

Rapport de mission

Laurent Bossard, Directeur adjoint – Chef d’unité
Développement Local et processus d’intégration régionale

Programme d’Initiatives Transfrontalières de la CEDEAO
Réunion de validation du programme d’aménagement concerté du bassin du Karakoro
Bamako (Mali)
17 janvier 2008

Background

Le programme d’aménagement concerté du bassin du Karakoro (zone frontalière entre le Mali et la Mauritanie) est l’une des quatre opérations pilotes mises en œuvre dans le cadre du P.I.T de la CEDEAO.

Cette opération est mise en œuvre par l’ONG GRDR¹ qui est présente dans la zone depuis de longues années. La phase préliminaire a débuté en septembre 2006 par l’organisation à Nouakchott d’une rencontre entre les deux gouvernements concernés (avec l’appui du CSAO). Un financement de l’Union Européenne a ensuite permis au GRDR, avec l’appui de ENDA-Diapol, d’animer un processus participatif sur le terrain qui a débouché sur trois études de faisabilité (infrastructures, ressources naturelles et dynamiques de l’économie locale) et un annuaire transfrontalier. En février 2007, le plan d’action a été validé par une réunion des acteurs locaux organisée à Kayes.

Ce plan est ambitieux : 9 millions d’€ sur 4 ans, dont 5 millions pour les infrastructures. Il figure ce que pourraient (devraient) être d’autres opérations de coopération transfrontalière d’initiative locale.

Résultats et enseignements

La contribution du CSAO à la réunion de Bamako est présentée en annexe 1. Les conclusions de la réunion sont présentées en annexe 2.

Il doit être souligné que les deux ministres en charge de l’administration du territoire étaient présents. Pour la Mauritanie, la coopération transfrontalière est désormais clairement un instrument de politique régionale s’inscrivant dans le cadre plus large de l’accord de partenariat signé récemment avec la CEDEAO. Il doit être noté à ce sujet que les deux gouvernements vont adresser une lettre au Président de la Commission de la CEDEAO pour lui demander d’accélérer la mise en place d’un fonds régional de financement de la coopération transfrontalière.

La position du Mali est inchangée : ce pays est, depuis plusieurs années « à la pointe du combat » en faveur de la coopération transfrontalière en Afrique de l’Ouest. Le PNUD Mali a fait savoir son vif intérêt pour l’opération du Karakoro, mais également pour d’autres opérations de coopération

¹ Groupe de Recherche et de Réalisations pour le Développement Rural.

transfrontalière impliquant le Mali. Il est à espérer que le gouvernement malien saisira la balle au bond. Est-il envisageable par exemple que le PNUD Mali finance à court et moyen terme des études de faisabilités d'autres opérations ? Cette piste mériterait d'être explorée. Une telle démarche permettrait en outre à la Direction Nationale des Frontières et plus généralement au MATCL, de se doter d'un programme structuré de coopération transfrontalière. Si le MATCL dispose d'un tel programme, il pourrait alors en défendre le financement, y compris dans le cadre de l'aide budgétaire.

Le montage financier du programme Karakoro n'est pas bouclé, même si certains partenaires se sont d'ores et déjà déclarés favorablement (PNUD Mali, PNUD Mauritanie, CCFD..). En outre les contributions budgétaires des deux gouvernements semblent acquises. Le démarrage du projet étant prévu début 2009 (ceci n'empêchant pas le GRDR d'agir chaque jour sur le terrain), une stratégie de lobbying et de mobilisation financière a été établie (voir compte rendu en annexe 2).

Chercher de l'argent pour le Karakoro, c'est aussi chercher de l'argent pour la coopération transfrontalière ouest africaine en générale. Ce message est clairement ressorti des débats.

Les gouvernements du Mali et de la Mauritanie semblent bien décidés à agir dans ce sens. Le CSAO va tenter de les aider. Le point crucial est la dotation de la ligne « coopération transfrontalière » du 10° FED régional. Il est prévu notamment qu'une lettre mauritano-malienne soit envoyée à Bruxelles à ce sujet. En outre, comme indiqué plus haut, les deux gouvernements devraient saisir le Président de la Commission de la CEDEAO pour inciter cette dernière à accélérer la mise en place de capacités et de moyens financiers à son niveau. A l'issue de la réunion, les deux ministres ont signé un mémorandum incluant l'appel à la création d'un fonds régional.

Le partenariat avec les régions frontalières européennes a été largement évoqué. Nous savons que L'Association des Régions Frontalières Européennes (ARFE) est un allié désormais fidèle de l'Afrique de l'Ouest (comme en témoigne leur visite récente au DG Manservisi). Depuis déjà plusieurs années, le CSAO milite pour l'organisation de la première conférence Afrique-Europe sur la coopération transfrontalière. Cette conférence pourrait jeter les bases d'une nouvelle forme de coopération entre les deux continents et mener à terme à des coopérations directes entre régions frontalières européennes et ouest africaines. Cette conférence est par ailleurs inscrite dans le plan stratégique 2007 – 2010 de la CEDEAO. Une requête de financement pour organiser un tel événement ne peut que trouver un écho favorable, surtout si elle est également poussée par l'ARFE.

Enfin, tous ceux qui s'intéressent à la coopération transfrontalière dans le Karakoro ont bien conscience que l'une des caractéristiques de la zone est d'être une zone d'émigration importante, y compris vers l'Europe et plus particulièrement vers la France. Le projet d'aménagement concerté du bassin du Karakoro pourrait-il, aussi, être envisagé comme un projet « co-développement » ? Cette piste mérite elle aussi d'être explorée. Un forum du co-développement doit être organisé avec l'appui de la coopération française fin mars à Kayes. Il a été décidé de présenter le projet Karakoro dans el cadre de ce forum. Le Karakoro sera-t-il le premier projet régional transfrontalier de co-développement ? Quelle que soit la réponse concernant ce projet particulier le principe est séduisant.

Dans les prochaines semaines, en étroite relation avec le GRDR et les gouvernements du Mali et de la Mauritanie, le CSAO appuiera ce processus de lobbying et de recherche de financements : contribution à la préparation des lettres, contacts avec l'ARFE, la Commission de Bruxelles et d'autres partenaires.

Annexe 1 : Communication de Laurent Bossard, Directeur adjoint du CSAO

Programme d'initiatives transfrontalière de la CEDEAO
Réunion de validation du programme d'aménagement concerté du Bassin du Karakoro
Communication de M. Laurent Bossard
Directeur adjoint du CSAO

Messieurs les Ministres
Monsieur l'ambassadeur
Monsieur le Gouverneur
Madame la députée
Chers complices du réseau WABI
Chers amis,

Je voudrais tout d'abord vous transmettre les cordiales salutations et les excuses de M. Normand Lauzon, Directeur du CSAO qui n'a pu se joindre à nous aujourd'hui, retenu à Ouagadougou pour une importante conférence sur la Paix au Niger et au Mali.

On m'a demandé d'introduire la discussion sur les enjeux de la mise en œuvre d'une vaste ambition, d'un grand programme de coopération transfrontalière en Afrique de l'Ouest. Même si j'ai peu de temps pour le faire, il me semble important de resituer le propos dans la problématique plus générale de la coopération régionale et de l'aide financière qu'apporte la Communauté internationale au processus d'intégration régionale ouest africain.

Je fais le constat suivant :

- Les organisations de coopération et d'intégration régionale en Afrique de l'Ouest ont de mon point de vue été créées trop tôt (dans les années 70 alors que l'économie ouest africaine n'avait pas les structures et le poids suffisants pour justifier un processus d'intégration régionale) et dans un contexte qui interdisait l'intégration (celui de la guerre froide : certains pays de la région se réclamant de l'économie socialiste planifiée, les autres de l'économie libérale..). Depuis une quinzaine d'années, ces contraintes sont levées : la région compte plus de 300 millions d'habitants dont la moitié d'urbains, l'économie est monétarisée les échanges importants, tout le monde se reconnaît dans l'économie de marché : les conditions de l'intégration régionale sont réunies.
- Ces créations trop précoces des OIG dans un contexte peu favorable expliquent pourquoi l'intégration régionale institutionnelle a connu si peu de succès au cours des premières décennies de son existence. En réalité, le processus d'intégration régionale a commencé au milieu de la décennie 90 et il est encore naissant.
- Pour l'appuyer, il existe des outils de financement régionaux, notamment le FED régional. En outre certains bailleurs bilatéraux s'intéressent à la coopération régionale.
- Mais fondamentalement, l'approche régionale est aujourd'hui un élément très marginal de la réflexion et de l'action sur le développement. L'espace régional est absent de l'agenda international du développement de l'Afrique.

Dans la déclaration de Paris – qui est la principale référence de l'ensemble des Bailleurs de Fonds – on ne trouve aucune mention du régional.

L'exemple récent des négociations APE est à mes yeux une regrettable illustration de cet oubli.

Certains pays ont signé, d'autres pas. La solidarité régionale a été sérieusement ébranlée.

Je note que la ligne de fracture est, pour l'essentiel, celle qui distingue les PMA des Non-PMA. A raison les premiers peuvent se permettre de ne pas signer. A raison les seconds doivent se résoudre à le faire. Selon qu'un pays appartient à une catégorie ou à une autre, ses intérêts sont différents. Je ne crois pas que c'est seulement parce que l'un exporte du cacao et que l'autre importe du riz que le

premier a signé et l'autre non. Je crois que c'est aussi parce qu'ile appartiennent à des catégories différentes aux yeux du reste du monde.

Il n'y a d'ailleurs pas seulement les catégories « PMA » -« Non-PMA », il ya aussi celle des PPTE, des pays enclavés, des pays insulaires, des États fragiles, etc ; chacune d'entre elles conférant un statut particulier et ouvrant droit à des guichets spécifiques.

Et même s'ils sont frontaliers, même s'ils sont frères, même s'ils accueillent les mêmes populations, vivent dans le même environnement de la même économie. En dépit de cela, des pays sont amenés à adopter des positionnements divergents vis-à-vis du reste du monde. Les solidarités régionales sont ainsi menacées.

Mon propos n'est pas de critiquer cette catégorisation des pays en développement. Il est juste en effet d'apporter plus d'attention et de soutien aux plus faibles parmi les plus faibles.

Mais par ailleurs je ne peux que constater que les pays les plus pauvres semblent destinés à affronter les enjeux du développement dans la mondialisation en ordre dispersés. Parallèlement, nous assistons à un formidable mouvement de regroupements régionaux des pays riches et émergents.

Il ya là quelque chose de paradoxal et de profondément anormal.

Peut-être est-il temps pour les pays africains et la communauté internationale, de conférer officiellement aux régions africaines un statut spécifique afin que ce qui s'est passé dans le cadre des négociations APE ne se reproduise plus.

Il ne s'agit ici que d'énoncer une idée de principe. Serait-il possible de reconnaître en quelques sortes, des « régions PMA » ?

La Côte d'Ivoire par exemple n'est pas un PMA. Mais ce pays appartient à un espace d'interdépendance, une entité régionale ouest africaine dont la grande majorité des pays sont des PMA. Le fait de franchir la frontière entre la Côte d'Ivoire et le Burkina ne fait pas passer du « monde non- PMA » au « monde PMA ».

Même si quatre pays de l'Afrique de l'Ouest ne sont pas des PMA, la région – incluant ces trois pays- est à l'évidence une région fragile, une région en construction qui mérite un statut particulier dans la boîte à outil de l'aide et du commerce internationale.

Cette notion de Région fragile en construction mériterait d'être approfondie et discutée.

Avec l'idée bien sur que ce qui est fragile doit être protégé.

Pardon pour ce qui a pu paraître aux oreilles de certains comme une trop longue digression par rapport à notre sujet du jour qu'est la coopération transfrontalière.

Mais je voudrais rappeler que la coopération transfrontalière est l'un des outils majeurs de la construction européenne et aussi l'un des budgets les plus importants géré par la Commission de Bruxelles.

La coopération transfrontalière n'est pas un gadget. Ce n'est pas une « petite façon de faire de la coopération régionale ». C'est l'un des outils d'une ambition majeure qu'est la construction par les États ouest africains, d'un espace régional de solidarité, de paix et de développement.

Le jour où, dans le cadre du P.I.T de la CEDEAO, il y aura cinquante programmes transfrontaliers du type de celui qui nous réunit aujourd'hui, l'Afrique de l'Ouest aura beaucoup changé. L'intégration régionale aura quitté le seul cercle des organisations régionales. Il sera beaucoup plus facile – car beaucoup plus naturel – d'avancer vite dans les grandes politiques macroéconomiques régionales. Il sera aussi beaucoup plus facile de gérer régionalement des problèmes de nature régionale comme la

diffusion de l'insécurité, les épidémies. Il sera enfin plus naturel de gérer ensemble des bassins agricoles transfrontaliers comme les bassins cotonniers par exemple.

Depuis 2003, le CSAO accompagne de son mieux les pionniers de la coopération transfrontalière en Afrique de l'Ouest, qu'il s'agisse de gouvernements, d'ONG, d'associations locales ou d'organisations macro régionale au premier rangs desquelles figure désormais la CEDEAO. Très rapidement résumé le bilan est le suivant :

- Formulation et début de mise en œuvre de quatre opérations pilotes sur le terrain,
- conception et adoption au niveau ministériel d'un cadre juridique ouest africain (Convention sur la coopération transfrontalière),
- inscription de ce dossier « coopération transfrontalière » dans le plan stratégique (Programme d'Initiatives Transfrontalières, PIT) et l'organigramme de la CEDEAO (et d'autres organisations régionales ouest africaines et africaines – y compris l'Union Africaine),
- plusieurs bailleurs de fonds ont inscrit la coopération transfrontalière dans les priorités de leurs stratégies d'appui à la coopération régionale.

La question est désormais de savoir comment on passe du stade « artisanal » au stade « industriel » ? Je vois trois grands défis :

- **Le défi de l'argent.** Pour l'heure il n'existe pas de fonds et de procédures spécifiques destinés à la coopération transfrontalière d'initiative locale. Or l'expérience européenne montre que des fonds régionaux dédiés sont indispensables car la coopération transfrontalière est un « objet » très particulier. Nous savons que le projet de 10° FED régional prévoit des fonds de ce type. L'enjeu est désormais pour l'Afrique de l'Ouest, de faire en sorte que l'allocation budgétaire de la ligne « coopération transfrontalière » du 10° FED régional soit significative, c'est-à-dire de plusieurs dizaines de millions d'euros. C'est une question de négociation et de volonté politique. Par ailleurs, au-delà de la coopération européenne, nous savons qu'un certain nombre de Bailleurs de Fonds bilatéraux sont intéressés.
- **Le défi des capacités régionales.** Rien ne pourra vraiment avancer sans la constitution, au niveau régional, d'une ou de plusieurs équipes chargée de faire vivre l'ambition de la coopération transfrontalière ouest africaine et de gérer les fonds régionaux. Aujourd'hui, les institutions régionales ouest africaines démunies de ressources humaines.
- **Le défi d'une nouvelle forme de solidarité afro-européenne.** Depuis plusieurs années, le CSAO entretient des contacts réguliers avec le mouvement frontalier européen, et plus particulièrement avec l'Association des Régions Frontalières Européennes (l'ARFE). Je peux témoigner ici que les « frontaliers européens » sont prêts à s'engager auprès de l'Afrique de l'Ouest, à partager leur expérience et même, pourquoi pas, à inventer une nouvelle forme de coopération décentralisée entre régions frontalières européennes et ouest africaines. L'idée d'organiser la première conférence afro-européenne de la coopération transfrontalière a été avancée. Elle figure d'ailleurs dans le plan stratégique 2007 – 2010 de la CEDEAO. Je suis convaincu que si l'Afrique de l'Ouest exprime, au niveau politique, sa volonté de l'organiser ou de la co organiser avec l'ARFE, ce beau projet n'aura pas de difficulté à trouver de financement.

Je vous remercie

Annexe 2 : Synthèse de la rencontre de validation du document de projet sur l'aménagement concerté du Bassin du Karakoro

Bamako, le 17 janvier 2008

1. cadre de la rencontre

Le 17 janvier 2008 s'est tenu à Bamako, République du Mali, la rencontre de validation du document de projet sur l'aménagement concerté du Bassin du Karakoro sous la présidence effective du Général Kafougouna Koné, Ministre de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales et de Monsieur Yahya ould Kebd, Ministre mauritanien de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire en présence du Ministre de la Sécurité Intérieure et de la Protection Civile du Mali, de son Excellence l'Ambassadeur de Mauritanie au Mali et du Représentant du Ministère des Affaires Etrangères du Mali.

L'ouverture officielle a été marquée par deux allocutions prononcées respectivement par le Général Kafougouna Koné, ministre malien de l'Administration Territoriale et des collectivités Locales et Monsieur Yahya ould Kebd, Ministre mauritanien de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire.

Les allocutions de messieurs les Ministres ont mis en exergue la forte volonté politique des deux gouvernements du Mali et de la Mauritanie de promouvoir le bon voisinage et le développement local, d'instaurer une paix et une sécurité durables le long de leurs frontières communes et d'y encourager la solidarité et les échanges fructueux pour le bénéfice des populations. Le programme concerté d'Aménagement du Karakoro est un instrument important de réalisation de ces objectifs et en même temps un outil de développement économique et social du Bassin du Karakoro. A cet effet, les activités prévues dans le cadre de ce programme doivent être réalisées dans une perspective de mise en cohérence les politiques sectorielles entre les deux pays. Les résultats de cette initiative pilote sont sans aucun doute amenés à se généraliser à l'ensemble de la frontière entre le Mali et la Mauritanie et plus loin un exemple positif pour l'intégration sous régionale ouest africaine.

2. Déroulement des travaux

Au cours des travaux, les communications suivantes ont été présentées :

La première communication présentée par **M. Moctar ould El Hacen, Conseiller du Ministre du MDAT**. Cette présentation a porté sur « **Les accords de coopération et de bon voisinage entre le Mali et la Mauritanie** ». Dans son propos, Monsieur le Conseiller du Ministre a rappelé l'ancienneté de la coopération entre la Mauritanie et le Mali qui, dira-il, est continue, progressive et touchant divers domaines tels que le tourisme, l'artisanat, etc. Après une présentation du cadre géographique des deux pays, seront passés en revue les complémentarités entre les deux pays, le cadre juridique de la coopération entre les deux pays et les domaines de coopération directe entre autorités administratives, les collectivités locales et sociétés civiles. Monsieur le Conseiller du Ministre finira son intervention par la nécessité d'une nouvelle approche de la frontière et par une plus grande conscience de certains enjeux tels que la sécurité, l'information et la sensibilisation et par des projets structurants.

La deuxième communication portant sur « **le concept de « pays frontière » et les enjeux de coopération transfrontalière pour le Mali et la Mauritanie** » a été présentée par **M. Aguibou S. Diarra, Directeur National des Frontières du Mali**. Partant d'une définition du concept de pays frontière, Monsieur Diarra dressera le contexte des frontières telles que héritées de la colonisation qui nous obligent à envisager des regroupements régionaux viable et à travailler dans l'optique d'un regroupement politique régional voire continentale. Monsieur Diarra déclinera par

ailleurs une série d'axes d'interventions concrètes à mettre au crédit de la coopération transfrontalière.

La troisième communication est une présentation des « enjeux et du programme d'initiatives transfrontalières (PIT) de la CEDEAO ». Elle a été faite par Monsieur Laurent Bossard, Directeur Adjoint du Secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest qui situe son propos dans la problématique générale de la coopération régionale en Afrique de l'Ouest et de l'aide financière fournie par les partenaires au processus d'intégration ouest africaine. Monsieur Bossard plaidera pour que la coopération transfrontalière ne soit pas envisagée comme un « gadget » mais plutôt comme un outil d'une ambition majeure, celle de la construction d'un espace ouest africain. Elle permet de définir une vision politique et stratégique du processus de l'intégration régionale. Pour finir Monsieur Bossard décrira, ce qui, à ses yeux, constitue les grands enjeux de la coopération transfrontalière. Ces enjeux sont au nombre de trois. Le premier est celui du financement pour lequel il faudra réfléchir à la mise en place d'un fonds régional pour la coopération transfrontalière. Le second enjeu est celui des capacités régionales ouest africaines qu'il faudra pourvoir car la coopération transfrontalière est dynamisée par des ressources humaines actives et engagées. Le troisième enjeu est celui d'un nouveau partenariat afro-européen avec notamment les régions frontalières européennes. L'ARFE est prête pour un partenariat sur la coopération transfrontalière avec l'Afrique de l'Ouest.

Monsieur Arezki Harkouk, Directeur Afrique du GRDR a présenté l'initiative Karakoro elle-même dont :

- Contexte
- Objectif
- Résultats attendus
- Montage institutionnel
- Ressources financières et humaines
- Budget et Plan de financement

Le document a été largement distribué aux participants.

3. Résumé des débats

- Implication des ministères concernés dans le processus (Intégration, etc.)
- Demande d'une implication plus forte de la CEDEAO
- Représentation de la société civile
- Une cartographie de base de la zone
- Sécurisation préalable de la zone (vol de bétail, etc.)
- Appropriation du projet par les populations (utilisation des radios rurales et communautaires).

4. Principales recommandations et conclusions

Les participants ont fait les recommandations suivantes :

Intégrer dans le document, dans la partie enjeux :

- la nécessité d'arriver à une convergence des politiques sectoriels des deux pays notamment les politiques liées à l'économie, le développement local, les législations, etc. ;
- la valorisation du principe de subsidiarité notamment dans le domaine de la paix et de la sécurité ;
- le renforcement de la compétitivité territoriale : l'effet frontière conduit à une perte de compétitivité. Ce renforcement passerait par une mutualisation des infrastructures, des services, des ressources, etc.

- la dimension paix et sécurité devrait faire l'objet d'une composante à part entière dans le document de programme.

En termes de perspectives les recommandations ci-après ont été faites :

- la finalisation de l'ensemble des composantes du document de programme ;
- la mise en place d'une stratégie de plaidoyer impliquant l'ensemble des acteurs commune aux deux Etats et par pays ;
- Affiner le montage financier, recherche de nouveaux moyens et identification d'autres bailleurs ceci sans préjudice au démarrage du projet.
- Suggestions sur les illustrations cartographiques du document notamment aux pages 14 et 15.

L'après midi les délégations du Mali et de la Mauritanie et les partenaires techniques et financiers ont fait le point sur les perspectives de financement et l'agenda et la stratégie de mobilisation des ressources :

- Le PNUD Mali a manifesté un intérêt de principe pour l'appui à l'opération du Karakoro et à d'autres opérations éventuelles avec des pays voisins du Mali ;
- Les représentants des gouvernements du Mali et de la Mauritanie ont réaffirmé leurs engagements budgétaires directs et ceux à mobiliser les programmes indicatifs nationaux du Xeme FED ;
- Le CSAO a confirmé son engagement tel que décrit dans le document de projet ;
- Les acteurs de la région de Kayes : gouverneurs, collectivités locales, coopération française et coopération décentralisée Nord Pas de Calais ont proposé d'insérer l'initiative Karakoro dans le plan de développement régional de Kayes et de promouvoir cette initiative au forum économique de Kayes au mois de mars prochain ;
- Le CCFD par la voix du GRDR marque son intérêt pour poursuivre l'appui.

Après cela, une démarche stratégique a été proposée pour le bouclage du plan de financement :

- Une lettre co signée par les deux gouvernements sera adressée à l'ensemble des partenaires au développement ;
- Les deux gouvernements saisissent la CEDEAO sur la nécessité de se mobiliser pour l'opérationnalisation à très court terme du PIT et la mobilisation des partenaires ayant manifesté leur intérêt ;
- Les deux gouvernements saisissent la Commission Européenne et les ordonnateurs régionaux pour la budgétisation de la ligne coopération transfrontalière du Xeme FED ;
- Mandaté à cet effet, le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest facilite des contacts entre les deux gouvernements et l'association des frontières européennes et anime un processus de plaidoyer ;
- Une rencontre entre les Ordonnateurs nationaux des deux pays et d'une délégation de la Commission Européenne dans les deux pays sera organisée au plus tôt ;

Enfin l'agenda de la confirmation des financements chiffrés de la part de l'ensemble des partenaires est souhaité à la fin du premier semestre 2008.

L'ensemble des participants ont exprimé leur profond souhait de voir certaines actions réalisées en 2008 et le programme effectif dans son ensemble en janvier 2009.

L'ensemble des participants remercie toutes les parties présentes et avec mention spéciale pour le travail de fournis effectué par le GRDR.

Fait à Bamako, le 17 janvier 2008

Pour la Délégation de la République Islamique de Mauritanie

Pour la Délégation de la République du Mali