

# Intégrations régionales en Afrique : ambitions et vicissitudes

## *Regional Integrations in Africa: ambitions and vicissitudes*

Pascal Lamy

Our Europe Unser Europa  
La nostra Europa A nossa Europe  
Nuestra Europa ons Europa η Ευρώπη μας  
Vårt Europa L-Ewropa taghna Noastrã Europa  
Vores Europa A mi Európank Naše  
Evropa Nasza Europa Наша Европа Meie Euroopa  
Mūsu Europa Mūsu Eiropa Waša Eurōpa  
Naša Evrópa Meidan Eurooppamme  
Notre Europe





## Intégrations régionales en Afrique : ambitions et vicissitudes<sup>1</sup>

### *Regional integrations in Africa: ambitions and vicissitudes<sup>1</sup>*

Pascal Lamy

---

1. Intervention à la conférence organisée par ASPEN France à Annecy le 28 août 2010.  
*Address to the conference organised by ASPEN France at Annecy on 28 August 2010.*



## **Pascal LAMY**

Directeur général de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) depuis septembre 2005. Il est diplômé de l'École des Hautes Études Commerciales (HEC) de Paris, de l'Institut d'Études Politiques (IEP) et de l'École Nationale d'Administration (ENA).

Il commence sa carrière dans la fonction publique française à l'Inspection générale des Finances et au Trésor. Il devient ensuite conseiller du Ministre des finances, M. Jacques Delors, puis du Premier Ministre M. Pierre Mauroy. À Bruxelles de 1985 à 1994, Pascal Lamy exerce les fonctions de Directeur de Cabinet du Président de la Commission européenne, M. Jacques Delors, dont il est le représentant en qualité de "sherpa" au G-7. En novembre 1994, il rejoint l'équipe chargée du redressement du Crédit Lyonnais. Il devient ensuite le Directeur général de la banque jusqu'à sa privatisation en 1999. Entre 1999 et 2004, Pascal Lamy est Commissaire au commerce à la Commission européenne présidée par M. Romano Prodi.

Après son mandat à Bruxelles, Pascal Lamy préside, pendant une brève période sabbatique, l'association "Notre Europe", groupe de réflexion travaillant sur l'intégration européenne, et devient professeur associé à l'Institut d'Études Politiques de Paris et conseiller de Poul Nyrup Rasmussen (président du parti socialiste européen).

Pascal Lamy a été réélu Directeur général de l'OMC pour un second mandat en mai 2009

*Director-General of the World Trade Organisation (WTO) since September 2005. He holds degrees from the Paris based Ecole des Hautes Études Commerciales (HEC), from the Institut d'Études Politiques (IEP) and from the Ecole Nationale d'Administration (ENA).*

*He began his career in the French civil service at the Inspection Générale des finances and at the Treasury. He then became an advisor to the Finance Minister Jacques Delors, and subsequently to Prime Minister Pierre Mauroy. In Brussels from 1985 to 1994, Pascal Lamy was Chief of staff for the President of the European Commission, Jacques Delors, and his representative as Sherpa in the G7. In November 1994, he joined the team in charge of rescuing Credit Lyonnais, and later became CEO of the bank until its privatisation in 1999. Between 1999 and 2004, Pascal Lamy was Commissioner for Trade at the European Commission under Romano Prodi.*

*After his tenure in Brussels, Pascal Lamy spent a short sabbatical period as President of "Notre Europe", a think tank working on European integration, as associate Professor at the l'Institut d'études politiques in Paris and as advisor to Poul Nyrup Rasmussen (President of the European Socialist Party).*

*In April 2009 WTO members reappointed Mr Lamy for a second four-year term, starting on 1 September 2009.*

## Notre Europe

---

**N**otre Europe est un laboratoire de pensée indépendant dédié à l'unité européenne. Sous l'impulsion de Jacques Delors, l'association a l'ambition depuis 1996 de « penser l'unité européenne ».

Elle souhaite contribuer aux débats d'actualité avec le recul de l'analyse et la pertinence des propositions d'action en vue d'une union plus étroite des peuples d'Europe. Elle a également pour objectif de promouvoir l'implication active des citoyens et de la société civile dans le processus de construction communautaire et l'émergence d'un espace public européen.

Dans cette optique, Notre Europe mène des travaux de recherche, produit et diffuse des analyses sous formes de courtes notes, d'études et d'articles, et organise des rencontres publiques et des séminaires de réflexion. Ses analyses et propositions se concentrent autour de quatre thématiques :

- *Visions d'Europe : la méthode communautaire, l'approfondissement et l'élargissement de l'Union européenne, le projet européen sont une œuvre en perpétuel mouvement. Notre Europe s'efforce de tracer une voie dans la multitude des futurs possibles.*

- *La démocratie européenne en action : la démocratie se construit au quotidien. Notre Europe croit que l'intégration européenne concerne tous les citoyens, acteurs de la société civile et niveaux d'autorité dans l'Union et cherche donc à dégager les voies pour renforcer la démocratie européenne.*
- *Coopération, compétition et solidarité : « La compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit » sont l'essence du contrat européen selon Jacques Delors. Fidèle à cette vision, Notre Europe explore et avance des solutions innovantes en matière économique, sociale et de développement durable.*
- *Europe et gouvernance mondiale : modèle original de gouvernance dans un monde de plus en plus ouvert, l'Union européenne a un rôle croissant à jouer sur la scène internationale et pour le développement d'une gouvernance mondiale efficace, que Notre Europe contribue à définir.*

*Successivement présidée par Jacques Delors (1996-2004), Pascal Lamy (2004-05), et Tommaso Padoa-Schioppa (depuis novembre 2005), Notre Europe vise une stricte indépendance de pensée et œuvre dans le sens du bien public. C'est pourquoi l'ensemble de ses travaux est accessible gratuitement via son site Internet, en français et en anglais : [www.notre-europe.eu](http://www.notre-europe.eu).*

## Notre Europe

---

**N**otre Europe is an independent think tank devoted to European integration. Under the guidance of Jacques Delors, who created Notre Europe in 1996, the association aims to “think a united Europe.”

*Our ambition is to contribute to the current public debate by producing analyses and pertinent policy proposals that strive for a closer union of the peoples of Europe. We are equally devoted to promoting the active engagement of citizens and civil society in the process of community construction and the creation of a European public space.*

*In this vein, the staff of Notre Europe directs research projects; produces and disseminates analyses in the form of short notes, studies, and articles; and organises public debates and seminars. Its analyses and proposals are concentrated around four themes:*

- *Visions of Europe: The community method, the enlargement and deepening of the EU and the European project as a whole are a work in constant progress. Notre Europe provides in-depth analysis and proposals*

*that help find a path through the multitude of Europe's possible futures.*

- *European Democracy in Action: Democracy is an everyday priority. Notre Europe believes that European integration is a matter for every citizen, actor of civil society and level of authority within the Union. Notre Europe therefore seeks to identify and promote ways of further democratising European governance.*

- *Cooperation, Competition, Solidarity: « Competition that stimulates, co-operation that strengthens, and solidarity that unites ». This, in essence, is the European contract as defined by Jacques Delors. True to this approach, Notre Europe explores and promotes innovative solutions in the fields of economic, social and sustainable development policy.*

- *Europe and World Governance: As an original model of governance in an increasingly open world, the European Union has a role to play on the international scene and in matters of world governance. Notre Europe seeks to help define this role.*

*Notre Europe aims for complete freedom of thought and works in the spirit of the public good. It is for this reason that all of Notre Europe's publications are available for free from our website, in both French and English: [www.notre-europe.eu](http://www.notre-europe.eu). Its Presidents have been successively, Jacques Delors (1996-2004), Pascal Lamy (2004-05), and Tommaso Padoa-Schioppa (since November 2005)*

## Table des matières / Table of Contents

---

### *Intégrations régionales en Afrique : ambitions et vicissitudes*

<b>Introduction</b>	<b>P. 1</b>
<b>I – Les processus d’intégration régionale en Afrique confrontés aux mêmes nécessités, forces, obstacles et freins qu’ailleurs</b>	<b>P. 3</b>
<b>II – Difficultés et atouts propres aux processus d’intégration régionale africain</b>	<b>P. 11</b>
<b>III – Recommandations pour l’avenir, afin de « doper » les intégrations régionales</b>	<b>P. 17</b>
1. Le caractère essentiel du leadership	P. 17
2. La nécessité de relais infra-étatiques	P. 18
3. Lever sans tarder le tabou de la spécialisation	P. 19
4. Poursuivre les efforts de rationalisation des structures	P. 20
5. Porter davantage l’attention aux bonnes séquences d’intégration	P. 21
6. Inciter les partenaires au développement à faire la place nécessaire à l’échelon régional	P. 23
<b>Conclusion</b>	<b>P. 25</b>

### *Regional integrations in Africa: ambitions and vicissitudes*

<b>Introduction</b>	<b>P. 29</b>
<b>I – Regional integration processes in Africa : same needs, forces, obstacles and constraints as elsewhere</b>	<b>P. 31</b>

<b>II – Brand of difficulties and advantages specific to the Regional integration processes in Africa</b>	<b>P. 39</b>
<b>III – Recommendations for the future to stimulate regional integration</b>	<b>P. 43</b>
1. The essential role of leadership	P. 43
2. Spreading the message	P. 44
3. Specialisation should not be a taboo	P. 44
4. Continued efforts to rationalise structures	P. 45
5. Greater attention to the proper sequencing of integration	P. 47
6. Convince the development partners to make room for the regional level	P. 48
<b>Conclusion</b>	<b>P. 51</b>

# Intégrations régionales en Afrique : ambitions et vicissitudes

Pascal Lamy



## Introduction

---

**L**a présente intervention a pour objet de porter un regard comparatif sur les intégrations régionales en Afrique : que peut-on dire de ces différents processus, en les situant par rapport aux observations réalisées sur d'autres continents ?

Commençons par deux dates : 1910 et 1919. En 1910 a été créée l'union douanière sud-africaine. L'année 1919 a vu naître la communauté d'Afrique de l'Est. Si l'on en croit ces deux dates, le continent africain figure parmi les précurseurs d'un mouvement d'intégration régionale qui n'a pris son essor dans le monde que plus de cinquante ans après.

Et pourtant, à première vue aujourd'hui, l'Afrique est en retard si l'on en croit le niveau de commerce intra-régional: en Europe, il atteint 60 %, en Amérique du Nord, 40 %, dans l'ASEAN, 30 %, et en Afrique quelque part entre 10 et 20 %, selon le crédit que l'on accorde aux statistiques.

Ce contraste doit être nuancé, en trois points successifs :

- Tout d'abord, les processus d'intégration régionale en Afrique sont analogues aux autres processus d'intégration régionale dans le monde : ils répondent aux mêmes nécessités et se heurtent aux mêmes obstacles ;
- Malgré ces analogies, des facteurs spécifiques demeurent, qui peuvent expliquer les particularités de l'intégration régionale en Afrique ;
- Je terminerai par quelques suggestions de nature à consolider ces processus d'intégration.

## I – Les processus d'intégration régionale en Afrique confrontés aux mêmes nécessités, forces, obstacles et freins qu'ailleurs

---

Je n'insiste pas sur les forces qui poussent à l'intégration régionale, ni sur l'accélération de ces forces avec la mondialisation économique. Tous les continents présentent des processus de ce type. Dans tous les cas, une combinaison de forces économiques et de forces politiques tire ces processus d'intégration. De temps en temps, la politique conduit l'intégration économique, de temps en temps l'économique est le moteur de l'intégration politique. Parfois, les origines ont été clairement plus politiques qu'économiques : c'est, en Afrique, le cas de la SADC, initiée par un club anti-apartheid. C'est le cas, en Asie, de l'ASEAN, constituée au départ comme un club anti-communiste. Parfois, les motivations apparaissent davantage économiques, comme sur le continent Nord américain mais partout, que ce soit en Amérique latine, dans le monde arabe, dans le Golfe, dans le pourtour de la Russie ou dans la Caraïbe, existe cette synergie entre des forces politiques et des nécessités économiques.

Un autre trait commun réunit l’Afrique et les autres zones : l’hésitation des processus d’intégration régionaux entre un projet continental et un projet ou des projets sous-continentaux et régionaux. À la grande ambition de type bolivarienne en Amérique latine a répondu en Afrique la grande pulsion panafricaine, et, dans le monde arabe, l’édification du « panarabisme ». Les processus continentaux se sont assez vite combinés à des processus sous-régionaux, à différents moments de l’histoire et à des rythmes variés. La démarche est évidente en Amérique latine, avec le MERCOSUR ou des organisations comme l’ALADI (Association latino-américaine d’intégration). Elle apparaît désormais au sein du monde arabe (Conseil de Coopération du Golfe) où l’intégration commerciale est encore inférieure à celle de l’Afrique. Elle est aussi évidente en Afrique, mais existe moins sur le continent asiatique où il n’existe pas de projet continental. Il y a une Europe, deux Amériques, au moins trois Asies et, en somme, une Afrique.

En Afrique comme ailleurs, le sens et les outils des processus d’intégration ont évolué au fur et à mesure des changements économiques et technologiques. Les ingrédients nécessaires à une intégration régionale réussie en 2010 ne sont pas ceux qui apparaissaient indispensables dans les années 80, ni même *a fortiori* dans les années 50 ou 60. Aujourd’hui, un accord solide sur la gestion de l’espace aérien, des processus efficaces de délivrance de visa pour les affaires, un bon accord régional en matière de standards sanitaires ou phytosanitaires sont probablement plus «inté-grants» que l’union douanière ou le tarif extérieur commun, outils de prédilection des années 1950 ou 1960. La recette et la boîte à outils des intégrations régionales a énormément changé avec le temps, notamment avec la division internationale du travail, qui à bien des égards, est complètement différente de celle qui existait il y a vingt ou trente ans<sup>1</sup>.

---

1. Voir à ce sujet conférence World Trade Institute, Berne, 1 octobre 2010 (website WTO).

L'Afrique est également confrontée à des freins à l'intégration comparables à ceux relevés ailleurs. Les perspectives de l'intégration ont subi des changements et des oscillations idéologiques : j'ai déjà évoqué le problème continental ou sous-continental. Mais l'arrière-plan idéologique a aussi pu évoluer, entre la conception du développement autocentré des années 60-70 de Raúl Prebisch et ses déclinaisons, notamment au moment de la décolonisation en Afrique, et les formes de régionalisme beaucoup plus ouvertes des années 70 ou 80, après l'échec de la majeure partie des expériences Prebisch.

Partout aussi se rencontre une faible appropriation politique et démocratique des intégrations régionales par les opinions. Tous les processus d'intégration demeurent des exercices *top-down*, à certains égards technologiques, bénéficiant d'une légitimité assez limitée.

Tous les continents présentent également une prolifération de structures multiples, des chevauchements d'initiatives incohérents sur le plan rationnel, qui présentent l'inconvénient de disperser une énergie politique en quantité limitée. Le phénomène existe en Amérique latine, il existe aussi en Afrique où « la carte du Tendre » de l'intégration régionale offrait, jusqu'à une date récente, l'image d'un embrouillamini inextricable. Mais le foisonnement n'est pas propre à ces deux zones : il est difficile de déceler le paysage de l'intégration né des mécanismes d'intégration dans le monde arabe entre la zone de libre-échange panarabe, le conseil de coopération du Golfe, le processus d'Agadir et l'Union du Maghreb arabe. C'est aussi vrai dans la Caraïbe, ou en Asie centrale où deux ou trois organisations à vocation d'intégration régionale se juxtaposent. Pour ne pas parler de l'OSCE, ou du Conseil de l'Europe, de l'AELE, ou de l'Espace Économique Européen qui coexistent avec l'UE.

Un autre frein commun recensé ailleurs dans le monde porte sur la relative faiblesse des mécanismes institutionnels, notamment dans les pays en

développement, en raison de l'attachement à des souverainetés nationales parfois récentes. Frein aussi, la persistance de tensions régionales ou locales frontalières. Le sous-continent indien en offre une illustration, tout comme l'Amérique latine il y a dix ou vingt ans. Il n'est pas sûr que ces tensions soient terminées du côté de la zone andine, ni, à l'évidence, dans plusieurs zones de conflit sur le continent africain.

Une autre difficulté commune réside dans une difficulté à démontrer des résultats à la hauteur des ambitions affichées. On constate partout ce décalage entre les projets, les résolutions, les discours, les conférences internationales, les traités, et les réalisations concrètes. L'Union du Maghreb arabe, l'UNASUR en Amérique latine, ce qui reste de la CEI dans le pourtour russe, les processus d'intégration théorique sur le sous-continent indien entre l'Inde, le Pakistan, le Bangladesh et le Sri-Lanka : tous ces projets présentent une différence considérable entre les intentions déclarées et les progrès effectifs. Ces deux caractéristiques se retrouvent en Afrique, à des degrés divers.

Les asymétries de taille entre pays, qui ont des conséquences géopolitiques ont, aussi, souvent marqué les parcours d'intégration régionale. Viennent à l'esprit les États-Unis sur le continent Nord-Américain, le Brésil en Amérique du Sud, l'Afrique du Sud en Afrique australe, le Nigeria dans la CEDEAO, l'Indonésie dans l'ASEAN, l'Arabie Saoudite dans le Conseil de coopération du Golfe, la Russie dans le pourtour de la CEI, voire même l'Égypte, qui appartient à plusieurs processus d'intégration régionale. En compliquant l'obtention d'un consensus et la stabilisation des rapports de force, la présence d'un « éléphant » dans le système soulève des difficultés spécifiques en matière d'intégration régionale. Le seul exemple a contrario qui me vient à l'esprit est celui du Kenya en Afrique de l'Est.

Les « éléphants » extérieurs, qui ne font pas partie du processus d'intégration régionale mais ont pour objet ou pour effet de les influencer, consti-

tuent une difficulté supplémentaire. C'est évidemment le cas de l'Europe sur le continent africain, comme le démontre la gestation douloureuse des Accords de Partenariat Économique avec les ACP, des Américains sur le continent sud-américain, mais aussi sur le continent africain. Avec les États-Unis depuis longtemps, c'est désormais le cas de la Chine sur l'ensemble de l'Asie.

Le paysage de l'intégration régionale d'aujourd'hui révèle donc une très grande diversité, qu'il faut cesser, ce qui est malheureusement une tentation académique fréquente, d'analyser avec une grille d'analyse vieille d'il y a cinquante ans. Les canons de l'époque faisaient successivement passer les intégrations régionales de la zone de libre-échange à l'union douanière, puis au marché commun, puis à l'union monétaire, pour arriver ensuite à l'union politique. Cette séquence aussi linéaire que théorique ne correspond plus à la grille d'analyse du monde d'aujourd'hui, qui offre des processus très divers, certains légers, d'autres lourds, des intégrations superficielles, et d'autres à vocation beaucoup plus profonde. Ainsi, la zone de libre-échange d'Amérique du Nord ne repose-t-elle que sur une volonté d'intégration commerciale : les problèmes soulevés par cette intégration commerciale progressive sur d'autres activités politiques, économiques et sociales, ne sont pas posés. Il en va différemment dans les endroits où une démarche politique a été adoptée dès le départ. Il y a aussi des degrés de profondeurs très variés, en fonction des matières considérées : marchandises, services, liberté de circulation des capitaux ou liberté de circulation des personnes, politiques communes ou programmes d'harmonisation réglementaire.

Ce paysage global fait apparaître de manière schématique une différence assez nette entre plusieurs familles d'intégration : d'un côté l'Afrique, l'Amérique latine et l'Asie centrale ou le monde arabe, caractérisés par des processus à base de concepts architecturaux marqués par un tropisme institutionnel probablement hérité d'une culture constitutionnelle et

politique européenne à vocation messianique. De l'autre côté, un modèle asiatique, beaucoup plus pragmatique, où la question de la finalité ne se pose qu'une fois les actes engagés, où les avancées se font pas à pas, au fur et à mesure qu'apparaissent des consensus et des priorités. Les institutions n'y sont créées que dans la mesure où elles sont nécessaires pour obtenir des objectifs. La question du point d'aboutissement n'apparaît pas. Toutefois, si l'on prend le « rapport des sages » de l'ASEAN de 2006, de bons esprits asiatiques, pourtant peu enclins à l'abstraction institutionnelle, ressentaient le besoin d'une définition plus précise du cadre politique de l'intégration.

Une partie de ces différences entre une approche « holistique » et une approche « incrémentale » pourrait s'expliquer par le rôle des entreprises multinationales que je n'ai pas encore évoqué. Dans le cas de l'Asie du Sud Est, elles ont pesé pour la construction des chaînes de production globales, multi localisées dans la région (Japon, Corée, Chine, Vietnam, Thaïlande, Malaisie, Taiwan). En Afrique, elles ont plutôt milité pour la création de centres de production « mono localisés » avec réseaux de distribution sur le continent (Nigéria ou Côte d'Ivoire, Kenya, Afrique du Sud ou Zimbabwe).

Du point de vue du praticien qui est le mien, tous ces processus ont aussi en commun des difficultés à trouver leur place dans les codes de la diplomatie. Par tradition, les diplomates connaissent la diplomatie bilatérale. Ils ont appris, depuis soixante ans, la diplomatie multilatérale. En revanche, ils ont beaucoup plus de mal à inventer la diplomatie régionale, diplomatie de « sommets », et à repérer ces objets non westphaliens que sont les intégrations régionales dans la vie et dans le droit international. De ce point de vue, l'inadaptation de nos systèmes diplomatiques est une source de frottements et de difficultés pour toutes les intégrations régionales.

Partout dans le monde, comme en Afrique, la dynamique de ces mouvements d'intégration régionale a traversé des hauts et des bas, des moments de

progrès et des moments de stagnation, voire de régression : rien de tout cela n'est un long fleuve tranquille. La communauté andine en Amérique latine, qui était un des projets les plus ambitieux il y a encore une dizaine d'années, a pour ainsi dire explosé en raison de divergences de nature principalement idéologiques. L'intégration au sein du Conseil de Coopération des pays du Golfe se ralentit, comme le montre le report, à plusieurs reprises, du processus d'union monétaire. Sous l'effet principalement de difficultés entre l'Argentine et le Brésil, le MERCOSUR ne s'est pas désintégré mais a marqué le pas au cours des six à sept dernières années. En Afrique, les dynamiques ont été variables : des différences certaines existent entre l'Afrique de l'Ouest, dont le moteur d'intégration régionale, puissant à l'origine, ralentit, et l'Afrique de l'Est, où il accélère. L'ASEAN reste en revanche un cas remarquable d'intégration régionale progressive et continue, suivant un rythme, qui, malgré les difficultés avec la Birmanie, n'a pas subi de contrecoups sérieux. D'autres cas sont plus hésitants : la Caraïbe voit ainsi progresser son intégration politique et économique dans certains domaines, mais la voit stagner dans d'autres secteurs.

En conclusion de cette première partie, les intégrations régionales en Afrique ne sont pas fondamentalement différentes des autres processus régionaux mondiaux. Ni dans leurs ambitions, ni dans leurs logiques, ni dans leurs rythmes, ni dans leurs résultats.

À dessein, je n'ai inclus l'Europe dans ce tableau comparatif global que de manière allusive. Ce parti pris peut surprendre. Toutefois, le processus d'intégration régionale en Europe reste une exception à de multiples égards. Je me méfie toujours des comparaisons au sein d'une famille de produits où figure une exception, car cela trouble le regard et biaise les conclusions d'une approche comparative. Née de circonstances historiques spécifiques, l'intégration régionale européenne constitue une chimie très particulière dont les ingrédients idéologiques, culturels, historiques, juridiques et économiques ne sont pas transposables à d'autres endroits du

monde. Les Européens ont fabriqué une sorte de vaisseau spatial institutionnel destiné à les sortir de l'attraction westphalienne sans équivalent ailleurs. L'Union européenne est par ailleurs un processus d'intégration régionale tout à fait complet, y compris sur le plan de la solidarité. Limité à 1 % du PNB européen, le budget européen peut paraître maigre. Mais il n'y a pas le début de cette modeste solidarité au sein des autres processus d'intégration régionale. Si l'on redistribue au plan mondial 0,3 % du PNB mondial, l'Europe, en redistribuant 1 % de son PNB en son sein, redistribue le triple : il s'agit d'une différence significative, dans le système international, révélatrice d'un sentiment d'appartenance à une communauté, lui-même préalable à l'acceptation d'une solidarité. De ce point de vue, les Européens ont franchi le Rubicon de la supranationalité, même si de nombreux doutes subsistent sur le soutien de ce nouvel objet politique dans les opinions nationales – les turbulences du projet européen en attestent. Compte tenu de cette situation, du point de vue qui est le nôtre – faire le point sur les processus d'intégration régionale en Afrique –, se demander où en est l'Europe n'a pas de conséquences opérationnelles significatives.

Reste que l'intégration européenne offre une leçon de portée générale sur la chimie particulière des intégrations régionales : leur gouvernance ne peut suivre le modèle national. La gouvernance *supra* nationale n'est pas la réplique, à un niveau supérieur, de la gouvernance nationale. Cette dernière associe, dans un système unique, les trois fonctions de la gouvernance, à savoir, *leadership*, expertise et capacité de mobiliser des ressources, et légitimité. Au niveau régional comme au niveau mondial, il faut admettre que les fonctions sont distribuées dans des lieux différents. L'articulation entre ces différents lieux est une équation à laquelle sont confrontés tous ces processus d'intégration, y compris en Afrique.

## II – Difficultés et atouts propres aux processus d'intégration régionale africain

---

**A**u premier rang des difficultés figure évidemment la pauvreté. L'intégration économique des marchés a besoin d'un carburant, de revenus, de croissance, de création de richesses avec lesquelles elle avance en synergie. Or les pays africains présentent des caractéristiques de valeur absolue de pauvreté tout à fait spécifiques sur cette planète : 50 % de la population africaine appartient aux pays les moins avancés (PMA). Les PMA ne constituent que 7 % de la population asiatique et 2 % de la population d'Amérique latine : il s'agit bien entendu d'une différence de taille.

L'Afrique se distingue également par le très grand nombre de structures étatiques de petite taille par rapport aux autres continents. Sur les 53 pays africains, les trois-quart ont moins de 15 millions d'habitants et un tiers a moins de 3 millions d'habitants. À l'échelle mondiale, ce sont de nombreux mini-marchés et des microstructures dont l'agrégation se heurte à des difficultés particulières.

L'Afrique comporte également un nombre élevé de pays enclavés. L'Amérique latine ne compte que deux pays enclavés, l'Asie, cinq, et l'Asie centrale, huit. En Afrique, quinze pays sont dans cette situation ; ce qui constitue une autre difficulté en soi.

Le déficit d'infrastructures en Afrique soulève aussi un problème sérieux : les infrastructures constituent le système nerveux ou respiratoire entre les économies. Route, rail, ports, réseaux d'énergie voire centre de recherche ou institutions universitaires sont en effet des facteurs et des catalyseurs majeurs de l'intégration économique régionale.

Dans le cas africain, le poids du modèle économique et commercial colonial dans la structure des économies et des échanges commerciaux constitue encore une spécificité, qu'il s'agisse du contenu des échanges ou de l'orientation géographique des flux. Au vu de la carte des échanges, la décolonisation économique n'est pas encore achevée 50 ans après la décolonisation politique. La spécialisation sur les matières premières et la persistance des économies de rente posent d'ailleurs des problèmes spécifiques du point de vue de l'intégration. Une économie de rente est plus difficile à ouvrir, à réformer, notamment en raison des intérêts particuliers qui s'y manifestent, qu'une économie plus diversifiée.

L'Afrique est par ailleurs distante des grands marchés de consommation. En laissant à part le Maghreb ou la partie Nord de l'Afrique, l'Afrique subsaharienne est distante du continent de consommation européen, du continent de consommation américain, évidemment de la zone de consommation japonaise, peu étendue géographiquement mais profonde économiquement. Elle est également loin de la Chine, de l'Inde, de l'Indonésie, du Brésil, qui sont les gros marchés de demain.

L'Afrique présente aussi des dotations de facteurs peu différenciées. Sur le plan agricole, des différences existent bien-sûr, entre les zones sahé-

liennes et les autres. Sur les autres domaines en revanche, les dotations de facteurs et le niveau des qualifications sont dans l'ensemble faiblement diversifiés. Les complémentarités qui poussent à l'intégration ou atténuent les forces de résistance font défaut. En revanche, l'idée que l'intégration pourrait retarder la spécialisation ou privilégier la spécialisation du pays voisin, peut créer des problèmes de perception politique importants.

L'intégration régionale de l'Afrique se caractérise aussi par un déficit de convergence macro économique. Certaines communautés régionales ont, certes, adopté des critères de convergence macroéconomique afin de faciliter la coopération régionale et de rendre les échanges plus fluides. Tel est le cas en matière d'inflation ou de mouvements de capitaux.

L'hésitation sur le bon niveau d'intégration est clairement plus prononcé qu'ailleurs : faut-il privilégier le niveau continental ou le niveau sous-régional ? Cette hésitation, sensible dans les prises de position et dans la pratique, est un problème car elle obscurcit les choix dont les termes sont mal posés. Savoir où se joue l'identité africaine n'est pas seulement un problème économique, mais aussi un problème politique : le confort des chevauchements entre structures et l'enchevêtrement de leurs compétences sont révélateurs de beaucoup de non dits.

L'Afrique enfin se caractérise aussi par une très grande faiblesse des organisations du secteur privé. Or partout ailleurs, la motorisation des processus d'intégration économique régionale vient en partie du secteur privé : c'est le secteur privé qui milite pour l'élimination de la paperasse aux frontières, c'est le secteur privé qui milite pour l'adoption de standards communs pour pouvoir faire des économies d'échelle, soit à la production, soit à la distribution, c'est le secteur privé qui milite pour l'élaboration de systèmes de droit, de tribunaux et de contrats qui fonctionnent correctement. En Afrique, c'est fort peu le cas. La plupart des organisations

du secteur privé s'y préoccupent de maintenir les situations acquises. D'après mon expérience, lorsqu'un acteur du secteur privé a un problème à régler en Afrique, il s'arrange pour régler son problème, généralement au plus haut niveau, par un processus d'accès particulier. La solution individuelle de son litige lui confère un avantage compétitif par rapport à ses concurrents, qui continuent à se débattre dans les formalités administratives. Parmi les particularités africaines figurent aussi des atouts. Certains découlent des handicaps évoqués plus haut, à condition de les considérer comme des leviers d'intégration : la distance des marchés extérieurs à l'Afrique donne un avantage comparatif à l'intégration économique sur le continent ; la pauvreté recèle un potentiel de consommation considérable ; la faible utilisation des facteurs de production agricole est peut-être une chance pour demain. Mais l'Afrique possède aussi ses atouts propres.

Les frontières coloniales sont à certains égards moins pertinentes, plus molles qu'à d'autres endroits de la planète et donc plus faciles à franchir, de manière formelle ou informelle. L'importance considérable de l'économie informelle en Afrique constitue de ce point de vue, un atout : c'est la raison de ma méfiance vis-à-vis des statistiques officielles. Lorsque j'affirme que le commerce *intra* régional en Afrique est moins important qu'ailleurs, sauf dans le monde arabe, je suis sûr d'avoir raison. Quand j'énonce un ordre de grandeur compris entre 10 et 20%, le chiffre varie du simple au double, mais pourrait être compris entre 10 et 30%. Si l'on considère l'économie telle qu'elle fonctionne et pas la seule économie formelle, les zones abondent où les échanges en Afrique se moquent des frontières.

Qu'elles viennent de la colonisation britannique ou de la colonisation française, les infrastructures juridiques de la vie économique et des affaires héritées de la période coloniale fournissent également des matrices de cadres régionaux utilisables, à partir desquelles il est possible de bâtir et de gagner du temps.

La malédiction de la détérioration des termes de l'échange, qui a été pour beaucoup dans la difficulté des économies africaines à s'intégrer en aval, semble aussi en passe de s'inverser, que ce soit sur les marchés agroalimentaires ou sur les marchés des matières premières.

Enfin, certaines régions d'Afrique offrent sur le plan économique une homogénéité linguistique ou une tradition de libre circulation des personnes qui n'existent pas nécessairement ailleurs dans le monde. Tel est le cas, en particulier, en Afrique de l'Est et en Afrique de l'Ouest, qui bénéficient de ce contexte favorable à une intégration effective.



### III – Recommandations pour l’avenir, afin de « doper » les intégrations régionales

---

#### 1. Le caractère essentiel du leadership

Ce constat est vrai partout dans le monde. Pour des raisons particulières, les processus d’intégration régionale nécessitent une énergie politique considérable : il faut s’extraire de l’attraction du système de l’État nation, alors que les processus de légitimation restent nationaux. Cette situation fait écho à l’adage bien connu : « problèmes globaux, gouvernance locale » que l’on pourrait transposer en « problème régionaux, gouvernance nationale ». L’Europe est un assez bon exemple de l’énergie politique nécessaire et des difficultés rencontrées pour opérer ces rapprochements, qui prennent du temps. Outre la détermination, il y a en effet nécessité de constance dans la détermination : un parcours d’intégration régionale s’étend sur deux, trois, quatre générations. En pratique, cela signifie la succession de beaucoup de leaders, même si la longévité de certains est plus importante que d’autres. À cet égard, l’Afrique de l’Est présente une constance stratégique depuis dix ou quinze ans qui apparaît moins clairement en

Afrique de l'Ouest. La constance dans le leadership va au-delà du rassemblement de quelques leaders qui s'accordent pour faire quelque chose qui ne va pas de soi. Elle engage aussi leur capacité et leur autorité à exercer les pressions nécessaires sur leur propre système. Le premier pas dans le traitement des obstacles à l'intégration consiste d'abord à les traiter « à la maison » avant de les traiter chez le voisin, à lever les résistances des bureaucraties et des intérêts spécifiques chez soi. Il faut beaucoup de *leadership* intérieur pour vaincre ces réticences au nom d'une intégration régionale qui, pour beaucoup, reste lointaine et incompréhensible.

Encore faut-il que ce *leadership* accepte de ne pas handicaper les processus les plus dynamiques au motif que cela gêne les plus lents, en résistant aux pressions diplomatiques qui se font jour inévitablement, en ce sens. La réalité, moins diplomatique mais vérifiée d'expérience est que ce sont les « noyaux durs », les « avant-gardes » qui créent le mouvement que d'autres finissent par rejoindre.

## **2. La nécessité de relais infra-étatiques**

Le *leadership*, indispensable, ne suffit pas. L'implication de la société civile, des partis politiques, des forces syndicales, du monde des entreprises est tout aussi indispensable pour vaincre les résistances et faire de l'intégration régionale un projet collectif exprimant un sens d'appartenance, un sentiment communautaire au nom duquel des transformations difficiles deviennent acceptables. L'intégration régionale en Afrique a besoin d'un soutien des opinions qui fait encore souvent défaut.

### 3. Lever sans tarder le tabou de la spécialisation

Nous savons tous, en tant qu'économistes ou en tant que praticiens, que les processus d'intégration régionale ne produisent leurs effets dynamiques sur la croissance qu'au prix d'une certaine spécialisation. Et pourtant, cette question n'est guère débattue, sans doute de peur d'attiser les craintes de perte de substance économique et donc d'emplois. Si je me spécialise dans l'automobile et mon voisin dans le textile, je vais avoir des problèmes avec mon textile et mon voisin avec son automobile. Un important travail intellectuel et de recherche reste à faire dans un monde où la spécialisation ne se fait plus par secteur, ou même par produits, mais par morceaux de produit, ou segments de marché. Il faut repenser cette question de spécialisation à l'aune de l'économie d'aujourd'hui, *made in the world*. En matière de biens ou de services, la tendance est à la localisation de certains éléments de la chaîne de production sur diverses zones géographiques. De ce point de vue, l'Afrique a peut-être l'occasion, comme elle l'a fait en matière de téléphonie mobile, de sauter des étapes pour s'orienter directement vers une organisation de l'économie fondée sur des flux économiques du monde de demain plutôt que ceux du monde d'hier et ceci aussi bien sur le continent qu'avec le reste du monde.

Ceci impliquerait une démarche technique, économique et académique, déclinée ensuite sur un plan politique sans doute plus poussée qu'aujourd'hui. Dans des économies africaines marquées, on l'a dit, par une division du travail internationale Nord/Sud, basculer vers une spécialisation Sud/Sud ne va pas de soi. Raison de plus pour accorder davantage d'attention à la préparation de ces évolutions et de proposer aux pouvoirs politiques une solution à l'énigme à laquelle ils se sentent souvent confrontés : la diversification des structures productives et leur spécialisation sont-elles un préalable à l'ouverture que suppose l'intégration régionale, ou bien en sont-elles la conséquence ? Cette solution ne peut apparaître qu'après des débats nourris par des études plus poussées dans chacune des sous-régions du continent.

## 4. Poursuivre les efforts de rationalisation des structures

Entre le niveau continental et le niveau régional, d'abord, en s'appuyant sur les progrès récents destinés à éviter les chevauchements, les duplications, et superpositions, et à mieux utiliser des ressources rares en expertise : clarification lors du sommet de Banjul (2006) des huit communautés économiques régionales reconnues par l'Union Africaine<sup>2</sup>; intégration du NEPAD par la Commission de l'Union Africaine (CUA), programme minimum d'intégration (PMI) entre la même Commission et les Communautés économiques régionales (CER) ; protocole sur les relations entre l'Union Africaine et les CER; et secrétariat conjoint CUA/Commission économiques des nations Unies pour l'Afrique (CEA)/Banque Africaine de Développement (BAD). Reste à articuler de manière plus précise les dispositions générales du Traité d'Abuja, les CER et la « Communauté économique africaine ».

Entre le niveau régional et le niveau national ensuite : dans bien des cas, les structures économiques régionales n'ont dans les pays membres que des interlocuteurs éparpillés. Ministres de l'agriculture, des transports, de l'économie ou de l'intérieur peuvent adopter chacun une position différente : les processus deviennent extrêmement complexes à gérer dans ces conditions. L'intégration suppose donc un niveau de coordination nationale préalable à la concertation régionale. Ces dispositifs sont encore aujourd'hui souvent trop faibles pour assurer l'insertion des objectifs des CER dans les plans et les budgets nationaux. Même si certains pays ont créé des ministères de l'intégration « coordinateurs », il reste souvent à les faire vivre, et à incarner réellement l'autorité formelle qui leur est conférée.

---

2. Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (DEDEAO) ; Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique Australe (COMESA) ; Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC) ; Communauté de développement de l'Afrique Australe (SADC) ; Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) ; L'Union Maghreb arabe (UMA) ; Communauté des États Sahélo-Sahariens (CEN-SAB) et Communauté de l'Afrique de l'Est (EAC)

L'institution qui me paraît avoir pris récemment le plus vigoureusement cette tâche d'articulation entre continental, régional et national est la Banque Africaine de Développement, qui déploie désormais ses programmes aux trois niveaux.

## **5. Porter davantage l'attention aux bonnes séquences d'intégration**

Il n'y a pas de recette unique, de prêt-à-porter de l'intégration régionale. Il faut avoir l'humilité de reconnaître que chaque processus a ses propres conditions, sa propre dynamique, et qu'ils ne peuvent pas être taillés de la même manière, même si les références à d'autres processus d'intégration offrent des repères utiles, comme j'ai tenté de le montrer. Mais chacun des processus d'intégration doit s'interroger sur l'ordre des priorités à mettre en œuvre. Quelles sont les actions les plus réalisables ? Les plus nécessaires, les moins nécessaires ?

Il faudra peut-être mettre en tête de liste des obstacles qui ne sont pas majeurs mais qui sont réalisables, car cela peut créer de la dynamique. Parfois, pour atteindre le même objectif, il faudra à l'inverse mettre en tête de liste des objectifs majeurs mais difficiles à atteindre pour susciter l'ambition.

Il y a là un vrai travail politique de définition des calendriers : la priorité est-elle de démanteler les postes douaniers ? N'est-elle pas d'abord de démanteler le poste de gendarmerie située 20 km derrière ? Avant cela, ne faut-il pas démanteler le poste de l'armée ?

À cet égard, quelques passages, incontournables à mon sens, méritent une attention particulière :

- l'intégration des marchés de services en trouvant le bon équilibre entre ouverture, harmonisation et reconnaissance mutuelle des réglementations (finance, transports, normes comptables, etc.) ou en construisant des infrastructures électroniques (systèmes de paiement ou financement bancaire du commerce) ;
- la facilitation des échanges (internes et externes, douanes, procédures, taxes additionnelles diverses) dont de nombreux éléments sont identifiés dans les études de la Banque mondiale<sup>3</sup> ;
- l'amélioration de l'information disponible sur les marchés intérieurs africains, souvent en retard sur celle qui est offerte sur les marchés extérieurs (projets en cours du Centre du Commerce International, filiale commune de l'OMC et de la CNUCED) ;
- la création au niveau régional de mécanismes de règlement des différends aptes à trancher les litiges entre pays membres portant sur la mise en œuvre des disciplines communes ;
- les ajustements à apporter aux tarifs extérieurs communs des unions douanières pour disposer des protections adéquates, quitte à utiliser les flexibilités prévues pour les accords OMC ;
- la création et le financement communautaire de mécanismes de solidarité destinés à compenser les pertes de recettes douanières dues à l'ouverture régionale (comme le font la CDEAO et l'UEMOA) ou à compléter le financement d'infrastructures transfrontalières (projet des « fonds de développement régional de la SACV »). De tels mécanismes de redistribution soulèvent à coup sûr des difficultés politiques. Mais ils constituent aussi la réponse aux craintes, fondées ou non, de répartition inégale des coûts et de bénéfices de l'intégration ;

---

3. Voir rapports "cost of doing business".

- le financement des structures institutionnelles régionales, dont l'instabilité est parfois la cause de leur faiblesse. De tels mécanismes d'autofinancement, de type taxe de 1 % sur les importations des pays non membres sont déjà prévus en Afrique occidentale et centrale.

## **6. Inciter les partenaires au développement à faire la place nécessaire à l'échelon régional**

Qu'il s'agisse des partenaires bilatéraux ou multinationaux, les soutiens au développement n'ont enregistré qu'avec un retard préoccupant l'émergence des ensembles régionaux comme niveau pertinent de leur programmation et de leur action. Le Fonds européen de Développement a, certes, précédé sur cette voie, la Banque mondiale. L'OMC régionalise progressivement ses « examens de politique commerciale » et incite désormais à régionaliser davantage l'aide au commerce. Mais beaucoup reste à faire tant les organisations internationales, constituées d'États nations, ont du mal à identifier d'autres espèces de gouvernance que la leur.

*A fortiori* lorsqu'il s'agit de l'échelon continental, probablement le mieux à même de porter la voix de l'Afrique au niveau international (participation au G20, négociation sur le changement climatique, négociations à l'OMC où le groupe africain dispose désormais d'une stratégie et de ressources d'expertises communes).



## Conclusion

---

**S**'il n'y avait qu'une seule recommandation à faire aujourd'hui, ce serait celle de l'action. La prise de conscience est là. La volonté politique existe, les projets ne manquent pas. Reste à prendre confiance en s'appuyant sur les acteurs de qualité qui sont progressivement apparus pour animer les communautés économiques régionales.

Ces praticiens de l'intégration régionale possèdent désormais ces profils très particuliers, alliant expertise technique, métier et réseaux politiques et diplomatiques dont l'alliage est essentiel. Ils peuvent faire une immense différence, en suscitant la confiance des chefs d'États concernés, en facilitant l'acceptation des initiatives proposées au niveau régional et en plaidant la cause de l'intégration régionale devant les publics concernés. Ils peuvent aider les leaders nationaux à traduire des projets techniquement complexes en objectifs politiquement audibles. Mais ils doivent aussi bénéficier du soutien des pays membres, et des partenaires internationaux. C'est ainsi qu'ils pourront continuer leur tâche de « catalyseurs

d'intégration » pour permettre au continent africain de trouver dans la globalisation une voie à la mesure de son potentiel.



*Regional integrations in Africa:  
ambitions and vicissitudes*

Pascal Lamy



## Introduction

---

**M**y intention in addressing you today is to look at regional integration in Africa from a comparative standpoint: what can we say about these different integration processes in comparison to what we have observed on other continents?

Let us begin with two dates: 1910 and 1919. The former saw the creation of the Southern African Customs Union, whereas the latter marked the birth of the East African Community. Judging from these two dates, Africa was among the precursors of a regional integration movement that only really took hold in the rest of the world more than 50 years later.

And yet, at first glance, if we look at the level of intra-regional trade today, Africa is lagging behind: in Europe, intra-regional trade has reached 60 per cent; in North America, 40 per cent; in ASEAN, 30 per cent; and in Africa, somewhere between 10 and 20 per cent depending on how we look at the statistics.

But it is not quite that simple in three parts as follows:

- First of all, the regional integration processes in Africa are similar to other regional integration processes in the world in that they respond to the same needs and encounter the same obstacles.
- In spite of this, there remain a number of different factors which could help to explain the specificities of regional integration in Africa.
- Finally, I shall make a few suggestions as to how these integration processes could be strengthened.

## **I – Regional integration processes in Africa have to confront the same needs, forces, obstacles and constraints as elsewhere**

---

I shall not dwell on the driving forces behind regional integration or on the stimulating effect on those forces of economic globalisation. The phenomenon is present on every continent. In each case, the processes are driven by a combination of economic forces and political forces. Sometimes, politics pave the way for economic integration, and sometimes economics lead the way. In some cases, the origin of the movement has been clearly more political than economic, as was the case, in Africa, for the SADC, which was initiated by an anti-apartheid club. It was also the case for ASEAN, in Asia, which was originally created as an anti-communist club. Sometimes, they appear to have been motivated above all by economic considerations, as in the case of the North American continent; but everywhere, from Latin America to the Arab world, the Gulf, the CIS region and the Caribbean, we encounter this synergy between political forces and economic needs.

Another common feature between Africa and other parts of the world is the hesitation between regional integration on a continental scale, or one

or several sub-continental or regional projects. The great Bolivarian-style ambition in Latin America found its counterpart in Africa in the form of a strong pan-African movement, and in the Arab world with the development of “Pan-Arabism”. The continental processes were fairly rapidly combined with sub-regional movements at different times in history and at varying paces. A clear example is Latin America, with MERCOSUR and organisations like the LAIA (Latin American Integration Association). The process has also taken hold in the Arab world (Gulf Cooperation Council) where trade integration is lagging behind Africa. It is also present in Africa, but less so in Asia which does not have a continental project. There is one Europe, two Americas, at least three Asias, and essentially, one Africa.

In Africa and elsewhere, the aim and the tools to shape the integration process have evolved hand in hand with economic and technological developments. The ingredients for successful regional integration in 2010 are not the same as those that would have appeared indispensable in the 1980s, let alone in the 1950s or 1960s. Today, a sound agreement on the management of airspace, efficient procedures for delivering business visas, and a good regional agreement on sanitary and phytosanitary standards are probably more likely to help integration than a customs union or common external tariff, which were the leading tools of the 1950s and 1960s. The formula and the toolbox for regional integration have changed considerably over time, particularly with the international division of labour which, in many respects, is completely different from what it was 20 or 30 years ago.<sup>1</sup>

Africa is also faced with constraints to integration, comparable to what can be found elsewhere. The outlook for integration has undergone changes and ideological fluctuations: I have already spoken of the continental or sub-continental problem. But the ideological backdrop has also evolved

---

1. See the lecture at the World Trade Institute, Bern, 1 October 2010 (WTO website).

from Raúl Prebisch's inward-looking development of the 1960s and 1970s with all that it entailed – particularly during the decolonisation of Africa – and the more open forms of regionalism of the 1970s and 1980s following the failure of most of the Prebisch experiments.

At the same time, regional integration processes have suffered from a lack of political and democratic involvement of public opinion. Integration processes habitually remain a top-down, and in some respects technocratic, exercise with fairly little in the way of legitimacy.

All continents also suffer from a proliferation of structures of all kinds, of overlapping and rationally incoherent initiatives which tend to disperse the limited political energy available. The phenomenon exists in Latin America, and it exists in Africa as well, where until recently, the ideal of regional integration had produced what appeared to be an inextricable tangle. But proliferation is not the exclusive preserve of these two areas: it is difficult to form a clear picture of the integration mechanisms in the Arab world between the Pan-Arab Free Trade Area, the Gulf Cooperation Council, the Agadir Process and the Arab Maghreb Union. The same is true for the Caribbean, and for Central Asia, where two or three regional integration organisations are juxtaposed. Not to mention the OSCE, the Council of Europe, EFTA, and the European Economic Area, which coexist with the EU.

Another common constraint encountered elsewhere in the world is the relative weakness of institutional mechanisms, particularly in developing countries, where attachment to sometimes recently-acquired national sovereignty tends to remain strong. Persisting regional or local border tensions also tend to act as a constraint. The Indian subcontinent is a good example, not to mention Latin America ten or twenty years ago. And it is not certain that these tensions are entirely over in the Andean zone, let alone in certain conflict areas on the African continent.

Another common problem resides in producing results that live up to declared ambitions. This discrepancy between projects, resolutions, speeches, international conferences, treaties, and concrete achievements can be found everywhere. The Arab Maghreb Union, UNASUR in Latin America, what remains of the CIS in the Russian zone, the theoretical integration process on the Indian subcontinent between India, Pakistan, Bangladesh and Sri Lanka: in all of these cases, there is a considerable divergence between declared intentions and actual achievements. The same is true in Africa, to varying degrees.

The differences in size of the countries involved have geopolitical consequences that also tend to mark the course of regional integration. Take, for example, the United States on the North American continent, Brazil in South America, South Africa in southern Africa, Nigeria in ECOWAS, Indonesia in ASEAN, Saudi Arabia in the Gulf Cooperation Council, Russia in the CIS area, or even Egypt, which belongs to several regional integration processes. The presence of an “elephant” in the system poses specific regional integration problems in that it complicates the consensus process and the stabilisation of the balance of power. The only counter-example that comes to mind is Kenya in East Africa.

The “external elephants”, which are not part of the regional integration movement but by design or by circumstance influence the process, are an added problem. This clearly applies to Europe on the African continent, as evidenced by the difficulties surrounding the Economic Partnership Agreement with the ACP, and to the United States, in South America, but also in Africa. It has long been true for the United States – and it is now true for China – throughout Asia.

In short, the regional integration landscape of today is extremely diverse and we must resist the all too frequent academic temptation of applying an analytical framework that is 50 years out of date. At the time, the models

showed a regional integration process beginning with a free trade area and proceeding successively to a customs union, a common market, and a monetary union, culminating in a political union. This linear and purely theoretical sequence no longer corresponds to the analytical framework of today's world, which provides for a whole range of different processes involving different degrees of integration, some superficial and others much more comprehensive. The North American Free Trade Area, for example, rests on trade integration alone, and the problems caused by this progressive trade integration in other political, economic or social spheres are outside its purview. Where a political approach is adopted from the very start, things are quite different. The degree of integration can also be extremely varied depending on the subject matter involved: goods, services, free movement of capital or free movement of persons, common policies or regulatory harmonisation programmes.

In simplified terms, this global landscape reveals a number of fairly distinct approaches to integration: on the one hand you have Africa, Latin America and Central Asia, or the Arab world, where the process rests on architectural concepts marked by an irresistible urge to institutionalise, probably inherited from a European constitutional and political culture of messianic inspiration. On the other hand you have an Asian model that is much more pragmatic, where the question of the final purpose arises only once action has been taken, where progress is made step by step as consensus is reached and new priorities emerge. Institutions are created only where necessary to achieve objectives. No one really worries about where the process is ultimately leading. However, if we look at ASEAN's "Wise Men's Report" in 2006, some of the great Asian minds, normally not given to institutional abstraction, felt that political integration could do with a more clearly defined framework.

Some of these differences between the "holistic" approach and the "incremental" approach can be explained by the role of multinational companies,

which I have not yet discussed. In the case of South-East Asia, the multinationals were instrumental in the construction of global production chains multi-located in the region (Japan, Korea, China, Viet Nam, Thailand, Malaysia, Chinese Taipei). In Africa, on the other hand, they tended to prefer “mono-located” production centres with distribution networks on the continent (Nigeria or Côte d’Ivoire, Kenya, South Africa or Zimbabwe).

Seen through the eyes of the practitioner that I am, all of these processes also share another problem: finding their place in the world of diplomacy. Traditionally, diplomats practised bilateral diplomacy. Starting about sixty years ago, they learned multilateral diplomacy. However, they are experiencing much more difficulty trying to invent regional diplomacy, the diplomacy of “summits”, and to recognise the non-Westphalian concept of regional integration in life and in international law. Indeed, the inadequacy of our diplomatic systems is a source of friction and trouble for all regional integration processes.

Throughout the world, as in Africa, these regional integration movements have had their ups and downs. At times, they have surged forwards, and at times they have stagnated or even lost ground. It has not been an easy ride by any means. The Andean Community in Latin America, which was one of the most ambitious projects only ten years ago, has more or less disintegrated owing to essentially ideological differences. The Gulf Cooperation Council’s integration process is slowing down, as evidenced by the repeated postponement of the monetary union. While still functioning, MERCOSUR’s progress has certainly slowed down over the past six or seven years by difficulties between Argentina and Brazil. Africa presents a varied picture: there are definite differences between West Africa, where the once powerful engine of regional integration is slowing down, and East Africa, where it is speeding up. On the other hand, ASEAN stands as a remarkable example of steady and progressive regional integration, where in spite of the difficulties with Burma, the pace has never been seriously

disrupted. In other areas, the process is more hesitant: Caribbean political and economic integration has progressed in certain sectors, but it has stagnated in others.

To conclude this first part, regional integration processes in Africa are not fundamentally different from regional processes elsewhere in the world, either in terms of their ambition, their conception, their pace, or their results.

In this overall comparison, I have deliberately limited my references to Europe to the occasional allusion. While this bias on my part may surprise you, the fact is that the regional integration process in Europe remains an exception in many respects. I am always wary of comparisons within a family unit where there is an exception, since this will inevitably blur the picture and distort the conclusions. Born of specific historical circumstances, European regional integration involves a very special chemistry in which the ideological, cultural, historical, legal and economic ingredients cannot be transposed to other parts of the world. To help shed a Westphalian tradition, Europeans designed a sort of institutional spaceship that is without equivalent elsewhere in the world. Moreover, the European Union is a comprehensive regional integration process, from the point of view of solidarity as well. Limited to 1 per cent of Europe's GDP, the European budget may appear small. But this modest solidarity doesn't begin to exist in the other regional integration processes. Where 0.3 per cent of world GDP is redistributed at the world level, Europe, by redistributing 1 per cent of its GDP within the Union, is redistributing triple the amount. The difference is far from negligible in the international system, and it reveals a feeling of belonging to a community, in itself a prerequisite to the acceptance of solidarity. In that respect, the Europeans have crossed the Rubicon of supranationality, even if there is still considerable doubt as to the popular support that can be mustered in the different countries for this new political structure, as evidenced by the turbulence that the European project has to face. Consequently, given that my intention is to

assess the progress of regional integration processes in Africa, it would be relatively meaningless from an operational point of view to discuss where Europe (and by “Europe” I mean the European Union) currently stands.

The fact nevertheless remains that broadly speaking, there is something to be learned from the European example on the particular chemistry of regional integration processes: their governance cannot rely on the national model. Supranational governance is not simply a higher-level replica of national governance. Whereas national governance brings together, in a single system, the three functions of governance, namely leadership, expertise and capacity to mobilise resources, and legitimacy, at the regional and world levels we have to accept that the functions will be distributed to different locations. The coordination between these different locations is a problem that every integration process has to face, in Africa as well.

## II – Brand of difficulties and advantages specific to the Regional integration Processes in Africa

---

**T**he main difficulty is obviously poverty. Economic market integration needs fuel; it needs income, growth, and the creation of wealth with which it moves forward in synergy. And yet when it comes to absolute poverty values, Africa is a case apart: 50 per cent of the African population belongs to the least developed countries (LDCs). The LDCs make up only 7 per cent of the population in Asia and 2 per cent of the population in Latin America. The difference is clearly one of size.

Another distinguishing factor in Africa is the considerable number of small-scale State structures as compared to other continents. Of its 53 countries, three quarters have populations of less than 15 million and one third have populations of less than 3 million. On a world scale, the continent presents a multitude of mini-markets and microstructures whose aggregation is particularly complicated.

Africa also has a high number of landlocked countries. Latin America has only two, Asia has five, and Central Asia eight. Africa totals 15 landlocked countries, and that poses problems of its own.

Another serious problem is the lack of infrastructure in Africa: infrastructure is the nervous system of economies, it is what enables them to breathe. Roads, railways, ports, power networks, not to mention research centres and universities are major factors and catalysts when it comes to regional economic integration.

Also specific to Africa is the burden of the colonial economic and trade model on the different economic and trade structures, both in terms of content and geographical orientation of the trade flows. One look at the trade map shows that 50 years after political decolonisation, economic decolonisation has yet to be completed. The focus on raw materials and the persistence of monopolistic structures pose problems of their own when it comes to integration. It is more difficult to open up and reform an economy where rent-seeking proliferates than a more diversified economy, if only because of the specific interests involved.

At the same time, Africa is remote from the major consumer markets. Leaving aside the Maghreb or the northern portion of Africa, sub-Saharan Africa is far away from the consumer continents of Europe, America, and obviously the Japanese consumer market which, though geographically small, is economically powerful. It is also far away from China, India, Indonesia, and Brazil, the major markets of tomorrow.

Africa's factor endowment is also poorly differentiated. In agriculture, of course, there are differences between the Sahelian areas and the rest. But in the other sectors, factor endowment and qualification levels are not very diversified on the whole. The kind of complementarity that encourages integration or moderates resistance to integration is lacking. On the other hand, the idea

that integration could delay specialisation or encourage specialisation in a neighbouring country can raise significant problems of political perception.

Another feature of regional integration in Africa is the lack of macroeconomic convergence. Some regional communities, it is true, have adopted macroeconomic convergence criteria to facilitate regional cooperation and help to make trade more fluid. This was the case, for instance, with respect to inflation and movements of capital.

Hesitations as to the right level of integration are clearly stronger in Africa than elsewhere: is it better to focus on continental integration, or sub-regional integration? This hesitation, which can be felt in the positions adopted and in practice, is a problem in that it confuses the choices which are presented in the wrong terms. The issue of African identity is not only an economic problem, it is also a political problem: the comfort of overlapping structures and the tangle of competencies bear testimony to how much has been left unsaid.

Finally, Africa is also far behind when it comes to private sector organisations. Everywhere else, regional economic integration processes are driven in part by the private sector: it is the private sector that fights to eliminate red tape at the border, it is the private sector that fights for the adoption of common standards in order to make economies of scale either at the production stage or at the distribution stage, it is the private sector that fights for the development of legal systems with courts and contracts that function properly. In Africa, this doesn't happen very much. Most of the private sector organisations are busy maintaining the status quo. It is my experience that when private sector operators have an issue to settle, they generally tend to settle it at the highest level, to which they have their own particular access channels. By solving their conflicts individually, they gained a competitive advantage with respect to their rivals, who are left to struggle with administrative formalities. But Africa's specifici-

ties also include a number of advantages. Some of these are the result of the handicaps mentioned earlier, provided can they can be used as levers for integration. The distance of foreign markets from Africa is a comparative advantage for economic integration on the continent; poverty conceals a considerable potential for consumption; the under-utilisation of agricultural production factors could mean opportunities for tomorrow.

But Africa also has assets of its own. In certain respects, colonial borders are less relevant and less rigid than elsewhere in the world, and hence easier to cross, formally or informally. From that standpoint, the considerable importance of the informal economy in Africa is an asset - which is why I am wary of the official statistics. When I say that intra-regional trade in Africa is less significant than anywhere else except in the Arab world, I am sure that I am right. When I speak of an order of magnitude of 10 to 20 per cent, I am doubling the figure, but that figure could be anywhere between 10 and 30 per cent. If we look at how the economy actually operates rather than focusing on the formal economy, there are plenty of areas where trade in Africa simply ignores the borders.

The legal infrastructure governing economic and business life in Africa, inherited from the colonial period, whether of British or French origin, also provide useable regional framework matrices which could save time.

The scourge of deteriorating terms of trade, which contributed considerably to the difficulties encountered by African economies in integrating downstream, appears to be poised for a turn-around, both on the agrifood markets and on the raw materials markets.

Finally, in the economic sphere certain African regions offer linguistic homogeneity or a tradition of free movement of persons that cannot necessarily be found elsewhere in the world. This is particularly true in East and West Africa where it contributes to creating a context conducive to effective integration.

### III – Recommendations for the future to stimulate regional integration

---

#### 1. The essential role of leadership

The same is true throughout the world: for particular reasons, regional integration processes require considerable political energy, if only because it means removing oneself from the nation-state system in a world in which legitimation processes remain national. As we say, “global problems, local governance”, or more aptly, “regional problems, national governance”. Europe is a good illustration of the kind of political energy needed and the problems encountered when it comes to moving closer together: it takes time. Not only does it require determination, it requires steady determination: a regional integration process will span two, three, or four generations. In practical terms, this means a long succession of leaders, even if some last longer than others. And here, East Africa has shown more strategic consistency over the past ten or fifteen years than West Africa. Consistency in leadership goes beyond a gathering of a few leaders who agree to do something unexpected. It requires their ability and authority to exercise

the necessary pressures on their own system. The first step in dealing with obstacles to integration is to deal with them at home before worrying about the neighbours: to eliminate the resistance of the bureaucracies and special interest groups at home. This requires the kind of domestic leadership that can overcome the misgivings inspired by a regional integration which, for so many, remains distant and incomprehensible.

Moreover, this leadership must accept not to stand in the way of the more dynamic processes on the grounds that they hinder the slower processes, that means resisting the diplomatic pressures that will inevitably be brought to bear. The somewhat less diplomatic fact, proven by experience, is that it is the “hard core”, the “vanguard” that create the movement, which is sooner or later joined by others.

## **2. Spreading the message**

While leadership is indispensable, it is not enough in itself. To overcome resistance and turn regional integration into a collective project to which people feel they belong, a project which inspires a community feeling that makes the difficult transformation process much more acceptable, the involvement of civil society, political parties, unions and the business world is every bit as important. African regional integration needs the public support that is often still lacking.

## **3. Specialisation should not be a taboo**

As economists or practitioners, we all know that a certain amount of specialisation is required for regional integration processes to be able to have any dynamic effect on growth. And yet the issue is rarely discussed, undoubtedly because it raises the spectre of the loss of economic substance, and

hence the loss of jobs. If I specialise in automobiles and my neighbour specialises in textiles, I am going to have problems with my textiles sector and my neighbour will have problems with his automobile sector. In a world where specialisation no longer takes place by sector, or even by product, but rather by parts of products or market segment, a considerable amount of intellectual and research work remains to be done. The issue of specialisation needs to be measured against the yardstick of today's "made in the world" economy. The trend today in the goods and services sectors is to relocate certain parts of the production chain in different geographical areas. And here, Africa may be able to leapfrog certain stages, as it has done with mobile telephony, and move directly towards an economic organisation based on the economic flows of tomorrow's world rather than yesterday's world, both within the continent and with the rest of the world.

Efforts need to be made on the technical, economic and academic fronts, which would undoubtedly then need to be coupled with a political effort that goes beyond what is being done today. It is not easy for the African economies, marked, as we have said, by a North-South international division of labour, to switch to South-South specialisation – which is yet another reason for focusing more attention on preparing these developments and for offering the political authorities a solution to the conundrum they are so often faced with: are the diversification and the specialisation of production structures a prerequisite to the opening up process associated with regional integration, or are they the result of that process? Only when the issue has been extensively debated and thoroughly studied in each one of the continent's sub-regions will it be possible to find a solution.

#### **4. Continued efforts to rationalise structures**

Between the continental level and the regional level, to begin with, based on the recent efforts to avoid overlapping and duplication and to make

better use of resources that are somewhat short on expertise: clarification at the Banjul Summit (2006) of the eight regional economic communities recognised by the African Union<sup>2</sup>; integration of NEPAD by the Commission of the African Union, Minimum Integration Programme (MIP) between the Commission of the African Union and the Regional Economic Communities (REC); Protocol on Relations Between the African Union and the RECs; Commission of the African Union/United Nations Economic Commission for Africa (ECA)/African Development Bank (ADB) Joint Secretariat. The link between RECs and the African Economic Community still needs to be defined more clearly than in the general provisions of the Abuja Treaty.

Next, between the regional level and the national level: in many cases, regional economic structures have no more than a few scattered representatives in the member countries. The Ministers of Agriculture, Transportation, Economic Affairs or the Interior may each adopt a different position, making the processes extremely difficult to manage. Integration requires a minimum of national cooperation before any regional consultations can take place, and today's mechanisms are often still too weak to ensure the inclusion of the RECs' objectives in the national plans and budgets. Although some countries have created ministries of integration for "coordination purposes", their activity often remains limited and they tend in reality to lack the authority that they have been given on paper.

The institution that recently appears to have taken this role of coordinating matters between the continental, regional and national levels most seriously is the African Development Bank, whose programmes are now implemented at all three levels.

---

2. Economic Community of West African States (ECOWAS); Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA); Economic Community of Central African States (ECCAS); Southern African Development Community (SADC); Intergovernmental Authority on Development (IGAD); Arab Maghreb Union (AMU); Community of Sahel-Saharan States (CEN-SAD); and East African Community (EAC).

## 5. Greater attention to the proper sequencing of integration

There is no single, ready-made recipe for regional integration. We have to acknowledge that each process involves its own conditions, its own dynamics, and cannot be designed in the same way, even if other integration processes do offer a useful frame of reference, as I have tried to show. In each case, thought needs to be given to the order of priority. What can realistically be done? What is really needed, and what is less needed?

Perhaps we should also begin with a list of objectives which may not be major, but which are feasible, since this can provide a certain momentum. And sometimes it is better to come up with a list of major objectives that are difficult to achieve, in order to stimulate ambition.

The political work involved in drawing up timetables will be considerable: what is the real priority? To dismantle border posts? Or perhaps the police station 20 kilometres away? Or would it not be better to dismantle the military post first?

There are a number of essential steps, which in my view require particular attention:

- Integration of the services markets, ensuring a proper balance between opening up, harmonisation and mutual recognition of regulations (finance, transportation, accounting standards, etc.) and building up the necessary electronic infrastructure (payment systems, bank financing of trade);
- trade facilitation (domestic and foreign, customs, procedures, various additional taxes), many aspects of which are identified in studies by the World Bank<sup>3</sup>;
- improvement of information available on the African domestic

3. See World Bank reports: "The Cost of Doing Business".

markets, which often lags behind the information on foreign markets (ongoing projects of the International Trade Centre, a joint agency of the WTO and UNCTAD);

- creation of dispute settlement mechanisms at the regional level capable of solving disputes between member countries on the implementation of common disciplines;
- adjustment of the customs unions' common external tariff to ensure adequate protection, where necessary using the flexibilities provided for under the WTO Agreements;
- creation and community financing of solidarity mechanisms to compensate for the loss of customs revenue due to regional opening up (e.g. ECOWAS and WAEMU) or to supplement the funding of cross-border infrastructure (SACU Regional Development Fund Project). These redistribution mechanisms are bound to raise political problems, but they will also serve to quell the fear, whether or not justified, that the costs and benefits of integration will be unequally distributed;
- the financing of regional institutional structures, whose instability is sometimes the reason for their weakness. Such self-financing mechanisms, like the 1 per cent tax on imports from non-member countries, are already planned in West and Central Africa.

## **6. Convince the development partners to make room for the regional level**

Both bilateral and multinational partners were late to acknowledge that the emergence of regional groupings might be relevant to the planning and implementation of development assistance. The European Development Fund preceded the World Bank in this respect. The WTO is progressively regionalizing its Trade Policy Reviews and is now encouraging the regionalisation of Aid for Trade. Still, much remains to be done in the interna-

tional organisations which, being made up of nation states, have trouble acknowledging any kind of governance other than their own.

This applies even more at the continental level, which is probably in the best position to speak for Africa at the international level (participation in the G-20, negotiations on climate change, WTO negotiations in which the African Group now has a common strategy and a common pool of expertise).



## Conclusion

---

If there is one recommendation to make today, it is action. The awareness is already there. The political will exists, and there is no shortage of projects. The rest is a matter of confidence, of reliance on the quality actors that have progressively emerged to lead the regional economic communities.

These regional integration practitioners present a very particular profile, bringing together the technical expertise, experience, and political and diplomatic networking that constitute an essential combination. They can make a huge difference if they win the confidence of the Heads of State concerned by facilitating the acceptance of the proposed initiatives at the regional level and pleading the cause of regional integration before the public. They can help their national leaders to transform technically complex projects into politically acceptable goals. However, they also need the support of the member countries and the international partners. If they have that support, they will be able to continue their role of «integration catalysts» and enable the African continent to play a role in the globalisation process that measures up to its potential.



## Previously Published Policy Papers

---

**Post-national democracy and the Reform of the European Parliament - Andrew Duff** (October 2010).

**European political Parties: the missing link – Julian Priestley** (October 2010).

**The reform of EU rural development policy and the challenges ahead – Francesco Mantino** (October 2010).

**EU and employment issues: assesment and perspectives – Christine Erhel** (June 2010).

**Options for an EU Financing Reform – Philippe Cattoir** (December 2009).

**Revising European Treaties: An Argument in Favour of Abolishing the Veto – Hervé Bribosia** (December 2009).

**Social Europe and the crisis: defining a new agenda – Eulalia Rubio** (October 2009).

**Territorial Cohesion: from Theory to Practice – Marjorie Jouen** (June 2008).

**Clinton, Obama, McCain: Europe’s Best Hope for Fighting Climate Change – Stephen Boucher** (April 2008).

**Fog in Westminster. Europe cut off – Peter Sutherland, french version** (March 2008).

**EU Budget Review: Addressing the Thorny Issues – Eulalia Rubio** (March 2008).

**The revision of the European treaties: the Convention moment. Six arguments for its continuation, six proposals for its reform – Gaëtane Ricard-Nihoul** (January 2008).

**A** Policy in its Infancy: The case for strengthening and re-thinking EU action on childhood – Eulalia Rubio (November 2007).

**C**ollective Power: Enhanced Cooperation as the Driver of a Common Tradable Green Certificate Market – Sheldon Welton (August 2007).

**A** changing Global Context in Agricultural Policy – Isabelle Garzon (June 2007).

**B**iofuels: An emerging threat to Europe's Food Security ? Impact of an increased biomass use on agricultural markets, prices and food security : A longer-term perspective – Josef Schmidhuber (May 2007).

**T**he Opportunities and Risks of an Institutional Relaunch of the EU – Jean-Louis Quermonne (May 2007).

**T**he Future of Biofuels and their Impact on Agricultural Markets – Pierre Rainelli (March 2007).

**C**an European foreign policy revive to the EU project? – Two papers by Jean de Ruyt and Gilles Andréani (December 2006).

**S**ocial Movements and the European Union: Eurosceptics or Critical Europeanists? – Donatella Della Porta (July 2006).

**F**orgiveness and a promise: Advocating a more regional approach to the Balkans by the EU – Bertrand de Largentaye, Tamara Buschek and Fabien Dupuis (June 2006).

**E**U-Russian Relations: Moscow Lays down its Conditions – Laurent Vinatier (March 2006).

**P**olitics: The Right or the Wrong Sort of Medicine for the EU? – Two papers by Simon Hix and Stefano Bartolini (March 2006).

**E**uropean Employment Strategy: An Instrument of Convergence for the New Member States? – Catherine Palpant (January 2006).

**D**emocratising European Democracy: Options for a Quality Inclusive and Transnational Deliberation – Stephen Boucher (November 2005).

**I**nterparliamentary Co-operation in the European Union: Time for a New Start? – Morgan Larhant (August 2005).

**S**ocial Europe in the Throes of Enlargement – Marjorie Jouen and Catherine Palpant (June 2005).

**T**he First Dutch Referendum: a Pre-ballot Assessment – Arjen Nijboer (May 2005).

**S**ecuring a 'Yes': From Nice I to Nice II – Brigid Laffan and Adrian Langan (May 2005).

**The Lisbon Strategy and the Open Method of Co-ordination: 12 recommendations for an Effective Multi-level Strategy** – Stefan Collignon, Renaud Dehousse, Jean Gabolde, Marjorie Jouen, Philippe Pochet, Robert Salais, Rolf-Ulrich Sprenger and Hugo Zsolt de Sousa (February 2005).

**The Enlarged European Commission** – John Peterson (February 2005).

**Turkey at the gates of Europe** – Jean Marcou (October 2004).

**The Future of Stability and Growth Pact as a Tool for Economic Policy Co-ordination** – Hugo Zsolt de Sousa (April 2004).

**The World is a Stage: A Global Security Strategy for the European Union** – Sven Biscop and Rik Coolhaet (December 2003).

**Saint Malo plus Five: An Interim Assessment of ESDP** – Jolyon Howorth (November 2003).

**EU's Enlargement: A Blind Rush?** – Daniel Vaughan-Whitehead (September 2003).

**9/11 and the Europeanisation of the Anti-terrorism Policy: A Critical Assessment** – Monica Den Boer (September 2003).

**Looking After the Neighbourhood: Responsibilities for EU 25** – William Wallace (July 2003).

**The ECB and Monetary Policy** – Hugo Zsolt de Sousa (June 2003).

**Is a European Referendum Possible and How?** – Yannis Papadopoulos (November 2002).

**The European Security Conundrums: Prospects for ESDP After September 9, 2001** – Jolyon Howorth (March 2002).

***All our publications are available for free on our Website:***

***[www.notre-europe.eu](http://www.notre-europe.eu)***



## Liste des Policy Papers déjà parus

---

**La démocratie post-nationale et la réforme du Parlement européen - Andrew duff** (octobre 2010).

**Les partis politiques européens : le chaînon manquant – Julian Priestley** (octobre 2010).

**La réforme de la politique de développement rural de l’UE et les défis à venir – Francesco Martino** (octobre 2010).

**L’UE et l’emploi : bilan et perspectives – Christine Erhel** (juin 2010).

**Option pour une réforme du financement de l’UE – Philippe Cattoir** (décembre 2009).

**Réviser les traités européens : plaider en faveur de la suppression du veto – Hervé Bribosia [coord.]** (décembre 2009).

**L’Europe sociale et la crise : repenser l’agenda – Eulalia Rubio** (octobre 2009).

**La cohésion territoriale : de la théorie à la pratique – Marjorie Jouen** (juin 2008).

**Clinton, McCain, Obama - ‘nouvelle donne’ pour le climat ? – Stephen Boucher** (avril 2008).

**Westminster en plein brouillard – Peter Sutherland** (mars 2008).

**Le réexamen du budget de l’UE : poser les questions dérangeantes – Eulalia Rubio** (mars 2008).

**Réviser les traités européens : le moment Convention** – Gaëtane Ricard- Nihoul (décembre 2007)

**Les premiers pas d'une politique : pour une action européenne renforcée en faveur de l'enfance** – Eulalia Rubio (novembre 2007).

**Collective Power: Enhanced Cooperation as the Driver of a Common Tradable green Certificate Market** – Sheldon Welton (septembre 2007).

**Contexte global mouvant pour la politique agricole** – Isabelle Garzon (juin 2007).

**Les chances et les risques d'une relance institutionnelle pour l'Union européenne** – Jean-Louis Quermonne (mai 2007).

**Les biocarburants au péril de la sécurité alimentaire ?** – Josef Schmidhuber (mai 2007).

**L'avenir des biocarburants et incidences sur l'équilibre des marchés agricoles** – Pierre Rainelli (mars 2007).

**La Convention des Nations-Unies sur le droit des migrants : un luxe pour l'Union européenne ?** – Marie Barral, avec la collaboration de Stephen Boucher et sous la direction de Manlio Cinalli (décembre 2006).

**Une relance par la politique étrangère est-elle possible ?** – Deux contributions de Jean de Ruyt et Gilles Andréani (décembre 2006).

**Les mouvements sociaux et l'Union européenne : eurosceptiques ou pro-européens critiques ?** – Donatella Della Porta (juin 2006).

**Le pardon et la promesse : pour une approche plus régionale de la question des Balkans par l'UE** – Tamara Buschek, Bertrand de Largentaye et Fabien Dupuis (mai 2006).

**Les Relations UE-Russie : Moscou pose ses conditions** – Laurent Vinatier (mars 2006).

**La politisation de l'UE : remède ou poison ?** – Simon Hix et Stéfano Bartolini (mars 2006). **La stratégie européenne pour l'emploi : un instrument de convergence pour les nouveaux Etats-membres ?** – Catherine Palpant (janvier 2006).

**Démocratiser la démocratie européenne : Quelles voies pour une démocratie inclusive de qualité et transnationale ?** – Stephen Boucher (décembre 2005).

**La coopération interparlementaire dans l'Union européenne : L'heure d'un nouveau départ ?** – Morgan Larhant (août 2005).

**L'Europe sociale à l'épreuve de l'élargissement** – Marjorie Jouen et Catherine Palpant (juin 2005).

**Le premier référendum néerlandais : une évaluation à la veille du scrutin** – Arjen Nijboer (mai 2005).

**Garantir la victoire du « oui » : du premier au deuxième référendum irlandais** – Brigid Laffan et Adrian Langan (mai 2005).

**La stratégie de Lisbonne et la méthode ouverte de coordination : 12 recommandations pour une stratégie à plusieurs niveaux plus efficace** – Stefan Collignon, Renaud Dehousse, Jean Gabolde, Marjorie Jouen, Philippe Pochet, Robert Salais, Rolf-Ulrich Sprenger et Hugo Zsolt de Sousa (mars 2005).

**La Commission européenne « élargie »** – John Peterson (février 2005).

**La Turquie aux portes de l'Europe** – Jean Marcou (octobre 2004).

**L'avenir du Pacte de Stabilité et de Croissance comme outil de coordination des politiques économiques** – Hugo Zsolt de Sousa (avril 2004).

**Une stratégie de sécurité globale pour l'Union** – Sven Biscop et Rik Coolsaet (décembre 2003).

**Saint Malo cinq ans après : une évaluation de la PESD** – Jolyon Howorth (décembre 2003).

**9/11 et l'eupéanisation de la politique anti-terrorisme : une analyse critique** – Monica den Boer (septembre 2003).

**L'élargissement de l'UE : une fuite en avant ?** – Daniel Vaughan-Whitehead (septembre 2003).

**Responsabilités de l'Europe des 25 dans les rapports de voisinage** – William Wallace (juillet 2003).

**La Banque Centrale européenne et la politique monétaire** – Hugo Zsolt de Sousa (juin 2003).

**Peut-on imaginer des référendums à l'échelle européenne et à quelles conditions ?** – Yannis Papadopoulos (novembre 2002).

**Sécurité européenne : les perspectives de la PESD après le 11 septembre 2001** – Jolyon Howorth (mars 2002).

***Ces publications sont disponibles gratuitement sur le site***

***[www.notre-europe.eu](http://www.notre-europe.eu)***

## Mentions légales

*Avec le soutien de la Commission européenne : soutien aux entités actives au niveau européen dans le domaine de la citoyenneté européenne active.*



*La Commission européenne et Notre Europe ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte. La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.*

*Notre Europe reçoit également le soutien financier du gouvernement français, de la Compagnia di San Paolo, de la Macif et du Grand Duché du Luxembourg*

## Legal Mentions

*With the support of the European Commission : support to active entities at European level in the field of active European citizenship.*



*Neither the European Commission nor Notre Europe are to be held responsible for the manner in which the information in this text may be used. This may be reproduced if the source is cited.*

*Notre Europe also receives the financial support of the French Government, the Compagnia di San Paolo, the Macif and the Grand Duchy of Luxembourg.*

*dépôt légal*

© Notre Europe, novembre 2010

Pascal Lamy

Directeur Général de  
l'Organisation Mondiale du  
Commerce (OMC) depuis  
septembre 2005.  
Président d'honneur de  
Notre Europe.

*Director-General of the  
World Trade Organisation  
(WTO) since September  
2005.  
Honorary President of Notre  
Europe.*

## Europe et gouvernance mondiale

### Intégrations régionales en Afrique : ambitions et vicissitudes

#### *Regional Integrations in Africa: ambitions and vicissitudes*

La présente contribution a pour objet de porter un regard comparatif sur les intégrations régionales en Afrique. Il s'agit d'identifier ces différents processus, et les situer par rapport aux observations réalisées sur d'autres continents. Les processus d'intégration régionale en Afrique sont analogues aux autres processus d'intégration régionale dans le monde : ils répondent aux mêmes nécessités et se heurtent aux mêmes obstacles. Malgré ces analogies, des facteurs spécifiques demeurent, qui peuvent expliquer les particularités de l'intégration régionale en Afrique. Cette contribution conclut par quelques recommandations de nature à consolider ces processus d'intégration.

*The aim of the present contribution is to look at regional integration in Africa from a comparative standpoint, trying to identify these different integration processes in comparison to what we have observed on other continents. The regional integration processes in Africa are similar to other regional integration processes in the world in that they respond to the same needs and encounter the same obstacles. In spite of this, there remain a number of different factors which help to explain the specificities of regional integration in Africa. Finally, this contribution makes a few recommendations as to how these integration processes could be strengthened.*

[www.notre-europe.eu](http://www.notre-europe.eu)  
e-mail : [info@notre-europe.eu](mailto:info@notre-europe.eu)