

## DE L'ETAT-NATION A DE NOUVELLES FORMES DE GESTION POLITIQUE DE SOCIETE. ANALYSE SOCIOLOGIQUE DU PROCESSUS D'INTEGRATION REGIONALE DE LA COMMUNAUTE EST AFRICAINE.

Par Aloys TOYI et Aminadab HAVYARIMANA

### Résumé

Le présent article se veut une réflexion théorique sur la politique d'intégration régionale entreprise par certains pays en Afrique de l'Est, au sein de la Communauté Est Africaine (CEA).

La CEA s'inspire du modèle dit « fédération régionale fonctionnelle » avec un aspect particulier : une intégration régionale par des mécanismes de recoupements et par processus parallèles ou stratégie du « *the building-block approach* ». Il s'agit d'une recherche centrée sur la technique documentaire et qui s'inspire du modèle d'analyse systémique de David Easton.

**Mots clés :** Fédéralisme constitutionnel, fédéralisme fonctionnel, spill-over, chevauchement, intégration régionale, *the building-block approach*

### Abstract

This article is intended to be a theoretical reflection on the regional integration policy undertaken by certain countries in East Africa, within the East African Community (EAC). The regional integration policy undertaken within the framework of the EAC is inspired by the "functional regional federation" model with a particular aspect: a regional integration through overlapping mechanisms and through parallel processes or "the building-block approach" strategy. The David Easton's model of systems analysis best responds to analyze this processes.

**Keywords:** Constitutional federalism, functional federalism, spill-over, asymmetric overlap, regional integration, the building-block approach

### 0. Introduction

Le présent article est une réflexion théorique sur un processus d'intégration régionale entreprise par les pays membres de Communauté Est Africaine (CEA). La création de cette communauté a ouvert des perspectives nouvelles et a entraîné des enjeux nouveaux que beaucoup d'auteurs ont essayé de découvrir, d'analyser et d'interpréter. Pour entrer dans le débat en rapport avec ledit processus, il y a un préalable. Comprendre la nature et la portée de la politique d'intégration régionale, en maîtriser les mécanismes et acquérir un bagage théorique et conceptuel en rapport avec cette politique, constitue l'objectif du présent article.

Ceci nous permettra aussi de comprendre la nature de la CEA que nous avons tendance à prendre pour une fin en soi alors qu'elle constitue un « lieu de dialogue », une plateforme de

facilitation, pour un objectif très précis que nous allons découvrir progressivement. Nous commencerons par indiquer la genèse de l'idée de la politique d'intégration régionale, ensuite nous nous arrêterons sur ce qui concerne la régionalisation de la politique d'intégration, et enfin, avant d'établir la conclusion, nous analyserons, tout en nous inspirant du modèle d'analyse systémique de David Easton<sup>1</sup>, de la politique d'intégration régionale dans le cadre de la sous-région d'Afrique de l'Est.

## **1. Genèse de l'idée de « politique d'intégration régionale »**

### **1.1. Les concepts « Intégration régionale » et « Etat-nation »**

#### **1.1.1. La notion d' « intégration régionale »**

Beaucoup d'auteurs ont tenté et tentent encore de saisir, de circonscrire et d'exprimer cette notion d'intégration régionale par une définition. Pour Karl DEUTSCH l'intégration régionale signifie « *un système de rapport juridiquement stable entre les Etats-nations souverains dans lequel ils sont réciproquement et volontairement dépendants et qui donnent lieu à des propriétés systémiques qu'ils ne possèdent pas séparément* » (Deutsch, 1970 : 277). Bernard HASS dit la même chose mais autrement. Selon lui « *l'intégration régionale est un processus orienté à la naissance de nouvelles entités politiques issues, non pas de la conquête ou des circonstances politiques dictées par la fin des conflits et la prévention de nouveaux conflits éventuels, mais de la coopération-coordination-centralisation des efforts entre les Etats* » (Hass, 1970 : 610). Hass définit l'intégration régionale dans le sens de processus qui aboutit à une création d'une nouvelle communauté politique, surimposée sur des entités politiques préexistantes.

Tenant compte de ces considérations ci-dessus nous pouvons dire que la politique d'intégration régionale consiste en un système d'actions qui tend à transformer des unités politiques précédemment séparées et hétérogènes en composantes d'un système socio-territorial permanent, cohérent, de plus en plus homogène et sui generis. L'interdépendance de ces unités politiques intégrées constitue la propriété essentielle. Cette condition d'interdépendance n'est jamais stagnante ni mécanique ; elle est dynamique car productrice de systèmes culturels flexibles selon les lieux, les temps et les circonstances. Un système socio territorial ainsi généré possède des propriétés systémiques qui ne sont pas présentes dans aucune de ses unités composantes prises séparément.

#### **1.1.2. Le concept « Etat-nation »**

Nous reprenons ici la définition forgée au début de XXe par le sociologue allemand Max Weber et qui continue jusqu'aujourd'hui à s'imposer comme définition de référence. Dans une première œuvre intitulée *Le savant et le politique* (1919), Max Weber estime que « (...) *l'Etat est une communauté humaine qui, à l'intérieur d'un territoire déterminé, revendique pour elle-même et parvient à imposer le monopole de la violence physique légitime* » (Weber, 2003/1919: 118). Dans l'œuvre que son épouse et son éditeur ont publié après sa mort, *Economie et société*, Weber écrit aussi: « *Nous entendons par Etat, une entreprise politique de type institutionnel lorsque et tant que sa direction administrative revendique avec succès,*

*dans l'application des règlements, le monopole de la contrainte physique légitime » (Weber, 1995/1922: 97).*

Jacques Maritain nous aide à comprendre le passage du concept « Etat » à l'expression « Etat-nation ». Selon lui, c'est la Révolution française qui, tout en conservant le concept de l'Etat considéré comme un tout en lui-même, l'a fait passer du Roi à la Nation; celle-ci identifiée à tort, selon le même auteur, avec le corps politique. Dès lors Nation, Corps politique et Etat se trouvèrent identités (Maritain, 1953 :13). Bien plus, écrit-il,

*«le concept même de souveraineté (en tant que droit naturel ou inné, et inaliénable, à un pouvoir suprême transcendant) fut conservé, mais transféré du Roi à la Nation. En même temps, en vertu d'une théorie volontariste de la loi et de la société politique consacrée par la philosophie du XVIIIe siècle, l'Etat reçut les attributs d'une personne (d'une prétendue personne morale) et fut transformé en un sujet de droit, de telle sorte que l'attribut de la souveraineté absolue, assignée à la Nation, devait inévitablement, en fait, être revendiqué et exercé par l'Etat » (Maritain, 1953 :15).*

C'est ainsi que dans les temps modernes la notion de « Etat-nation » a été largement acceptée par les théoriciens de la démocratie et acceptée comme système valide et valable de gestion politique des sociétés.

## **1.2. Le phénomène de prolifération des Etats-nation**

Le démembrement de l'Empire ottoman décidé par les puissances mondiales à Berlin, le 13 juin 1878, la partition de l'Empire austro-hongrois à la fin de la Première Guerre Mondiale, la dislocation des Empires coloniaux après la Deuxième Guerre Mondiale et la dissolution de l'URSS (décembre 1991) ont vu la naissance de nouvelles unités politiques définies comme « Etats-nation » souverains et indépendants.

Beaucoup de penseurs vont constater que, face à cette prolifération d'Etats souverains et autonomes, non seulement l'Etat-nation devient incapable de garantir la fonction élémentaire pour toute organisation politique: la protection des vies de ses membres et la promotion de leur mode de vie (Mitrany, 1966 :9) et de protéger ses propres citoyens contre les forces prédatrices du marché (Diangitukwa, 2006 : 44); mais aussi le principe d'« Etat-nation » fut perçu comme vecteur de conflit, de menace permanente à la sécurité et par conséquent de la paix et de la stabilité sociale dans le monde.

Une nouvelle harmonie entre les nations devenait souhaitable. Pour une réalisation probable de cette harmonie, il va y avoir deux orientations de pensée : préconiser une politique d'intégration globale pour les uns ; régionaliser la politique d'intégration pour les autres.

### 1.3. L'intégration mondiale par le processus de fédération

#### 1.3.1. L'intégration mondiale par le fédéralisme constitutionnel

Le Professeur Hans J. Morgenthau (1939) fit remarquer que la situation d'une multiplicité d'États-nations autosuffisants, impénétrables et souverains, a engendré une situation paradoxale au niveau des relations internationales : un risque permanent d'autodestruction, une inégalité « souveraine » de puissance et, en même temps, une perception toujours plus accrue d'interdépendance d'intérêts (Morgenthau, 1939 : 333). Les tentatives antérieures pour garantir la paix, la sécurité, l'ordre et la prospérité dans le monde ayant échoué, il fallait une autre forme d'union.

Pour Morgenthau, la solution se trouve dans une société intégrée sous une autorité commune et une conception commune de la justice ; selon lui, un État mondial comprenant toutes les nations du monde est la solution la meilleure. Ce qu'il faut, dit-il, c'est une transformation radicale des nations souveraines actuelles en une communauté supranationale des individus. Mais, comment créer une autorité commune et une même conception de la justice dans un système d'États-nations jaloux de leurs souverainetés ? Morgenthau ne répond pas à la question.

Clarence Kirshmann Streit (1961) propose ce qu'il appelle l'« Union fédérale » dans le sens d'une « Union immédiate des démocraties » dans une grande république fédérale fondée sur le principe démocratique du gouvernement protecteur de la liberté individuelle et créé dans le but de sauvegarder ce principe. Selon Streit, l'union fédérale a pour unité l'individu. Elle abat le régime de la souveraineté nationale, source de tous les malheurs du monde. Elle dépouille les États-nation de leur substance en s'attribuant cinq droits régaliens : (1) le droit d'accorder la citoyenneté ; (2) le droit de faire la paix et la guerre, de négocier des traités et d'entretenir des relations avec le monde extérieur, de lever et d'entretenir une force armée ; (3) le droit de réglementer le commerce intérieur et extérieur ; (4) le droit de battre la monnaie et de fixer les autres unités de mesure ; et (5) le droit d'organiser les communications, d'assurer le service postal et de réglementer, contrôler ou assurer les autres services de communication entre les États membres (Streit, 1961 : 33).

Aron Raymond qui aborde le même thème, va proposer à son tour comme solution un « État fédéral » aux dimensions d'un « Empire du monde » construit sur le modèle suisse. *« Pourquoi, se demande-t-il, l'humanité entière ne créerait-elle pas une confédération planétaire à l'image de la Confédération helvétique, chargée de la mission de résoudre les problèmes qui ne saurait l'être à un niveau inférieur ; entre autres : la conservation des ressources naturelles, la condition des échanges, la diminution ou la limitation de la violence organisée ? »* (Raymond, s.d : 738).

Il s'agit de construire une union politique issue d'un acte de volonté et exprimée à travers un arrangement constitutionnel. Autrement dit, intégrer toutes les nations sous un État, cette fois-ci, mondiale en s'inspirant des modèles suisse, allemand et étasunien. L'intégration régionale a ici le sens d'un passage intermédiaire vers une fédération des fédérations.

### 1.3.2. L'intégration mondiale par un fédéralisme fonctionnel

Ce modèle est proposé par David Mitrany (1954) comme une modalité de construire l'unité entre les Etats-nation sans briser leurs libertés individuelles. Entre une association des nations, comme la Société des Nations, ou un système fédéral proposé par les deux modèles mentionnés ci-haut, David Mitrany va préférer une politique d'intégration basée sur une approche fonctionnelle. Il était convaincu que

*« La paix dans le monde peut être garantie et le bien-être social accompli par une coopération volontaire d'un groupe de nations ayant des intérêts communs qui se proposent de créer des institutions supranationales sur le modèle des agences spécialisées des Nations-Unies. Ces institutions prendraient petit à petit les fonctions traditionnellement dévolues aux Etats, qui entre-temps ne sont plus capables de les remplir dans les circonstances actuelles. La logique des Etats-nation deviendrait petite à petit superflue »* (Mitrany, 1966: 212-213).

Au fond, ce qui importe c'est l'aspect fonctionnel dans le système que l'aspect formel ; l'utilité et l'efficacité plutôt que les tentatives d'arrangements des constitutions rigides. Il faudrait, dit-il, commencer d'abord par un pacte régional, clairement défini, comme document de référence pour les groupes régionaux et pour quiconque voudrait rejoindre la communauté sans exception pour terminer par une constitution. Contrairement aux auteurs précédents, l'aboutissement final doit être une fédération fonctionnelle dans le sens de « union des peuples » plutôt que « union des États ». Jacques Maritain nous brosse le portrait de cette fédération fonctionnelle en ces termes :

*Certes l'unité d'un corps politique mondial serait toute différente de l'unité qui caractérise les royaumes et les nations et à laquelle notre pensée est accoutumée. Ce ne serait même pas une unité fédérale, mais plutôt, dirais-je, une unité pluraliste, qui ne se réaliserait que par ou à travers la permanente diversité des corps politiques particuliers, et qui entretiendrait et favoriserait cette diversité »* (Maritain, 1953 : 196).

Seulement que pour construire cette autorité mondiale, la société doit transiter par les communautés régionales ou, pour emprunter l'expression de Jacques Maritain, par des « sociétés plus vastes », aussi vaste que toute la compagnie des nations (Maritain, 1953 : 193).

## 2. La régionalisation de l'intégration

### 2.1. Le modèle de « communauté de sécurité amalgamée» de Karl Deutsch

Le modèle d'une politique d'intégration proposé par Karl Deutsch, est centré sur l'expression « région »<sup>ii</sup> est comprise comme « super-unité » relevant de la fusion volontaire de plusieurs unités politiques souveraines dits « Etats-nation ». Ce concept, dans la pensée de Karl Deutsch, indique des systèmes socio-territoriaux plus vastes que la « communauté locale » et divers de la logique « Etat-nation ». C'est un sous-système social établi spatialement ou, tout simplement, un « système social » dans l'espace résultant d'une action volontaire entreprise

par des Etats-nation et/ou des organisations internationales ; actions limitées dans une sphère d'existence et d'actions dite « région ».

*« L'expérience de créer et de développer des associations « régionales » et « fonctionnelles », nous dit Karl Deutsch, peut enseigner aux jeunes et aux peuples d'apprécier les avantages de l'intégration internationale, et à développer des habitudes et capacités politiques intégratives nécessaires et les actualiser avec succès sur une grande échelle et pour une gamme de devoirs plus vastes » (Deutsch, 1970 : 277).*

Par ordre de priorité, le but principal de cette union est d'abord le maintien de la paix, ensuite la construction d'une puissance majeure pour des objectifs généraux et pour accomplir des devoirs spécifiques et, enfin, l'acquisition d'une identité commune. Si l'objectif envisagé est une amalgamation de tout cela, alors il est probable que la communauté politique ainsi générée, avec un gouvernement commun, soit plus attrayante (Deutsch, Sidney, Burrell, 1957 : 294). La combinaison de ces éléments donne les quatre modèles possibles de communautés politiques synthétisés dans le tableau ci-après.

**Tableau 1 : Quatre modèles de communautés politiques selon Deutsch**

	Non amalgamation	Amalgamation
Intégration	Communauté de sécurité pluraliste Exemple : la Suède, la Norvège	Communauté de sécurité amalgamée Exemple : les États-Unis d'Amérique
Non intégration	Communauté de non sécurité et non amalgamée Exemple : l'ancienne URSS	Communauté amalgamée mais non de sécurité Exemple : L'ancien empire Austro-hongrois

**Source:** Deutsch, Sidney, Burrell, 1957:298

De tous ces types de communauté, la communauté de sécurité amalgamée est la plus désirable, selon Deutsch. Elle ne ressemble ni aux États-nation ni aux fédérations. Les communautés intégrées sont construites, morceau par morceau, dans leurs éléments et dans leurs aspects essentiels au cours de l'histoire, un peu comme on monte une automobile (Deutsch, Sidney, Burrell, 1957 : 298). C'est tout un processus avec des étapes bien précises : (1) l'idée d'intégration commence autour d'un noyau central composé par une ou quelques unités politiques plus fortes, hautement développées, plus avancées et plus attirantes par rapport aux autres unités politiques intéressées ; (2) par après s'établit une communauté de « non belligérance » ; (3) ensuite des alignements entrecroisés se concrétisent ; enfin (4) on a la naissance des partis ou des factions politiques interrégionales.

Dans le cas d'une intégration effectuée par amalgamation politique, les partis ou les factions politiques principales interrégionales représentent quelque chose de nouveau. Elles sont

considérées comme des innovations interrégionales importantes et attirantes en quelques lieux et en quelque moment (Deutsch, Sidney, Burrell, 1957 : 302-303).

Ce modèle ouvre à une perspective sociologique parce que l'intégration régionale chez Deutsch est comprise dans «un sens de communauté» accompagnée d'institutions et de comportement suffisamment enracinés pour imposer des «attentes de changement pacifique» (Suarez, 2009 : 64).

## **2.2. Un modèle de fédération régionale fonctionnelle**

Dans cette politique d'intégration régionale, les pays de l'Europe occidentale ont emprunté deux orientations: la voie de la fédération régionale par les mécanismes de négociations multilatérales et une orientation de fédération régionale dite fonctionnelle. La première s'arrêta brusquement dès le début pendant que la deuxième voie continuait son court et eut un succès avec la fusion le 1<sup>er</sup> juillet 1967 de la Communauté économique européenne (CEE), de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEa) dans la Communauté européenne (CE). Voici, ci-après, relevées dans ses grandes lignes, les caractéristiques propres de cette fédération régionale fonctionnelle.

### **2.2.1 Une intégration régionale par les mécanismes du *spill-over***

Le fédéralisme fonctionnel européen va emprunter le chemin du *spill-over*. C'est un principe d'expansion par effet de contagion progressive. Deutsch, parlant de ce mécanisme, utilise l'expression «engrenage expansif et progressif». La logique du *spill-over* est que la tâche initiale d'accorder du pouvoir aux institutions centrales crée une situation où des séries de situations qui ne pourraient être traitées que par l'expansion des tâches et l'acquisition du pouvoir; autrement dit la tâche assignée aux institutions doit être naturellement expansive et capable de submerger ce que Hass appelle «la construction des contextes fonctionnels autonomes».

Il y a lieu de distinguer deux dimensions du *spill-over*: (1) le premier type de *spill-over* fonctionnel est économique dans ce sens que l'intervention du gouvernement dans un secteur engendre des distorsions économiques ailleurs; (2) le deuxième *spill-over* est politique par le fait que l'existence des organisations supranationales déclenche un processus d'auto-renforcement par la construction d'institutions. La régulation d'une économie internationale intégrée exige une technicité exercée par les autorités supranationales. Ces autorités inévitablement jouissent une certaine initiative autonome (Moravcsik, 1993: 475).

En conséquence, *spill-over* implique une situation telle que: (1) un État membre pour accomplir un objectif politique doit dépendre de la poursuite par un autre État membre de l'un de ses objectifs politiques (Lindberg, 1963 : 123); (2) l'expérience acquise dans un domaine révèle la nécessité d'intégration des aires fonctionnelles associées; (3) les fonctions techniques se déplaçant vers des institutions intégrées, les loyautés et les attentes de la

population se transfèrent des États-nation historiques vers les entités supranationales larges (Sandholtz, Zysman, 1989 : 98).

Le principe de *spill-over* est une stratégie de créer des liens tellement solides de décourager tentatives de sortir du processus. Il s'agit d'aboutir à une situation telle que la volonté de rester dans la communauté augmente de plus en plus et celle de s'en éloigner ou de la quitter diminue de moins en moins.

### 2.2.2 Le principe de « Symétrie »-« Asymétrie »

Par le principe de « symétrie »-« asymétrie », la politique d'intégration régionale réserve une attention particulière à la disparité de développement entre les États-nation engagés dans un processus d'intégration. Ceci permet de prendre des mesures adéquates afin de réaliser une sorte d'égalité approximative ou tout simplement une situation de symétrie approximative. Il s'agit de coordonner les comportements des acteurs politiques et d'éviter des heurts réciproques éventuels.

Dans l'Acte unique européen, en son article 130 A, la Communauté européenne parle de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté en cherchant à réduire l'écart entre les diverses régions et le retard des régions les moins favorisées par des mesures concrètes.

### 2.2.3. Le transfert de souveraineté

La fonctionnalité de l'intégration de l'Europe va être particulièrement garantie, déjà dès le départ du processus, en prévoyant les mécanismes de transfert de souveraineté vers les institutions communautaires et la prévision de la disponibilité des moyens financiers nécessaires pour ce projet. Au sein de la CE, c'est l'institution de décision appelée la « Haute Autorité » va acquérir une souveraineté de décision dans des termes clairs dès le début de processus d'intégration. En effet, l'article 14 du Traité instituant la CECA stipule que

*« Pour l'exécution des missions qui lui sont confiées et dans les conditions prévues au présent traité, la Haute Autorité prend des décisions, formule des recommandations ou émet des avis. Les décisions sont obligatoires en tous leurs éléments. Les recommandations comportent obligation dans les buts qu'elles assignent, mais laissent à ceux qui en sont l'objet le choix des moyens propres à atteindre ces buts. Les avis ne lient pas. Lorsque la Haute Autorité est habilitée à prendre une décision, elle peut se borner à formuler une recommandation »* (CE 1987.33).

Cet article sera abrogé par l'article 10 du traité de fusion instituant la Communauté européenne (CE) et sera encore plus explicite, cette fois-ci, sur les prérogatives de la Commission, une institution de la CE. Dans cet article en, son point 2, alinéas 1 et 2, il est bien stipulé que les membres de la Commission exercent leurs fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt général des Communautés. Dans l'accomplissement de leurs



devoirs, ils ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucun organisme. Ils s'abstiennent de tout acte incompatible avec le caractère de leurs fonctions. Chaque État membre s'engage à respecter ce caractère et à ne pas chercher à influencer les membres de la Commission dans l'exécution de leur tâche (CE, 1987 : 30).

#### **2.2.4. Le principe de chevauchement asymétrique**

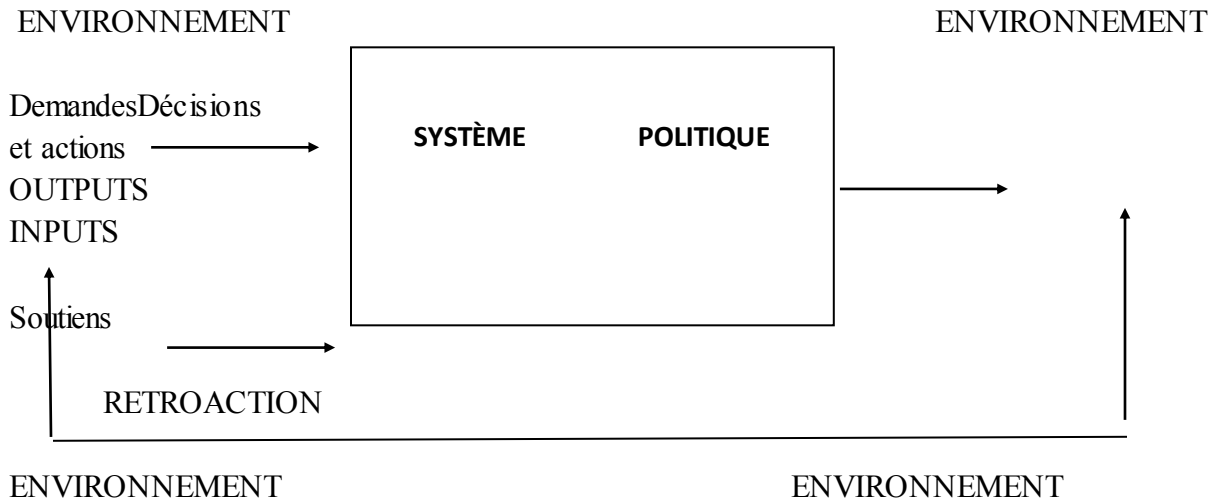
Une autre caractéristique de la fédération régionale fonctionnelle est qu'elle a le visage d'un « chevauchement asymétrique ». Un chevauchement asymétrique ressemble à quoi ? Bernard Hass nous le décrit bien : Un chevauchement asymétrique ne ressemble pas à un gouvernement fédéral, non plus à un gouvernement fédéré ou confédéré parce il n'y a pas un centre unique d'autorité.

*« Il ne ressemble pas à un gouvernement fédéral parce qu'il manque une claire et nette division des compétences entre le centre et les unités membres ; tous partagent la direction des zones cruciales de l'action sociale et économique. Il ne ressemble pas à un gouvernement fédéré ou confédéré parce il n'y a pas un centre unique d'autorité ; plusieurs institutions dotées d'autorité coexistent sans démarcation de frontières entre elles (...) »* (Hass, 1961 : 208).

De façon plus précise et condensée, la plateforme environnementale propice au processus d'intégration, pourrait se résumer comme suit : (1) l'intégration apparaît comme une adaptation à une augmentation des bénéfices du bien-être et de la sécurité issus de la croissance d'un nouveau type de société; (2) la condition finale est de créer une communauté politique. Celle-ci existe quand il y a probabilité d'un changement pacifique interne car les institutions, les fonctions, et les environnements fournissent des catégories usuelles capables de contenir des groupes sociaux avec des demandes antagonistes. C'est le processus d'obtenir une telle condition que Hass appelle « processus d'intégration régionale ». « *Un processus, dit-il, par lequel, les acteurs politiques dans plusieurs cadres nationaux distincts sont persuadés de déplacer leur loyauté, attentes, et des activités politiques vers un nouveau et vaste centre, dont les institutions possèdent ou exige une juridiction au-dessus des États nationaux préexistants* » (Hass, 1961 : 366).

### **3. Le processus d'intégration régionale dans le cadre de la CEA**

Pour essayer de comprendre la politique d'intégration régionale entreprise par cette partie de l'Afrique de l'Est, nous avons jugé judicieux d'appréhender la CEA comme système politique dans la logique du modèle d'analyse systémique proposé par David Easton (1953). Les approches systémiques se caractérisent par le fait de ne pas isoler l'objet étudié de son contexte, mais, au contraire, de le replacer dans son environnement. L'accent est mis sur les processus plutôt que sur les objets. Voici, ci-après, simplifié par David Easton lui-même le schéma de son modèle d'analyse systémique :

**Figure 1 : Schéma simplifié du modèle d'analyse systémique de David EASTON**

Source : Easton: 1966: 144

La politique d'intégration régionale relève de la décision prise par une partie de la sous-région d'Afrique de l'Est, dans le cadre de la Communauté Est Africaine (CEA). Cette politique combine stratégies: la stratégie de l'intégration régionale par élimination des discriminations et la stratégie du « *the building-block approach* » ou intégration régionale par des mécanismes de recoupements et par processus parallèles. Ce processus d'intégration enclenché est global et fondamentalement politique parce que le but visé est de réaliser une fusion des unités politiques en une nouvelle souveraineté.

### 3.1. La stratégie de l'intégration régionale par élimination des discriminations

Par cette stratégie, les pays qui entreprennent une politique d'intégration régionale, formalisent leurs décisions de coopération et d'intégration par des accords et prennent des mesures concrètes ayant pour but non seulement de réduire mais aussi de supprimer toute forme de discriminations.

Cette stratégie est construite sur deux mouvements : le premier niveau du processus comprend quatre formes d'intégration régionale de nature spécifiquement économique: la première forme est dite « Zone d'Échange Préférentielle » suivie directement par l'établissement d'une « Zone de Libre-Echange ». À ce niveau-ci les pays, de commun accord, décident d'éliminer les tarifs et les quotas sur les biens produits par les pays membres sur leurs marchés respectifs. La troisième forme ou degré d'intégration économique est dite « Union Douanière »: c'est une zone dans laquelle les pays membres déterminent une politique commerciale commune vis-à-vis des pays tiers. Ainsi, les partenaires adoptent un tarif extérieur commun ou une politique sectorielle commune applicable aux pays extérieurs à l'Union Douanière. Enfin la quatrième forme d'intégration régionale au point de vue économique est le « Marché Commun » qui est une union douanière avec libre circulation des personnes, des services, des capitaux et des facteurs de production.

Dans processus d'intégration régionale le deuxième niveau est décliné lui aussi en quatre étapes relevées ci-après : (1) une union économique qui parachève l'unification des marchés ; (2) union monétaire considérée comme un complément nécessaire à l'union économique : il s'agit de la mise en place d'une politique d'intégration monétaire ; (3) une union politique qui suppose l'unification des politiques monétaires, fiscales, et sociales et une mise en place d'une autorité supranationale, signe que les membres se transforment juridiquement en un pays unique ; et, enfin (4) une union sociale: cette fois-ci, l'intégration régionale s'embarque dans la tâche d'unifier les cultures de plusieurs peuples. Voici ci-après ces étapes synthétisées sous-forme de tableau :

**Tableau 2 : Les Mesures d'élimination des discriminations**

	Élimination des tarifs et des quotas	Tarif extérieur commun	Libre circulation des facteurs de production	Harmonisation de la politique économique	Unification politique et institutionnelle
Zone de libre-échange	X				
Union douanière	X	X			
Marché commun	X	X	X		
Union économique	X	X	X	X	
Union politique	X	X	X	X	X

Source : Suarez, 2009, p. 22.

### 3.2 Intégration régionale par des mécanismes de recoupements et par processus parallèles ou stratégie du « *the building-block approach* »

Ce principe est fondé sur les convictions partagées que l'établissement d'une fédération politique pouvait ne pas attendre la mise en place toutes les pièces du puzzle de l'intégration. La CEA décida comme stratégie de combiner deux situations : consolider les acquis et en même temps continuer les négociations pour les programmes qui nécessitent encore le consensus pour leur mise en place.

Le « *fast-track committee* »<sup>iii</sup> souscrivit à la notion qu'il ne fallait pas réunir toutes les mesures requises pour établir une fédération politique. Il s'agissait de commencer par la mise en place des éléments essentiels. Il fallait consolider d'abord les « fondations » (Kibua, Tostensen, 2005: 8). Les interviews effectuées par le même comité révélèrent que pour beaucoup de personnes 2015 était une date raisonnable pour la faisabilité d'une fédération politique. Les réponses extrêmes proposèrent 2050. En tenant compte des deux extrêmes, le bureau central

proposa un processus en cinq étapes consécutives ; chaque étape devant durer cinq ans comme indiqué ci-après :

- 2005-2010: Mise en place d'un protocole d'établissement de l'Union douanière est africaine;
- 2010-2015: Mise en place d'un Marché commun est africain;
- 2015-2020: Préparation d'une Union monétaire est africain;
- 2020-2025: Essai d'une Fédération est africaine.

Pour une mise en pratique de ces stratégies et approche, la CEA procède par des démarches de développement à moyen terme. Le premier stade de développement couvrait la période 1977-2000 et était focalisée sur la relance de la CEA : une période qui se réfère à la phase de construction. La deuxième stratégie de développement couvrait la période 2001-2005 et était essentiellement focalisée sur l'établissement de l'Union douanière est africaine et la mise en place d'une phase préparatoire pour le Marché commun. La troisième stratégie de développement, étendue sur la période allant de 2006 à 2010, priorisait l'établissement du Marché commun est africain. La quatrième phase, qui couvre la période allant de juillet 2011 jusqu'en juin 2016, se focalise sur l'application du marché commun est africain, l'établissement de l'union monétaire est africaine et la mise en place des plateformes pour la réalisation d'une Fédération d'Afrique de l'Est.

Ce programme, établi pour le processus d'intégration régional de la CEA, a jusqu'à maintenant été respecté et les choses semblent aller beaucoup plus vite que prévu. Les démarches pour l'établissement de cette fédération politique sont déjà en cours et les consultations au niveau de chaque État sont terminées comme indiqué par le gouvernement du Burundi dans son Cadre Stratégique de Croissance et de Lutte contre la Pauvreté (CSLP II) de janvier 2012.

Le document précise que « *le Burundi travaille avec ses partenaires de la CEA pour une Fédération Politique, objectif ultime de la CEA. Les consultations internes, au niveau de chaque État, sont terminées et le rapport des experts sur les peurs, les préoccupations et les défis a été présenté aux Chefs d'État de la Communauté au cours de leur Sommet du 30 Novembre 2011. Le Sommet a adopté le Rapport des Experts et a demandé d'action de l'opérationnalisation des recommandations concrètes contenues dans le rapport des Experts et présenter un Rapport au 14ème Sommet des Chefs d'État* » (République du Burundi 2012 : 55).

La Gazette officielle de la CAE du 22 février 2013 rapporte à son tour, à propos du 14<sup>ème</sup> Sommet des chefs d'État de la CEA, que « *le Sommet prend note des progrès réalisées de la Carte Routière pour l'Etablissement de la Fédération politique ; le Sommet recommande aux États partenaires des consultations supplémentaires y relatives ; Le Sommet recommande le Conseil de préparer un compte rendu de cette affaire pour le 15<sup>ème</sup> Sommet des Chefs d'État* » (Gazette officielle de la CAE du 22 février 2013) et qu'au cours de la 26<sup>ème</sup> Rencontre du Conseil des Ministres le Conseil prend note du « Plan d'Action et du document brouillon de la Structure de la Fédération Politique Est africaine » (Eac/CM26/Decision 50).

## CONCLUSION

Le processus d'intégration régionale est difficile à circonscrire et à saisir rationnellement. Cela est dû au fait que les indicateurs pour tout projet d'intégration se situent à plusieurs niveaux avec des variables spécifiques. Schématiquement et de façon condensée nous pouvons les relever et les énumérer ainsi : (1) au niveau de l'environnement géographique entrent en jeu les aspects linguistiques, la proximité géographique entre les pays, et l'espace physique favorable ; (2) au niveau politique important beaucoup la nature des régimes politiques, la qualité et le comportement du leadership étatique et la place de la société civile dans la vie politique ; (3) au niveau de l'environnement socio-économique les indicateurs suivants sont fondamentaux : les structures économiques, les politiques fiscales en place, les croissances économiques et les échanges, les équilibres entre les classes sociales, le niveau d'urbanisation et d'alphabétisme ; (4) au niveau culturel sont à tenir en considération : la mobilité des personnes, les flux culturels et l'impact culturel des croyances ; (5) au niveau institutionnel mise à part les multiples organes, agences et institutions subsidiaires nécessaires, les éléments minimum indispensables sont : un tribunal de justice, un exécutif opérationnel commun, un exécutif fédéral et un parlement fédéral ; (6) enfin, au niveau technologique, les éléments suivants sont très importants : les nouvelles inventions scientifiques et les découvertes pour résoudre à l'échelle communautaire les problèmes politiques, sociaux et économiques.

Les pays de la sous-région d'Afrique de l'Est partagent un destin commun naturellement qui présage l'aboutissement de cette politique d'intégration régionale entreprise par la CEA. La fédération politique envisagée est non seulement le résultat d'une interpénétration des espaces des États membres mais aussi de leurs politiques publiques. Tous les secteurs de la vie de l'État sont touchés jusqu'à l'abandon partiel de sa souveraineté individuelle au bénéfice d'une nouvelle souveraineté d'extension régionale. Le génie de la CEA résidera donc à pouvoir créer des conditions politiques capables de faire que cette masse de population multiethnique « représente un facteur positif dans le cadre fédéral, qu'elle prenne part dans un esprit de solidarité à la coopération internationale » (Pordea, 1953 : 11).

Cet article se situe au niveau des hypothèses reconstructives et holistiques pour penser la politique d'intégration régionale comme un choix souhaitable d'organisation politique de la société alternative à l'Etat-nation. Outre la recherche documentaire qui nous a permis de couvrir tout le cadre théorique, l'analyse systémique de David Easton nous a servi comme modèle d'analyse du processus d'intégration régionale entreprise dans le cadre de la CEA.

**BIBLIOGRAPHIE**

- Deutsch, K. 1970. *Le relazioni internazionali*. Bologna: Il Mulino.
- Deutsch, K., Sidney-Burrell, A. 1957. *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in The Light of Historical Experience*. Princeton: Princeton University Press.
- Diangitukwa, F. 2006. *Géopolitique, Intégration régionale et Mondialisation*. Paris: L'Harmattan.
- Easton, D. (1971), *The Political System*. New York: A. A. Knopf.
- Easton, D. (1965), *Varieties of Political Theory*. Englewood Cliffs: Prentice Hall
- Hass, E. (1961). "International integration; The European and the Universal Process". *International Organisation*, n° 3.
- Kibua, T. N., Tostensen, A. 2005. *Fast-tracking East African Integration – Assessing the Feasibility of a Political Federation by 2010*. Bergen/ Norway: Christly Michelson Institute.
- Lindberg, L. N., Scheigod, L. A. 1999. *Regional Integration: Theory and Research*. Harvard. Harvard University Press.
- Lindberg, L. N. 1963). *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford: Stanford University Press.
- Maritain, J. 1953. *L'homme et l'État*. Paris: PUF.
- Mitran, D. 1966. *A Working Peace System*. Chicago: Quadrangle Book.
- Lakehal, M. 2006. *Dictionnaire des Relations internationales*. Paris: Ellipses.
- Moravsik, A. 1993. "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmental Approach". *Journal of Common Market Studies*, n° 4.
- Morgenthau, H. J. 1939. *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: Harper & Brothers.
- Mwapachu, J. V. (2012). *EAC: Past, Present, and Future*. Arusha.
- Pordea, G. A. 1952. *Fédéralisme et minorités en Europe orientale*. Paris : A. Pedone.
- Raymond, A. s.d., *Paix et Guerre entre les nation*. Paris: Calmann-lévy.
- Robson, P., LEYS, C. 1965. *Federation in East Africa: Opportunities and Problems*. London: Oxford University Press.
- Sandholtz, W., Zysman, J. 1989. "1992: Recasting the European Bargain". *World Politics*, n° 1.
- Schmitter, P. C. 1971. "Regional Cooperation and Region integration: Concepts, Measurements and Bit of Theory". *International Organization*, n°4.
- Schultz, E., Lavenda, R. 2009. *A Perspective on the Human Condition*. Oxford: Oxford University Press.
- Streit, C. K. 1961. *Freedom's Frontier: Atlantic Union Now*. New York: Harper & Brothers.
- Gazette officielle de la CAE consultable sur son site : <http://www.eac.int>

---

<sup>1</sup>L'approche systémique était la mieux indiquée pour une analyse objective et complète du genre. Les approches systémiques se caractérisent par le fait de ne pas isoler l'objet étudié de son contexte, mais, au contraire, de le replacer dans son environnement. L'accent est mis sur les processus plutôt que sur les objets. Nous avons jugé judicieux d'appréhender la CAE dans son ensemble comme système politique ; une entité politique sui generis devant se développer à partir des entités nationales très anciennes et des régimes politiques très divers. La théorie systémique de David Easton nous a servi de modèle d'analyse étant donné qu'elle est axée fondamentalement mieux que quiconque sur les systèmes politiques.

<sup>2</sup>Nous reprenons la pensée de Karl DEUTSCH qui a fait une analyse approfondie de ce concept. En fait l'émergence des processus d'intégration entre les États ou à l'intérieur des États, fait ressortir deux niveaux de signification de l'expression « région » : d'une part, Considérée comme une « sous unité » à l'intérieur d'un État national souverain donné, « régions » expriment tout simplement les vestiges des territoires qui devraient acquérir de la souveraineté mais ne le peuvent pas. D'autre part, considérée comme « super unité » composées de multiples États nationaux souverains, le concept de « région » indique des systèmes socio territoriaux plus vastes que les « communautés locales » et diverses de l'État nation. C'est un sous-système social établi spatialement ou, tout simplement, un « système social » dans l'espace résultant d'une action volontaire entreprise par des États nations et/ou des organisations internationales ; actions limitées dans une sphère d'existence et d'actions dite « région ». C'est le deuxième niveau de signification qui retiendra plus notre attention. Cependant, certains théoriciens de l'intégration régionale, préfèrent le concept de « communauté » plutôt que de « région ». Mais les deux concepts ne sont pas identiques.

<sup>3</sup> Au cours du Sommet des Chefs d'État en août 2004, un organe de la CAE, les Chefs d'États mirent sur pied un comité baptisé "Fast-track Committee" chargé d'étudier les voies et moyens pour accélérer et raccourcir le processus d'intégration pour que le dernier but, c'est-à-dire la constitution d'une fédération politique, soit atteinte. Le comité présenta trois options alternatives possibles dans son rapport du 26 novembre 2004 à savoir: (1) soit comprimer les trois étapes d'intégration, c'est-à-dire : l'union douanière, le marché commun, l'union monétaire et la fédération politique ; (2) soit opter pour des recouvrements et des processus parallèles d'intégration ; ou encore (3) décréter tout simplement un établissement immédiat de la Fédération Est Africaine. Après discussions et délibérations, le comité recommanda le deuxième moyen : recouvrements et processus parallèles.