avec ce dernier, devait se mettre en place un régime commercial harmonisé entre l'Union européenne et la région Afrique de l'Ouest, soutenant ainsi l'intégration régionale et la mise en œuvre du Tarif extérieur commun de la CEDEAO. Son

³⁷ https://www.tresor.economie.gouv.fr/Ressources/15202_accord-de-partenariat-economique-ue-afrique-de-l-est

³⁸ Communication conjointe Commission Haut représentant pour les affaires étrangère Bruxelles, 4 Mai 2017 JOIN(2017) 17 final : Un nouvel élan pour le partenariat Afrique-UE

³⁹ Le Cameroun est lié depuis 2009 à l'UE par un APE d'étape qui l'engage à libéraliser 80% de ses importations pour une période de 15 ans. Entré en vigueur depuis août 2016, cet accord prévoit un abattement de 25% sur près de 1800 produits européens importés par le Cameroun.

⁴⁰ Accord de partenariat économique entre les États de l'Afrique de l'Ouest, la CEDEAO et l'UEMOA, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part, COM (2014) 576 final et COM (2014) 578 final

application devait permettre le plus vite possible aux parties à l'accord, qui ne sont pas des PMA, de bénéficier de l'accès libre au marché européen et aux PMA d'utiliser des règles d'origine plus favorables.

La Côte d'Ivoire et le Ghana ont ratifié leurs APE intérimaires durant l'été 2016. Ces derniers garantissent à ces deux pays le même accès au marché européen que l'APE régional et prévoient à terme une libéralisation de 89 % des lignes tarifaires par la Côte d'Ivoire et 80 % par le Ghana, étalée sur une période de 15 ans. Le Nigéria bénéficie dans le cadre du SPG, d'une réduction des droits de douane européens sur environ 1/3 des lignes tarifaires et d'une exemption totale des droits de douane sur 1/3 de lignes tarifaires supplémentaires⁴¹. Les douze autres pays, du fait de leur statut de PMA, bénéficient du SPG « Tout sauf les armes », qui leur octroie un accès au marché européen pour toutes leurs exportations vers l'Union Européenne sans droit ni quota.

Le 31 juillet 2018, la CEDEAO déclare : « *La non signature de l'APE régional par tous les Etats membres et la mise en œuvre des APE intérimaires pose des défis importants au processus d'intégration régionale* ». Le problème est le suivant. A partir de 2018 et jusque 2021, les produits de l'Union Européenne entrent en Côte d'Ivoire et au Ghana sans droit. Si on n'établit pas de droits avec les autres pays de la zone, ces deux Etats deviennent le cheval de Troie de l'UE dans la CEDEAO : ce qui risque de déconstruire l'intégration régionale...

Le bilan des APE en Afrique n'est finalement pas flatteur. Loin de fédérer au plan local, ils ravivent les tendances nationalistes, voire xénophobes. L'opposition aux accords subrégionaux de libre-échange ne cesse de se renforcer. Même au sein de l'Union Européenne, « l'APE scepticisme » s'amplifie. L'outil est désormais souvent analysé comme une fausse bonne idée qui a raté sa cible. La doctrine « post APE » est-elle pour autant en marche ?

Conclusion : vers la réforme de Cotonou

Les négociations « post-Cotonou » qui mèneront à de nouveaux textes fondateurs de la relation « UE/ACP » ont commencé le 28 septembre 2018⁴². La nouvelle structure proposée comblera : 1) un accord de base commun entre l'Union Européenne et l'ensemble des pays ACP, énonçant les principes et les valeurs communs à l'UE et à l'Afrique, aux Caraïbes et au Pacifique et exposant les grands objectifs poursuivis (le socle) ; 2) trois partenariats régionaux renforcés (UE-Afrique, UE-Caraïbes et UE-Pacifique) se présentant sous la forme de protocoles spécifiques vont se mettre en place. Ces trois grands piliers permettront aux acteurs concernés de participer à la négociation, à la gouvernance et à la mise en œuvre du futur partenariat, dans le respect du principe de subsidiarité. Les trois « régions » géreront elles-

⁴¹ Le Cap Vert bénéficie du SPG + qui octroie une exemption de droits de douane européens sur environ 2/3 des lignes tarifaires

⁴² Recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations relatives à un accord de partenariat entre l'Union européenne et le groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, 12 déc. 2017 COM(2017) 763 final

mêmes des partenariats régionaux flexibles ; les organisations régionales concernées joueront un rôle accru dans la mise en place et la gestion des futurs partenariats régionaux.

Trois pactes régionaux vont donc être conclus (Afrique, Caraïbe, Pacifique). Le renforcement des organisations régionales et continentales est, dans ce cadre, souhaité. Le document du 12 décembre 2017 fait état du fait que «... *l'Union européenne et les pays ACP continuent de s'appuyer sur un système de gouvernance à plusieurs niveaux, national, régional ou continental...* » - Le rôle des organisations subrégionales et régionales devra être reconnu et pris en compte dans le partenariat, en particulier dans la perspective de la gouvernance des pactes régionaux⁴³.

Les pays africains prennent aujourd'hui le même chemin, avec la perspective d'une zone de libre-échange continentale. 54 sur 55 ont signé en sa faveur. La Zone de libre-échange continentale africaine (Zlec) a été officiellement lancée le 7 juillet 2019 à Niamey pour un marché unique africain au 1^{er} juillet 2020, Dans la négociation du successeur de « Cotonou », et potentiellement, l'évolution des APE, leur position a vocation à devenir beaucoup plus forte. C'est ainsi que Carlos Lopes, Haut représentant pour l'Union africaine sur les négociations du nouvel accord de Cotonou a pu déclarer : « *Il y a une volonté politique en Afrique pour que la zone de libre-échange continentale soit le principal instrument pour faire du commerce avec l'Europe* » ; « *...ce serait tout à fait dans l'intérêt de l'Union Européenne de faire cela. « L'Europe est le partenaire commercial numéro un, mais sa position s'est érodée.* ». Sur les décombres de « Cotonou 1 », « Cotonou 2 » donnerait de la sorte à l'Union l'occasion de venir au soutien d'une intégration régionale continentale.

Dans ce contexte nouveau, parler d'exportation du modèle européen d'intégration régionale paraît excessif. En revanche, affirmer que l'option de l'intégration régionale demeure séduisante dans le contexte actuel de mondialisation reste pertinent. Le modèle européen d'intégration régionale fait école ; ce qui ne signifie pas qu'il puisse *ex nihilo* se transposer. En tout état de cause, ce rapide tour d'horizon démontre que les unions régionales demeurent moins des mariages d'amour que de raison (raison économique d'ailleurs). C'est au nom de cette raison qu'entrer en relations commerciales construites avec l'Union stimule et dynamise l'intégration économique locale.

Le 1^{er} août 2019

⁴³ Assemblée Nationale, Affaires étrangères : nouveau partenariat avec l'Afrique après Cotonou, Rapport, n° 1518, 21 décembre 2018