



RÉUNION DES MINISTRES DES AFFAIRES ETRANGERES

NIAMEY, 9 JANVIER 2006

MEMORANDUM

Programme d'**I**nitiatives **T**ransfrontalières

Bilan et perspective de la mise en œuvre du Programme d'initiatives Transfrontalières Suite à l'adoption par la réunion des ministres des affaires étrangères du 18 janvier 2005 du mémorandum sur « le concept « pays-frontières ou l'intégration de proximité »

Secrétariat Exécutif
Abuja, décembre 2006

Table des matières

Introduction	3
I. Mise en œuvre et résultats du P.I.T au cours de l'année 2005.....	3
1.1. Élaboration d'un premier projet de convention de coopération transfrontalière dans l'espace CEDEAO.....	3
1.2. Lancement de deux expériences de coopération transfrontalière en Afrique de l'Ouest	4
1.3. Propagation du concept de « pays frontière et multiplication des partenariats	4
II. Bilan et perspectives.....	5
III. Propositions à court terme	6
3.1. Doter le secrétariat exécutif des moyens nécessaires pour élargir l'expérience en cours	6
3.2. Réunir les États membres autour du projet de convention transfrontalière	6
3.3. Développer le dialogue politique et les partenariats stratégiques.....	6
3.3.1. Susciter une mobilisation africaine autour de la coopération transfrontalière	6
3.3.2 Préparer une conférence euro-africaine sur la coopération transfrontalière	7
Annexe 1 : Récapitulatif des actions menées en 2005	8
Annexe 1 : Récapitulatif des actions menées en 2005	8

Introduction

1) La 18 janvier 2005 à Accra (Ghana) le secrétariat exécutif soumettait à la réunion des ministres des affaires étrangères des États membres, un mémorandum intitulé « Le concept de pays frontière ou l'intégration de proximité ». Ce mémorandum proposait aux États membres qui le souhaitent de favoriser le développement de projets conjoints entre les populations vivant de part et d'autre d'une frontière. Il soutenait que la multiplication de ces initiatives transfrontalières, dans les domaines de la santé, de l'agriculture, de l'élevage, de l'éducation, de la culture et tant d'autres, permettra à la fois d'améliorer les conditions de vie des populations frontalières qui sont souvent les plus démunies et d'accélérer le processus d'intégration régionale. Dans ce mémorandum, le Secrétaire Exécutif demandait aux États Membres d'appuyer la Mise en œuvre d'un Programme d'Initiatives Transfrontalières (P.I.T) qui marquerait l'introduction du concept de « pays frontière » dans l'agenda de la CEDEAO. Il proposait de fixer au P.IT les objectifs suivants :

- L'élaboration d'un projet de convention juridique transfrontalière à l'échelle de la CEDEAO.
- L'identification de projets pilotes transfrontaliers sur la base de processus participatifs impliquant la CEDEAO, les acteurs locaux et les partenaires au développement.
- La vulgarisation du concept de pays frontières dans tous les États membres de la CEDEAO
- A terme, la création d'une association des régions et villes frontalières ouest africaines.

2) Au cours de l'année 2005, le secrétariat exécutif de la CEDEAO et son principal partenaire en la matière, le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO) de l'OCDE, ont mis en œuvre les premiers éléments du Programme d'initiatives Transfrontalières. L'objet du présent mémorandum est d'en rendre compte aux ministres des affaires étrangères, de leur soumettre de nouvelles propositions susceptibles d'amplifier les résultats obtenus et de recueillir leurs avis et propositions.

I. Mise en œuvre et résultats du P.I.T au cours de l'année 2005.

3) L'annexe n°1 présente la chronologie des activités menées en 2005 par le secrétariat exécutif de la CEDEAO et le CSAO avec l'appui de nombreux partenaires. Les principaux résultats de ce travail sont présentés ci-après.

1.1. Élaboration d'un premier projet de convention de coopération transfrontalière dans l'espace CEDEAO.

4) Un premier projet de convention a été rédigé par le service juridique du secrétariat exécutif. Ce projet s'inspire en partie de la Convention de Madrid qui est l'acte juridique fondateur de la coopération transfrontalière en Europe. Des contacts étroits ont été noués avec le Conseil de l'Europe qui est l'auteur de la Convention de Madrid. Le Conseil de l'Europe apportera son appui à la finalisation de la Convention ouest africaine.

1.2. Lancement de deux expériences de coopération transfrontalière en Afrique de l'Ouest

5) Ces expériences ont été lancées à l'occasion de deux ateliers placés sous l'égide de la CEDEAO. L'un à Sikasso en septembre 2005 portant sur la zone transfrontalière Sikasso – Korhogo – Bobo Dioulasso, l'autre à Ziguinchor en octobre 2005, portant sur la zone transfrontalière de Sénégal méridionale (Gambie, Casamance, Guinée Bissau).

6) L'atelier de Sikasso a été coorganisé et cofinancé par le CSAO, le Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest (UNOWA) et le Partenariat pour le Développement Municipal en Afrique de l'Ouest et du centre (PDM). Le CILSS et l'UEMOA se sont associés aux travaux. Les ministres de l'administration du territoire du Burkina Faso et du Mali ont participé aux trois jours de débats. A l'issue des travaux, les acteurs locaux, privés et publics, ont formulé un plan d'action transfrontalier. Ce plan d'action, constitué d'actions concrètes à court terme et d'un processus de dialogue et de concertation a reçu l'appui de partenaires au développement. Il sera mis en œuvre à partir du début 2006 et fera l'objet d'un atelier d'évaluation après six mois d'exécution. Le PNUD a accepté de financer une assistance technique locale à ce processus.

7) L'atelier de Ziguinchor a été coorganisé par ENDA-Diapol et le CSAO et cofinancé par la coopération canadienne (ACDI), la coopération autrichienne et le CSAO. Il a réuni une centaine de personnes de la société civile, du secteur privé et de l'administration des trois pays ainsi que des partenaires du développement. L'atelier a formulé un plan d'action en 23 points qui devrait également être mis en œuvre sur une période de six mois à l'issue de laquelle une réunion d'étape est prévue en Gambie. Plusieurs partenaires au développement se sont engagés pour soutenir ce processus.

1.3. Propagation du concept de « pays frontière et multiplication des partenariats

8) En avril, le secrétaire exécutif de la CEDEAO a adressé à l'ensemble des ministres des affaires étrangères des pays membres, une lettre les informant de la mise en œuvre du P.I.T et leur demandant leur appui pour la mise en œuvre de ce programme. Sur cette base, le secrétariat exécutif et le CSAO ont entrepris des missions de sensibilisation dans les États concernés par les opérations pilotes. Ces missions ont largement contribué à la préparation et à la tenue des ateliers de Sikasso et Ziguinchor. Elles ont en outre permis d'engager le dialogue avec les administrations nationales et les Bailleurs de Fonds.

9) Le Partenariat pour le Développement Municipal en Afrique de l'Ouest et du Centre (PDM) a inscrit l'un des volets de son programme d'aménagement du territoire régional soutenu par la coopération française, dans le cadre du P.I.T. A ce titre, le PDM a financé et piloté une étude préparatoire à l'atelier de Sikasso et produit une cartographie de la zone transfrontalière Sikasso – Korhogo - Bobo Dioulasso. Le PDM a cofinancé l'atelier de Sikasso et apporte son appui financier et technique à la mise en œuvre du plan d'action transfrontalier issu de l'atelier de Sikasso.

10) Le bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest (UNOWA) et le Bureau Régional de la Coordination des Affaires Humanitaires (OCHA) animent une initiative conjointe « Stratégies intégrées pour les zones frontalières sensibles en Afrique de l'Ouest », dont le but est de

promouvoir des programmes de stabilisation de ces espaces. L'Initiative s'intéresse notamment à la frontière entre le Mali, le Burkina et la Côte d'Ivoire, une zone qui a été identifiée par le Conseil de Sécurité des Nations Unies comme devant faire l'objet d'une attention particulière. A cet titre, l'UNOWA a inscrit son action sur cet espace dans le cadre du P.I.T et cofinancé/coorganisé l'atelier de Sikasso.

11) Le CILSS a fait officiellement part de sa volonté de contribuer à la mise en œuvre du P.I.T. Son secrétariat exécutif met actuellement en œuvre un programme d'appui au zones à risque environnemental et social élevé (ZARESE) avec l'appui de la coopération italienne. Certaines ZARESE's sont des régions frontalières. La mise en œuvre des programmes sur le terrain prendra en compte la dimension transfrontalière en collaboration avec la CEDEAO et le CSAO.

12) L'UEMOA a intégré la coopération transfrontalière dans sa stratégie et participé activement à l'atelier de Sikasso.

13) Un travail important de recueil et de diffusion de l'information transfrontalière a été mené par le CSAO : un magazine « Chroniques frontalières » diffuse régulièrement des articles sur les réalités et les dynamique transfrontalières ; un site internet <http://www.afriquefrontieres.org/> se fait l'écho de l'initiative de la CEDEAO en matière de coopération transfrontalière et propose un grand nombre de documents, fiches synthétiques et autres sur les réalités frontalières. Un travail de recensement de l'ensemble des initiatives transfrontalières en Afrique de l'Ouest a été engagé.

II. Bilan et perspectives

14) Les activités prévues ont été menées. Après avoir approuvé le concept en janvier 2005, la CEDEAO est passée à l'action :

- Un projet de convention juridique existe,
- Deux opérations pilotes ont été identifiées et commencent à être mises en œuvre sur le terrain,
- Un certain nombre de gouvernements de la région se sont fermement engagés et ont traduit cet engagement dans l'action,
- La coopération transfrontalière a été intégrée dans la stratégie d'un nombre croissant de partenaires régionaux et plusieurs agences de coopération et organisations internationales en soutiennent désormais le principe et la mise en œuvre.

15) Ces premiers succès ont également permis de mesurer l'ampleur de la tâche restant à accomplir. En démontrant la réalité du potentiel de la coopération transfrontalière en Afrique de l'Ouest, ils invitent la CEDEAO à développer beaucoup plus systématiquement cette approche et à en faire l'un des principaux outils de la construction du marché unique ouest africain et de la mise en œuvre de l'Accord de Partenariat Économique avec l'Union Européenne. Il apparaît de plus en plus clairement que la multiplication d'actions coordonnées et de projets communs transfrontaliers dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la culture au service du bon voisinage, de

l'agriculture, de l'élevage, de la lutte contre l'insécurité, est le moyen le plus sûr de concrétiser la construction régionale ouest africaine et continentale.

III. Propositions à court terme

3.1. Doter le secrétariat exécutif des moyens nécessaires pour élargir l'expérience en cours

16) La première condition pour le secrétariat exécutif de concrétiser de nouvelles ambitions en matière de coopération transfrontalière est de se doter des moyens nécessaires. Un document de projet a été rédigé à cet effet. Le résumé de ce projet qui couvre la période 2006 – 2008, est présenté en annexe 5. Pour un montant de 1.7 millions de dollars, il s'agit : 1) de créer un poste de conseiller spécial du Secrétaire exécutif pour la coopération transfrontalière, 2) de constituer une petite cellule technique dotée d'un fond d'appui aux opérations pilotes de terrain de 800 000 dollars et des moyens nécessaires pour continuer le travail de sensibilisation.

17) L'objectif en trois ans est de réaliser une quinzaine d'opérations pilotes et de préparer la mise en place du fonds d'appui aux initiatives transfrontalières prévue dans le projet de convention de coopération transfrontalière.

18) Afin de garantir son efficacité et de favoriser les synergies, le projet sera orienté et suivi par un comité de pilotage où seront représentés l'ensemble des organismes qui souhaitent s'impliquer dans la coopération transfrontalière, en particulier, le CSAO, le PDM, le CILSS, l'UEMOA et l'UNOWA.

3.2. Réunir les États membres autour du projet de convention transfrontalière

18) Il est nécessaire de réunir au plus vite les experts des États membres autour du projet de convention transfrontalière. Le coût de cette rencontre doit être inscrit au budget 2006 du secrétariat exécutif pour un montant de 30 000 dollars.

3.3. Développer le dialogue politique et les partenariats stratégiques

3.3.1. Susciter une mobilisation africaine autour de la coopération transfrontalière

19) La coopération transfrontalière telle qu'elle est proposée par la CEDEAO est sans doute l'un des meilleurs moyens de mettre en œuvre les principes énoncés dans la vision de l'Union Africaine. Ces principes sont pour notamment les suivants : 1) l'intégration politique doit être la raison d'être de l'UA, 2) Les processus d'intégration doivent tendre à impulser ou à redynamiser le rôle des États et, 3) L'intégration, tout en étant portée par un leadership fort, doit être fondée sur une base élargie et populaire. Cette démarche devrait par conséquent être portée au rang des

priorités de la mise en œuvre du NEPAD ; le NEPAD étant l'outil dont s'est doté l'Union Africaine à sa naissance pour mettre en œuvre sa vision.

20) Il est proposé au Ministre nigérien des affaires étrangères assurant la présidence de la CEDEAO, de saisir la Commission de l'Union Africaine pour que la coopération transfrontalière ait la place qui lui revient la stratégie de l'Union. Le secrétariat exécutif devrait être chargé de rédiger l'argumentaire politique et technique et les projets de lettres sur lesquels s'appuieront cette démarche.

3.3.2 Préparer une conférence euro-africaine sur la coopération transfrontalière

21) La coopération transfrontalière a largement contribué et contribue toujours à la construction européenne. Le Conseil de l'Europe est à l'origine des principaux textes juridiques qui fondent cette dynamique. L'Association des Régions Frontalière Européenne (ARFE) est l'interlocuteur de la Commission Européenne en la matière. Cette dernière gère des fonds très importants destinés à financer des projets de coopération présentés par les régions frontalières.

22) Par ailleurs, l'Union Européenne négocie avec les différents ensembles régionaux africains, la mise en place des Accords de Partenariats Économiques (APE) dont la première étape consiste en la création de véritables espaces économiques régionaux.

23) L'Europe est donc à double titre fondée à soutenir la coopération transfrontalière en Afrique. C'est pourquoi il est proposé au Ministre nigérien des affaires étrangères assurant la présidence de la CEDEAO, de saisir la Commission de l'Union Européenne pour que cette dernière organise en collaboration avec le Conseil de l'Europe et l'ARFE, une conférence euro-africaine sur la coopération transfrontalière. Cette conférence aura pour but : 1) d'inclure la coopération transfrontalière dans la mise en œuvre des APE et, 2) de créer des partenariats opérationnels entre les régions frontalière européennes et l'Afrique. Le secrétariat exécutif devrait être chargé de rédiger l'argumentaire politique et technique et les projets de lettres sur lesquels s'appuiera cette démarche.

Annexe 1 : Récapitulatif des actions menées en 2005

- Le 18 janvier 2005, à Accra, le conseil des ministres entérine le **mémoire sur le concept de pays frontière est adopté** présenté par le secrétariat exécutif.
- Février - avril. La CEDEAO et le CSAO planifient les activités de mise en œuvre du Programme d'initiatives Transfrontalières pour l'année 2005 et nouent des partenariats avec le Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest (**UNOWA**), le Partenariat pour le Développement Municipal (**PDM**) et le **CILSS**.
- Le 11 avril, le Secrétaire Exécutif de la **CEDEAO envoie à tous les ministres des affaires étrangères des pays membres de la CEDEAO une lettre et un texte politique** « Intégration régionale et pays frontières : l'Afrique de l'Ouest à l'heure de la coopération transfrontalière ». Cette lettre décline les actions qui seront menées pour la mise en œuvre du P.I.T en 2005 : 1) préparation d'un cadre juridique communautaire, 2) lancement de deux opérations pilotes, 3) missions de sensibilisation des Pays membres sur le P.I.T et 4) formulation d'un projet destiné à doter la CEDEAO des ressources humaines et financières nécessaires à l'exécution du programme pour la période 2006-2008.
- 21 et 22 avril 2005 Varsovie (Pologne). Une délégation CEDEAO/CSAO participe à la Conférence européenne sur la coopération transfrontalière coorganisée par le gouvernement polonais et le Conseil de l'Europe à l'occasion du 25^e anniversaire de la Convention de Madrid¹. La délégation demande au **conseil de l'Europe d'appuyer la CEDEAO dans la mise en œuvre de son Programme d'Initiatives Transfrontalières (P.I.T) et plus particulièrement la formulation d'une convention destinée à encourager la coopération transfrontalière en Afrique de l'Ouest**. Le Conseil de l'Europe salue cette initiative² et accueille favorablement la perspective d'une collaboration.
- Le 6 mai 2005 à Dakar : réunion de concertation entre la CEDEAO, le CSAO, l'UNOWA, le PDM et l'ONG ENDA-DIAPOL **pour la préparation des ateliers de lancement des opérations pilotes**.
- Du 9 au 11 mai : **Mission sensibilisation et de préparation**³ en vue de l'atelier de lancement d'une opération pilote à Sikasso auprès du Ministère de l'Administration territoriale du Mali et des Bailleurs de Fonds représentés à Bamako.

¹ Convention juridique sur la coopération transfrontalière des collectivités et autorités transfrontalières en Europe.

² Dans la déclaration finale de la conférence, le ministre polonais de l'intérieur et de l'administration a déclaré : « We have also witnessed the potential extra-european influence of the Madrid Convention, which is taken as an example for possible co-operation between West African states ». Par ailleurs, Dans son discours, le président du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, M. Yavuz Milden a déclaré : « Le rayonnement de la coopération transfrontalière a donc pris une double perspective. D'une part, nous nous sommes engagés à établir cette coopération dans les pays de l'Europe centrale et de l'Europe de l'Ouest, voire dans les pays du Caucase et, d'autre part, cette coopération frontalière va s'établir également de l'autre côté de la Méditerranée, en Afrique, plus particulièrement entre les États de l'Afrique de l'Ouest. On peut constater par conséquent que la Convention de Madrid est devenue un pilier important de la stabilité démocratique et de la coopération internationale ».

³ Cf lettres du secrétaire exécutif aux ministres des affaires étrangères des pays membres en date du 11 avril 2005.

- Du 15 au 26 juin : **Mission sensibilisation et de préparation**⁴ en vue des ateliers de lancement d'opération pilote à Sikasso et Ziguinchor, auprès des autorités nationales et des Bailleurs de Fonds au Burkina Faso, au Sénégal et en Gambie
- Du 23 au 30 juillet, espace transfrontalier Sikasso – Korhogo – Bobo Dioulasso. **Mission de terrain** auprès des acteurs frontaliers.
- Août : Finalisation du document de projet « Programme d'initiatives Transfrontalières
- **2006 – 2008** » destiné à doter le secrétariat exécutif de la CEDEAO des ressources humaines et financières nécessaires pour mettre en œuvre le P.I.T.
- Août – septembre, espace transfrontalier de Sénégal méridionale. **Mission de terrain** auprès des acteurs frontaliers. **Forum villageois préparatoires à l'atelier de lancement d'une opération pilote.**
- 8 Septembre. Mission CEDEAO/CSAO à Strasbourg auprès du Conseil de l'Europe : a) décision d'une mission conjointe du CSAO et du Conseil de l'Europe à Abuja pour finaliser un projet de convention ouest africaine, b) décision de lancer un dialogue politique à haut niveau entre la CEDEAO et le Conseil de l'Europe (lettre du secrétaire exécutif de la CEDEAO au secrétaire général du Conseil de l'Europe).
- 27 – 29 septembre, Sikasso. **Atelier de lancement d'une opération pilote de coopération transfrontalière** dans la zone transfrontalière Sikasso – Korhogo – Bobo Dioulasso sous l'égide de la CEDEAO et de son Programme d'Initiatives Transfrontalières. Un plan d'action est défini ; sa mise en œuvre est financée par des Bailleurs de Fonds.
- Septembre. Sur la base de travaux préparatoires réalisés précédemment, production par le secrétariat exécutif de la CEDEAO d'un avant projet de convention juridique transfrontalière.
- 24 – 26 octobre, Ziguinchor. **Atelier de lancement d'une opération pilote de coopération transfrontalière** dans la zone transfrontalière de Sénégal méridionale sous l'égide de la CEDEAO et de son Programme d'Initiatives Transfrontalières. Un plan d'action est défini ; sa mise en œuvre est financée par des Bailleurs de Fonds.
- Novembre. Mise en place du financement du PNUD pour la facilitation du projet pilote de coopération transfrontalière Sikasso – Bobo Dioulasso. Discussions avec la coopération suédoise pour la mise en place d'un projet d'appui à la coopération transfrontalière dans la zone de Sénégal méridionale.

⁴ Cf lettres du secrétaire exécutif aux ministres des affaires étrangères des pays membres en date du 11 avril 2005.