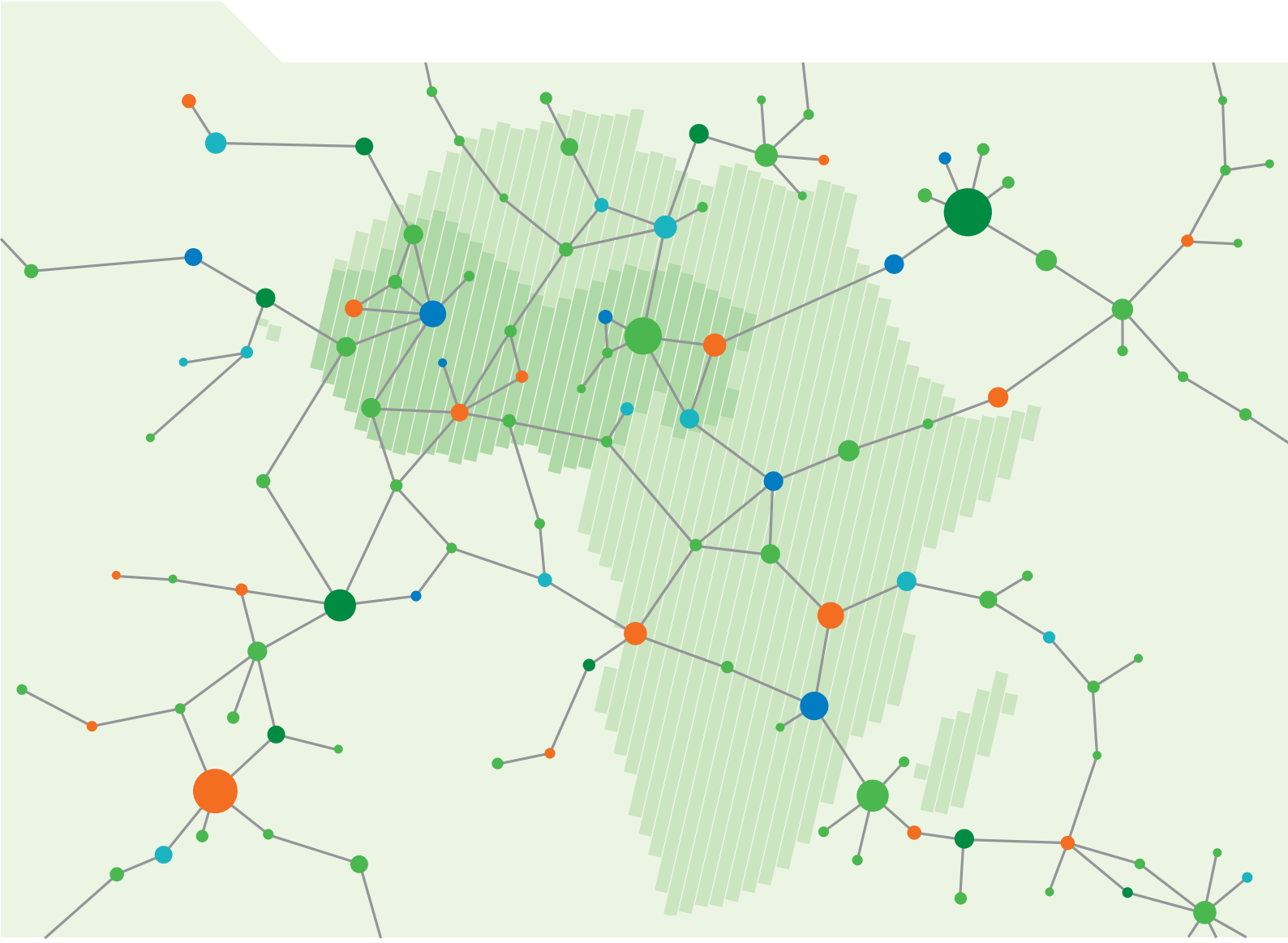
Cahiers de l'Afrique de l'Ouest

Coopération transfrontalière et réseaux de gouvernance en Afrique de l'Ouest



OCDE

Secrétariat du Club DU SAHEL ET DE L'AFRIQUE DE L'OUEST

Cahiers de l'Afrique de l'Ouest

Coopération transfrontalière et réseaux de gouvernance en Afrique de l'Ouest

Sous la direction de Marie Trémolières et Olivier J. Walther

OCDE
DES POLITIQUES MEILLEURES POUR UNE VIE MEILLEURE

Secrétariat du Club DU SAHEL ET DE L'AFRIQUE DE L'OUEST

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :
OCDE/CSAO (2017), *Coopération transfrontalière et réseaux de gouvernance en Afrique de l'Ouest*, Cahiers de l'Afrique de l'Ouest, Éditions OCDE, Paris.
http://dx.doi.org/10.1787/9789264265974-fr

ISBN 978-92-64-26588-2 (imprimé)
ISBN 978-92-64-26597-4 (PDF)

Collection : Cahiers de l'Afrique de l'Ouest
ISSN 2074-3564 (imprimé)
ISSN 2074-3556 (en ligne)

Crédits photo : Couverture © Daniel Krüger / Grand Krü, Berlin

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : *www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm*.
© OCDE 2017

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à *rights@oecd.org*. Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), *info@copyright.com*, ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), *contact@cfcopies.com*.

Le Club

Construire ensemble l'intégration régionale

Le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO) est une plateforme internationale de dialogue politique et d'analyses dédiée aux enjeux régionaux en Afrique de l'Ouest. Sa mission est d'accroître l'efficacité de l'action régionale dans l'espace commun et interdépendant constitué par les 17 pays de la CEDEAO, de l'UEMOA et du CILSS. Créé en 1976, le Club est la seule entité internationale exclusivement dédiée à la coopération régionale en Afrique.

De nombreuses parties prenantes participent aux plateformes du Club : gouvernements des pays ouest-africains et des pays membres de l'OCDE, organisations régionales, associations professionnelles et de la société civile, partenaires de développement bilatéraux et multilatéraux, et centres de recherche.

Le Secrétariat du CSAO produit des analyses factuelles, innovantes et prospectives, facilite le dialogue politique, le partage de connaissances et la recherche de consensus, et élabore des recommandations politiques. Ses thématiques de travail sont notamment la sécurité alimentaire et nutritionnelle, les systèmes alimentaires, la coopération frontalière, le changement climatique, l'urbanisation, le genre et la sécurité.

Basé à l'OCDE et membre actif du pôle Développement de l'Organisation, le Secrétariat fait valoir la voix de l'Afrique de l'Ouest dans les forums mondiaux. Il collabore avec d'autres directions et organes de l'OCDE tels le Centre de développement (DEV) et la Direction des échanges et de l'agriculture (TAD).

Membres et partenaires financiers

Autriche : Ministère fédéral de l'Europe, de l'Intégration et des Affaires étrangères (BMEIA) – Coopération autrichienne (ADA) ; **Belgique :** Ministère des Affaires étrangères, du commerce extérieur et de la coopération au développement ; **Canada :** Affaires mondiales Canada ; **CEDEAO :** Commission de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest ; **CILSS :** Secrétariat exécutif du Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel ; **États-Unis :** Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) ; **France** : Ministère des Affaires étrangères et du développement international ; **Luxembourg :** Ministère des Affaires étrangères et européennes ; **Pays-Bas :** Ministère des Affaires étrangères (MINBUZA) ; **Suisse :** Direction du développement et de la coopération (DDC), Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) ; **UE :** Union européenne ; **UEMOA :** Commission de l'Union économique et monétaire ouest-africaine.

Le Réseau des organisations paysannes et des producteurs agricoles de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA) et l'Agence du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) sont observateurs.

En savoir plus :
www.oecd.org/fr/csao
www.oecd.org/development
http://stats.oecd.org

Contact :
E-mail sylvie.letassey@oecd.org
Téléphone +33 1 45 24 82 81

Préface

La coopération transfrontalière anime les frontières ouest-africaines depuis de nombreuses années, prenant des formes diverses en fonction du contexte historique, économique, géographique ou politique. Transcendant souvent les législations régionales et les contraintes administratives, elle est portée par des acteurs divers allant des organisations non gouvernementales aux institutions gouvernementales, organisations régionales et internationales – dont le Secrétariat du CSAO, l'un des pionniers en matière de mise en œuvre d'une politique de la coopération transfrontalière en Afrique de l'Ouest. Le dynamisme de certains pôles transfrontaliers pousse à des développements institutionnels avec l'apparition de commissions mixtes, l'intégration en 2004 de la coopération transfrontalière dans la stratégie d'intégration de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) puis du Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse au Sahel (CILSS), la création du Programme d'initiatives transfrontalières (PIT) – depuis devenu le Programme régional de coopération transfrontalière, PRCT – de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) en 2005 et le lancement du Programme frontière de l'Union africaine (PFUA) en 2007. Ce dernier fait suite à une résolution du 8e Sommet des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine d'accorder une attention prioritaire à la prévention structurelle des conflits.

Parmi les points clés du PFUA figure l'accélération du processus de délimitation et de démarcation des frontières non encore achevé dans le respect de la décision souveraine des États. Plus de 2 500 km de frontières entre douze pays ont ainsi été démarquées de 2008 à 2015. Plusieurs opérations se situent en Afrique de l'Ouest. Au Mali, le bornage des 1 300 km de frontière terrestre avec l'Algérie est achevé ainsi que les 1 303 km de frontière avec le Burkina Faso alors qu'un traité de délimitation, de démarcation et de bornage est signé avec le Sénégal. Le processus est lancé avec la Guinée tandis que les frontières avec la Côte d'Ivoire, la Mauritanie et le Niger se trouvent en phase de délimitation.

La coopération transfrontalière est facilitée dans certains pays qui jouent le rôle de moteurs de l'intégration régionale et ont une conscience aiguë de la contribution des échanges frontaliers au développement. Ainsi la Constitution du Mali du 25 février 1992 accorde une place particulière à cette dynamique de l'intégration y compris par la remise en cause éventuelle de la souveraineté nationale. Elle sera suivie dès 2000 par une politique nationale des frontières particulièrement active qui, avec la crise de 2012, prendra une dimension sécuritaire aux côtés des incitations en faveur de l'économie et de la libre circulation. Plusieurs projets dans des domaines aussi divers que la santé, les infrastructures, les radios, l'économie se consolident ou se développent, rebondissant sur ces avancées législatives et administratives.

Le PFUA est également très impliqué dans la facilitation de la coopération transfrontalière, dont l'illustration récente la plus aboutie est l'adoption de la Convention sur la coopération transfrontalière en Afrique, aussi appelée Convention de Niamey, au cours de la

23e Assemblée des chefs d'État et de gouvernement de l'UA, tenue à Malabo en Guinée équatoriale en 2014. Cette Convention constitue le premier cadre juridique continental pour la coopération transfrontalière depuis la Résolution sur le principe de l'intangibilité des frontières adoptée en juillet 1964 au Caire par le Sommet des chefs d'État et de gouvernement de l'Organisation de l'unité africaine (OUA). Ce nouvel instrument juridique procède de la volonté des dirigeants africains d'accélérer le processus d'intégration continentale et la résolution pacifique des différends transfrontaliers.

Ces initiatives institutionnelles visant à la reconnaissance et à l'ouverture des frontières interviennent dans un contexte marqué par une recrudescence du terrorisme transnational qui, comme au Mali, au Nigéria et dans le Bassin du lac Tchad, incite la communauté internationale et les pays africains à accorder une importance croissante à la sécurisation des frontières. Plus que jamais, le degré d'ouverture et de fermeture des frontières constitue un enjeu crucial pour la stabilité des États et la prospérité des Africains de l'Ouest. Comme le souligne le récent rapport de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) sur la gestion des frontières du Mali, un nouvel équilibre doit être trouvé « entre le contrôle et le mouvement libre afin que les espaces frontaliers puissent pleinement faciliter intégration et la paix ».

Encore faut-il pour cela que le potentiel des régions frontalières en matière de coopération et le fonctionnement des réseaux de politiques publiques qui permettent aux acteurs transfrontaliers de travailler de concert, soient connus. Alors que de nombreux travaux ont interrogé la législation des frontières et la faisabilité du financement des activités transfrontalières, peu d'études ont cherché à systématiquement cartographier quelles seraient les régions les plus favorables à la coopération transfrontalière ou se sont arrêtées sur l'organisation effective des réseaux qui structurent la coopération. L'analyse des réseaux de politiques transfrontaliers présentée dans cette publication constitue, en particulier, une avancée réjouissante pour tous les acteurs qui interviennent dans la coopération transfrontalière en Afrique de l'Ouest. Elle met en évidence, pour la première fois, comment sont structurés les réseaux de gouvernance transfrontaliers, comment circule l'information entre partenaires de nature très différente, et qui sont les acteurs considérés comme les plus centraux, facilitant ainsi la compréhension de dynamiques à grande majorité informelle. Cette approche relationnelle, encore peu appliquée au domaine du développement en général et à l'Afrique de l'Ouest en particulier, est complémentaire des analyses classiques qui visent à comprendre les processus économiques et politiques à l'œuvre en matière d'intégration régionale. Grâce à une visualisation originale des données, elle constitue un instrument d'anticipation des changements et d'accompagnement des politiques particulièrement adapté à la coopération transfrontalière, un champ d'activité relationnel par nature.

Aguibou S. Diarrah
Ancien coordonnateur du Programme frontière de l'Union africaine et ancien ambassadeur du Mali

Avant-propos et remerciements

La présente publication s'inscrit dans la lignée des priorités définies par les organisations régionales membres du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO) à savoir la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et le Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse au Sahel (CILSS). Elle contribue aux objectifs énoncés dans le programme de travail et budget (PTB) de l'OCDE.

Le Secrétariat du CSAO/OCDE est un acteur de longue date impliqué dans le développement local et la coopération transfrontalière. Il privilégie des approches méthodologiques innovantes et rigoureuses pour l'appréhension des enjeux de la région. Les travaux et les pistes méthodologiques proposés dans cette réflexion 2015–16 s'appuient ainsi sur les acquis du programme ECOLOC (Relance des économies locales en Afrique de l'Ouest) ou encore de l'étude WALTPS (Pour préparer l'avenir de l'Afrique de l'Ouest : une vision à l'horizon 2020) menés par le Secrétariat. L'analyse spatiale multi-échelle du local au régional est au cœur de ce rapport tout comme le concept de « pays-frontière » proposé par l'ancien président malien Alpha Oumar Konaré : « un espace géographique à cheval sur les lignes de partage de deux ou plusieurs États limitrophes où vivent des populations liées par des rapports socio-économiques ou culturels ». Le Secrétariat du CSAO s'associe en 2002 à cette vision en promouvant une mutation des logiques strictement bilatérales vers la reconnaissance d'un espace régional porté par différentes échelles de gouvernance formelle et informelle. S'ensuit la création du réseau *West African Borders and Integration* (WABI) qui se nourrit de la complémentarité de ses membres – les fondateurs étant le Secrétariat du CSAO, Enda Diapol et la Direction nationale des frontières du Mali. Le Partenariat pour le développement municipal (PDM) et le Groupe de recherche et de réalisations pour le développement rural (GRDR) s'associent au réseau dont la structure reste informelle, basée sur la mise en commun de savoirs et d'informations. Sa force réside également dans le lobbying politique assuré par les États et les organisations régionales telles la CEDEAO, l'UEMOA, le CILSS et l'Union africaine (UA), le dialogue facilité entre les opérateurs et les institutions politiques, les échanges entre les expériences du Sud et du Nord et dans l'engagement des populations.

Dans le cadre de ses réflexions analytiques, le Secrétariat du CSAO opte pour une approche plus systémique des enjeux. Il le fait au sein du programme consacré aux systèmes alimentaires ainsi que dans cette étude ; cette dernière privilégiant la méthodologie de l'analyse des réseaux sociaux (*Social Network Analysis,* SNA) pour aborder la coopération transfrontalière. L'apport de la SNA et de la visualisation des données dans l'appréhension des enjeux de développement de la région et de ses transformations apparaît comme un outil particulièrement pertinent pour des structures telles que le Secrétariat du CSAO/OCDE aux confins de la recherche et des institutions politiques. Cette approche permet notamment de fournir des clés pour une meilleure anticipation, au sein des politiques, des

transformations induites par l'urbanisation ou le changement climatique. La meilleure compréhension de la structure globale des réseaux formels ou informels, qu'ils soient de politiques publiques, d'acteurs locaux, de commerçants, ou encore d'activités criminelles, permet d'améliorer la coordination entre les divers partenaires (bailleurs de fonds, organisations régionales, acteurs privés, acteurs étatiques, municipalités locales). La SNA facilite la représentation de systèmes plus ou moins complexes ainsi que leurs interactions et leurs transformations avec une comparabilité dans le temps ou dans l'espace. Cette méthodologie innovante et récente dans le champ du développement, encore peu appliquée au contexte ouest-africain, offre des perspectives d'études nouvelles ou complémentaires dans l'objectif toujours premier d'amélioration des politiques régionales.

L'équipe rédactionnelle et éditoriale du Secrétariat du CSAO/OCDE est composée de :
Marie Trémolières, Direction exécutive
marie.tremolieres@oecd.org

Assistée de :
Lia Beyeler
Richard Clarke
Sylvie Letassey

Graphisme
Daniel Krüger/Grand Krü, daniel@grandkrue.de
Philippe Krüger/BUREAU.PK, pk@bureau-pk.de

La direction scientifique, la coordination des travaux sur le terrain et la cartographie sont assurés par Olivier J. Walther, Docteur, Université du sud du Danemark.

Olivier J. Walther est professeur associé au département des sciences politiques de l'Université du sud du Danemark et professeur invité de la division des affaires internationales à l'Université Rutgers, aux États-Unis. Titulaire d'un doctorat de géographie de l'Université de Lausanne, Olivier Walther s'attache avant tout à comprendre en quoi les frontières affectent les réseaux sociaux. Concernant l'Afrique de l'Ouest, il étudie le commerce transfrontalier et les marchés frontaliers, la coopération transfrontalière et les schémas géographiques des organisations terroristes transnationales. À propos de l'Europe de l'Ouest, il s'intéresse à l'étude comparée des réseaux transfrontaliers et des marchés du travail transfrontaliers dans les régions métropolitaines. Depuis quelques années, Olivier Walther est consultant auprès de l'OCDE, de la Banque mondiale et des Nations Unies. Ses recherches sont financées par le Fonds national de la recherche (FNR) du Luxembourg, l'*European Spatial Planning Observatory* et la Commission européenne. Ses travaux combinent systèmes d'information géographique, analyse des réseaux sociaux, analyse statistique et entretiens qualitatifs. Olivier Walther a mené des enquêtes de grande ampleur dans des pays variés en Afrique de l'Ouest, tels que le Bénin, le Ghana, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Nigéria. Il est rédacteur en chef pour l'Afrique de *Journal of Borderlands Studies*.
Courriel : ow@sam.sdu.dk

Le Centre d'études des régions frontalières (CBRS) est un centre de recherche international dédié aux frontières et espaces frontaliers du monde entier. Fondé en 1976, le Centre est aujourd'hui attaché au Département de sciences politiques et de gestion publique de l'Université du Sud du Danemark à Sønderborg. Le Centre rassemble des chercheurs en histoire, sciences politiques, anthropologie et géographie. Il s'appuie sur une approche relationnelle des régions frontalières, dans laquelle les espaces frontaliers sont intimement connectés aux États à travers des réseaux culturels, économique et de gouvernance. Quatre perspectives de recherche sont développées par le Centre : évolution du rôle et des fonctions des frontières ; conflits et coopération dans les régions frontalières ; régions frontalières et Union européenne ; minorités frontalières. Au cours des dernières années, le Centre a participé à plusieurs programmes de recherche financés par l'Union européenne, la Fondation européenne de la science, le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada et le CSAO/OCDE.

Les contributeurs externes sont notamment :

Daniel Bach, directeur de recherche émérite au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), en France (Centre Émile Durkheim), et professeur à Sciences-Po Bordeaux. Il est titulaire d'un doctorat de l'Université d'Oxford, et ses publications traitent d'aspects très variés : la politique au Nigéria et la politique étrangère du pays, les relations internationales de l'Afrique et les interactions entre régionalisme, intégration régionale et processus de régionalisation sur le continent. Daniel Bach est le directeur de la série des *Routledge Studies in African Politics and International Relations*. Son dernier ouvrage, intitulé *Regionalism in Africa. Genealogies, Institutions and Trans-State Networks* a été publié (Routledge) en janvier 2016.
Courriel : d.bach@sciencespobordeaux.fr

Lawali Dambo, docteur en géographie de l'Université de Lausanne (Suisse). Spécialisé en cartographie, il est, depuis 2008, enseignant-chercheur au Département de Géographie de l'Université Abdou Moumouni de Niamey (Niger). Il a participé à de nombreuses recherches pluridisciplinaires et a animé ces dernières années des programmes de recherche centrés sur les questions de développement rural. Dr Dambo est co-éditeur des ouvrages *Alpes-Sahel* (UNIL, 2005), *Sahel : entre crises et espoirs* (Harmattan, 2014). Il a participé en outre à la cartographie de l'*Atlas national du Niger* (DADT, 2002) et est l'auteur de nombreux articles scientifiques, rapports et études portant sur les usages de l'eau, le foncier et les ressources naturelles.
Courriel : lawali.dambo@gmail.com

Abdoulaye Diagana, chercheur indépendant, titulaire d'un doctorat de géographie de l'Université de Rouen et d'un master de l'Université Paris IV-Sorbonne en France. Ses recherches portent sur le développement institutionnel de la région frontalière entre le Mali, la Mauritanie

et le Sénégal. Abdoulaye Diagana est le fondateur et directeur du site www.kassataya.com, qui traite des actualités africaines.
Courriel : abdoulayediagana@yahoo.fr

Michiel van Eupen, expert en modélisation spatiale, avec plus de 15 ans d'expérience dans l'élaboration et l'utilisation des systèmes d'aide à la décision à référence spatiale (SADARS) pour la gestion des ressources naturelles et l'évaluation d'impact environnemental, ainsi que dans la formation et l'enseignement magistral dans ce domaine. Il est actuellement employé par l'institut de recherche Alterra (Université de Wageningen) en qualité de chercheur. Il dispose d'une expérience reconnue dans les projets de modélisation et de formation dans de nombreux pays d'Europe et d'Amérique du Sud, ainsi qu'en Chine et en Inde. Au nombre de ses travaux récents figure notamment la modélisation des changements à long terme dans l'utilisation des sols en Amérique du Sud à différentes échelles géographiques, visant à quantifier les interactions locales et régionales entre biodiversité, utilisation des terres, changement climatique et prestation d'autres services écosystémiques cruciaux.
Courriel : michiel.vaneupen@wur.nl

René Jochem, ingénieur logiciel et chercheur dans le domaine de l'écologie du paysage, des loisirs de plein air et de la modélisation spatiale. Depuis 1995, il travaille à l'institut de recherche Alterra (Université de Wageningen) à la conception et à la mise en œuvre de modèles pour des projets de recherche sur la dynamique des populations, les aspects comportementaux des usages récréatifs dans les aires naturelles et l'expérience de la perception du paysage visuel du point de vue de l'être humain. En tant qu'ingénieur logiciel chevronné spécialisé dans l'Analyse orientée objet (OOA en anglais) ainsi que la conception et la mise en œuvre de modèles spatiaux à forte intensité de données, il dispose d'une grande expérience dans le cycle de vie complet du processus de conception logicielle.
Courriel : rene.jochem@wur.nl

Leena Koni Hoffmann, chercheuse associée du Programme Afrique du *Royal Institute of International Affairs (Chatham House)* à Londres. Ses recherches portent sur la politique au Nigéria, la sécurité régionale, le terrorisme et le commerce en Afrique de l'Ouest. Titulaire d'un doctorat en études africaines de l'Université de Birmingham (Royaume-Uni), Leena Koni Hoffmann est sociologue. Elle est co-auteur d'une étude sur les flux financiers et le commerce non recensés au Nigéria et a mené des recherches approfondies sur le terrain dans toute l'Afrique subsaharienne. Ses travaux sont financés par la fondation Eranda, le Fonds national de la recherche (FNR) du Luxembourg, le ministère britannique du Développement international. Elle a également travaillé pour le Secrétariat du CSAO/OCDE.
Courriel : l.hoffmann@chathamhouse.org

Sebastian Vollmer, chercheur et chargé de cours dans le domaine de la finance, de la

comptabilité et des statistiques à l'Université du sud du Danemark. Ses recherches sont actuellement consacrées à l'analyse spatiale de la coopération transfrontalière en Afrique de l'Ouest. Sebastian Vollmer est titulaire d'un master d'études économiques de l'Université de Hambourg. Sa thèse de doctorat porte sur l'inférence statistique en finance. Par ailleurs, il travaille dans le secteur privé dans les domaines de l'audit, du conseil et de la gestion des risques. Courriel : vollmer@sam.sdu.dk

Un remerciement tout particulier est adressé à Laurent Bossard pour sa contribution au Chapitre 1, ses commentaires avisés et sa relecture attentive.

L'équipe du Secrétariat du CSAO/OCDE souhaiterait également remercier plus particulièrement les représentants des trois organisations régionales membres et les personnes contactées lors des enquêtes de terrain pour le temps consacré, leurs conseils et réponses précieuses : Hassana Abani, Tchad ; Harouna Abarchi (Niger) ; Sanusi Imran Abdullahi (Tchad) ; Ismail Ali Abdullahi (Tchad) ; Adamu Adaji (Nigéria) ; Tahir Brahim Adouma (Tchad) ; Muhammad B. Ahmad (Nigéria) ; Lawan Ali (Tchad) ; Abdoulaye Almouge (Niger) ; Jonathan Aremu (Nigéria) ; Anthony I. Asiwaju (Nigéria) ; Lapodini Marc Atouga (Nigéria) ; Ernest Aubee (Nigéria) ; Madine Ba (Sénégal) ; Boubacar Bah (Mali) ; Bello Balarabe (Tchad) ; Alpha Oumar Baldé (Sénégal) ; Siama Bamba (République centrafricaine) ; Abdoulaye Barkiré (Niger) ; Mohammed Bila (Tchad) ; Moussa Salou Bisso (Tchad) ; Papa Mademba Biteye (Sénégal) ; Jonathan Boudry (France) ; Martin Bwalya (Afrique du Sud) ; Adamu Chindo (Nigéria) ; Sadio Cissé (Mali) ; Daouda Condé (Guinée) ; Dramane Coulibaly (Burkina Faso) ; Tezana Coulibaly (Mali) ; Bayaornibe Dabire (Nigéria) ; Abdoulaye Dia (Sénégal) ; Mateugue Diack (Sénégal) ; Boureima Dodo (Niger) ; Ladji Sogoba (Mali) ; Soumaïla Dagnoko (Mali) ; Djoret Daira (Tchad) ; Babaly Dem (Sénégal) ; Robert Dessouassi (Niger) ; Mamadou Diaby (Guinée) ; Solomani Diakité (Mali) ; Abdoulaye Djibril Diallo (Mali) ; Sékou Ahmed Diallo (Mali) ; Malang Diatta (Sénégal) ; Abdel Kader Dicko (Sénégal) ; Abdoul Kader Dicko (Mali) ; Hamady Diop (Afrique du Sud) ; Soumana Djibo (Niger) ; Ongtolmbaye Doudanem (Tchad) ; Daniel Eklu (Nigéria) ; Jean-Pierre Elong Mbassi (Maroc) ; Ahmed Abdel Fattah (Sénégal) ; Sanoussi Fodé Camara (Niger) ; Moustapha Gnankambary (Nigéria) ; Zara Goni (Tchad) ; Moussa Guiré (Burkina Faso) ; Mahalmadou Hamadoun (Burkina Faso) ; Pierrick Hamon (Sénégal) ; Arezki Harkouk (France) ; Diabiri Hassimi (Niger) ; Abdoulaye Ibbo Daddy (Tchad) ; Illiassou Ibrahim (Niger) ; Mahaboubou Ibrahim (Niger) ; John Igué (Bénin) ; Blama Jallo (Niger) ; Kinza Jawara-Njai (Nigéria) ; Siméon Koffi (Nigéria) ; Abdou Kogo (Niger) ; Kabiné Komara (Sénégal) ; Bossou Komlan (Nigéria) ; Bataka K. Koutéra (Nigéria) ; Ahmat Leo Koutibara (Tchad) ; Zanna Umara Lawan (Tchad) ; Olivier Le Masson (France) ; Estherine Lisinge Fotabong (Afrique du Sud) ; Aminu Bala Magaji (Tchad) ; Modiba Magassouba (Guinée) ; Boubakari Mana (Tchad) ; Abdou M Moustapha

Manzo (Tchad) ; Issoufou Manzo (Niger) ; Roman Meyer (Éthiopie) ; Roch Mongbo (Bénin) ; Eric Console Moutade (Tchad) ; Abdoul-kader Amadou Naino (Tchad) ; Rohallati Ndara (Tchad) ; Nouhan Ndiaye (Sénégal) ; Hamidou Niandou (Niger) ; Tanor Meissa Niang (Sénégal) ; Paul Nugent (Royaume-Uni) ; Richard O. Oji (Nigéria) ; Jane Marie Ong'olo (Éthiopie) ; Claude Ouattara (Burkina Faso) ; Mohamed El Moctar Ould Moctar (Mauritanie) ; Aissatou Oumarou (Tchad) ; Seydou Ourane (Mali) ; Maxime Poissonnier (Burkina Faso) ; Martin Guillermo Ramirez (Allemagne) ; Jean Rubio (France) ; Seydou Sacko (Nigéria) ; Abderahmane Saidoo (Tchad) ; Zakari Saley Bana (Burkina Faso) ; Bakary Sanou (Burkina Faso) ; Boureima Sawadogo (Burkina Faso) ; Al-Amine Mohammed Abba Seid (Tchad) ; Abdoulaye Séné (Sénégal) ; Peter Joy Sewornoo (Nigéria) ; Abdou Seyni (Belgique) ; Hamadou Seyni (Burkina Faso) ; Mariama Siddo (Niger) ; Mohamed Sidina (Mauritanie) ; Antoine Sombié (Mali) ; Mariam Sow Soumare (Afrique du Sud) ; Johan L. Strijdom (Éthiopie) ; Simon Sunsuwa (Nigéria) ; Aminata Sy (Burkina Faso) ; Ousmane Sy (Mali) ; Djoumé Sylla (Sénégal) ; Mamane Tahirou (Burkina Faso) ; Khady Fall Tall (Sénégal) ; Farouk Tarfa (Nigéria) ; Amadou Taweye (Niger) ; Salimata Thiam (Sénégal) ; Alain Sy Traore (Nigéria) ; Salif Traoré (Mali) ; Marc Trouyet (France) ; Sanon Yacouba (Nigéria) ; Aissata Yameogo Koffi (Nigéria) ; Simone Zoundi (Burkina Faso).

Table des matières

Sigles et abréviations 18
Résumé 22

Partie I Vers une nouvelle approche de la coopération transfrontalière

Chapitre 1

Coopération transfrontalière en Afrique de l'Ouest, rapprocher les travaux de recherche et les politiques 27

Inéluctable densification du peuplement régional et frontalier 28
Scénario tendanciel et politiques 29
Réconcilier le « bas » et le « haut » 34
Références 36

Chapitre 2

Une approche relationnelle de la coopération transfrontalière en Afrique de l'Ouest 37

Coopération et politiques publiques 38
Trois dimensions de la coopération transfrontalière 39
Trois types de politiques publiques 44
Le futur de la coopération transfrontalière 45
Note 47
Références 47

Chapitre 3

Régionalisme, intégration régionale et régionalisation en Afrique de l'Ouest 49

Résurgence du régionalisme : un phénomène mondial 50
Construction régionale : un changement de définitions 51
Régionalisme en action 54
Dynamique des interactions transfrontalières 58
Vers un cadre économique et de gouvernance régional ? 62
Références 63

Chapitre 4

Analyse des réseaux sociaux et coopération transfrontalière en Afrique de l'Ouest 67

Aspects fondamentaux de l'analyse des réseaux 68
Enracinement et intermédiation 71
Centralisation et topologie des réseaux 71
Collecte et analyse des données de réseaux 73
Conséquences pour les politiques 74
Note 76
Références 76

Partie II La coopération transfrontalière : potentiels, réseaux et priorités politiques

Chapitre 5

Cartographier le potentiel de coopération transfrontalière des régions ouest-africaines 81

Des discontinuités territoriales inégales 82
Évaluer le potentiel de coopération transfrontalière 83
Potentiel de population : le rôle des marchés frontaliers 86
Ressources hydrauliques de surfaces et eaux souterraines 112
Agriculture et pastoralisme : une nécessaire complémentarité 117
Langues vernaculaires, véhiculaires et coloniales 123
Des frontières en voie de démarcation 127
Stabilité politique : violences aux frontières et groupes extrémistes transnationaux 129
Trois façons de représenter la pauvreté 133
Une vision régionale du potentiel de coopération transfrontalière 135
Références 141

Chapitre 6

Intégration ouest-africaine et paysage institutionnel 145

Communautés économiques régionales et autres organisations régionales 146
Les organisations de protection de l'environnement et de gestion de l'eau 149
Des exemples de commissions bilatérale et nationale 153
Des résultats inégaux ? 155
Notes 158
Références 158

Chapitre 7

Les réseaux de politiques publiques transfrontaliers ouest-africains 161

Le réseau des organisations régionales 162
Cartographier les réseaux de politiques publiques 168
Échange d'information et coopération transfrontalière 171
Pouvoir et coopération transfrontalière 179
L'effet des frontières sur les réseaux de politiques publiques 185
Spatialisation des réseaux sociaux 191
Note 198
Références 198

Chapitre 8

Représentations spatiales et coopération transfrontalière en Afrique de l'Ouest 199

L'espace d'action prioritaire de la coopération transfrontalière 200
Les lieux stratégiques de la coopération transfrontalière 210
Vers une gouvernance multiniveaux ? 213
Conjuguer les trois dimensions de la coopération transfrontalière 217
Références 222

Cartes

Carte 1.1 Évolution des tensions de marché, 1960–2020 ... 29
Carte 2.1 Régions administratives ... 42
Carte 2.2 Microrégions étudiées ... 43
Carte 3.1 Organisations régionales en Afrique ... 56
Carte 5.1 Potentiel de population des marchés frontaliers ouest-africains ... 89
Carte 5.2 Potentiel de population (Sénégambie méridionale, Rosso, Kaédi, Kédougou, Ouest Mali) ... 90
Carte 5.3 Potentiel de population (Est Guinée) ... 91
Carte 5.4 Potentiel de population (Sud Mali) ... 92
Carte 5.5 Potentiel de population (Nord Ghana, Bondoukou, Côte ghanéenne) ... 93
Carte 5.6 Potentiel de population (Nord Togo) ... 94
Carte 5.7 Potentiel de population (Sud Togo-Ghana, Sud-Ouest Nigéria) ... 95
Carte 5.8 Potentiel de population (Nikki-Chikanda-Okuta) ... 96
Carte 5.9 Potentiel de population (Gaya-Malanville-Kamba, Birni N'Konni-Illela, Nord Nigéria) ... 97
Carte 5.10 Potentiel de population (lac Tchad et Nord-Est Nigéria) ... 98
Carte 5.11 Potentiel de population par marché frontalier, avec et sans effet frontière ... 100
Carte 5.12 Potentiel de population de Kousséri (Cameroun) avec et sans effet frontière ... 102
Carte 5.13 Potentiel de population Sénégambie avec et sans effet frontière ... 103
Carte 5.14 Potentiel de population Est Guinée, avec et sans effet frontière ... 104
Carte 5.15 Potentiel de population Sud Mali, avec et sans effet frontière ... 105
Carte 5.16 Potentiel de population Ghana-Côte d'Ivoire, avec et sans effet frontière ... 106
Carte 5.17 Potentiel de population Nord Togo, avec et sans effet frontière ... 107
Carte 5.18 Potentiel de population Sud-Ouest Nigéria, avec et sans effet frontière ... 108
Carte 5.19 Potentiel de population Borgou, avec et sans effet frontière ... 109
Carte 5.20 Potentiel de population Nord Nigéria, avec et sans effet frontière ... 110
Carte 5.21 Potentiel de population Lac Tchad, avec et sans effet frontière ... 111
Carte 5.22 Cours d'eau de surface en Afrique ... 113
Carte 5.23 Bassins hydrographiques transfrontaliers en Afrique de l'Ouest ... 114
Carte 5.24 Principaux aquifères en Afrique de l'Ouest ... 116
Carte 5.25 Cultures d'exportation et pastoralisme ... 117
Carte 5.26 Zones de coton, usines d'égrenage et exportations en Afrique de l'Ouest ... 121
Carte 5.27 Bassins de production céréalière ... 122
Carte 5.28 Langues vernaculaires en Afrique de l'Ouest ... 125
Carte 5.29 Langues véhiculaires en Afrique de l'Ouest ... 126
Carte 5.30 Violence politique, 2003–15 ... 130
Carte 5.31 Activité marchande et attaques dans le nord-est du Nigéria (2014–15) ... 131
Carte 5.32 Taux de pauvreté de la région et discontinuités frontalières ... 132
Carte 5.33 Potentiel de coopération transfrontalière – Population ... 137
Carte 5.34 Potentiel de coopération transfrontalière – Ressources hydrauliques ... 137
Carte 5.35 Potentiel de coopération transfrontalière – Agriculture et pastoralisme ... 138
Carte 5.36 Potentiel de coopération transfrontalière – Langues ... 138
Carte 5.37 Potentiel de coopération transfrontalière – Statut des frontières ... 139
Carte 5.38 Potentiel de coopération transfrontalière – Stabilité politique ... 139

Carte 5.39 Potentiel de coopération transfrontalière – Pauvreté 140
Carte 5.40 Potentiel de coopération transfrontalière 141
Carte 6.1 Organisations régionales du fleuve Sénégal, du Liptako-Gourma et du lac Tchad 150
Carte 7.1 Spatialisation du réseau d'information régional 194
Carte 7.2 Spatialisation du réseau d'information de la région du fleuve Sénégal 195
Carte 7.3 Spatialisation du réseau d'information de la région du Liptako-Gourma 196
Carte 7.4 Spatialisation du réseau d'information de la région du lac Tchad 197
Carte 8.1 Cartes mentales à l'échelle régionale 201
Carte 8.2 Cartes mentales à l'échelle locale 202
Carte 8.3 Centre de gravité, distance standard et ellipses de déviation standard 205
Carte 8.4 Espace d'action prioritaire de la coopération transfrontalière : Afrique de l'Ouest 206
Carte 8.5 Espace d'action prioritaire de la coopération transfrontalière : région du fleuve Sénégal 207
Carte 8.6 Espace d'action prioritaire de la coopération transfrontalière : Liptako-Gourma 208
Carte 8.7 Espace d'action prioritaire de la coopération transfrontalière : région du lac Tchad 209
Carte 8.8 Lieux stratégiques pour la coopération transfrontalière à l'échelle régionale 210
Carte 8.9 Lieux stratégiques pour la coopération transfrontalière à l'échelle locale 212

Encadrés

Encadré 1.1 L'indice d'intégration régionale (IIR) des pays de la CEDEAO, de la Mauritanie, du Tchad et du Cameroun 30
Encadré 1.2 Zone de libre-échange de la CEDEAO 32
Encadré 2.1 Programme régional de coopération transfrontalière de la CEDEAO 40
Encadré 2.2 Programme frontière de l'Union africaine 41
Encadré 3.1 Échelle et nature de l'intégration régionale 53
Encadré 3.2 Architecture en matière de paix et de sécurité – CEDEAO 58
Encadré 3.3 La planification d'une zone monétaire unique en Afrique de l'Ouest 59
Encadré 3.4 Opération Hirondelle 61
Encadré 5.1 Deux approches des frontières ouest-africaines 84
Encadré 5.2 Calcul du potentiel de population 86
Encadré 5.3 Le coton en Afrique de l'Ouest 120
Encadré 7.1 De la difficulté à interroger les décideurs 169
Encadré 8.1 Sécuriser la mobilité transfrontalière, l'expérience du projet *Building Resilience and Adaptation to Climate Extremes and Disasters* (BRACED) 219

Graphiques

Graphique 2.1 Combiner le potentiel, l'état actuel et la vision de la coopération transfrontalière 45
Graphique 4.1 Trois représentations visuelles différentes des relations sociales 70
Graphique 4.2 Exemples de topologies de réseaux 72
Graphique 5.1 Calcul du coût final du trajet vers chaque source à partir d'une surface de friction 87
Graphique 5.2 Production annuelle de coton-fibre en Afrique de l'Ouest (1000 tonnes), 1961–2013 118
Graphique 5.3 Réseau des régions frontalières ouest-africaines 134

Graphique 6.1 Réseau d'appartenance aux organisations régionales 157
Graphique 7.1 Centre et périphéries du réseau des organisations régionales en Afrique de l'Ouest 164
Graphique 7.2 Réseau des organisations régionales en Afrique de l'Ouest par type 165
Graphique 7.3 Brokers du réseau des organisations régionales en Afrique de l'Ouest 167
Graphique 7.4 Transformation d'une matrice en réseau 171
Graphique 7.5 Composition des réseaux d'information par type 172
Graphique 7.6 Topologie du réseau selon la longueur du chemin et le coefficient d'agglomération 174
Graphique 7.7 Brokers du réseau d'information ouest-africain 175
Graphique 7.8 Brokers du réseau d'information de la microrégion du fleuve Sénégal 177
Graphique 7.9 Brokers du réseau d'information de la microrégion du Liptako-Gourma 178
Graphique 7.10 Brokers du réseau d'information de la microrégion du lac Tchad 179
Graphique 7.11 Qui est en situation d'exercer un pouvoir ? 181
Graphique 7.12 Composition des réseaux de pouvoir par type 181
Graphique 7.13 Réseau de pouvoir en Afrique de l'Ouest 183
Graphique 7.14 Réseau de pouvoir dans la microrégion du fleuve Sénégal 184
Graphique 7.15 Réseau de pouvoir dans la microrégion Liptako-Gourma 186
Graphique 7.16 Réseau de pouvoir dans la région du lac Tchad 188
Graphique 7.17 Réseau d'information ouest-africain par continent 189
Graphique 7.18 Réseau de pouvoir dans la microrégion du fleuve Sénégal par pays 191
Graphique 7.19 Réseau d'information du Liptako-Gourma par pays 192
Graphique 7.20 Réseau de pouvoir dans la région du lac Tchad par pays 193
Graphique 8.1 Distance standard et ellipse de déviation standard 203
Graphique 8.2 Surface moyenne des espaces frontaliers considérés comme prioritaires selon le pays des personnes interrogées 204
Graphique 8.3 Acteurs devant être plus impliqués dans la coopération transfrontalière par région 214

Tableaux

Tableau 1.1 Indice d'intégration régionale par pays 31
Tableau 5.1 Indicateurs d'intégration régionale 85
Tableau 5.2 Potentiel de population par région fonctionnelle 112
Tableau 5.3 Nombre et capacité des barrages en Afrique de l'Ouest 115
Tableau 5.4 Langues officielles et langues nationales par pays 124
Tableau 5.5 Litiges frontaliers soumis à la Cour internationale de justice, 1975–2016 128
Tableau 5.6 Les cinq plus importants et moins importants différentiels de pauvreté transfrontaliers 133
Tableau 5.7 Potentiel de coopération transfrontalière 136
Tableau 6.1 Communautés économiques régionales (CER) 147
Tableau 7.1 Centralité des dix organisations les plus actives dans la coopération transfrontalière 166
Tableau 7.2 Population enquêtée et taux de réponse par cas d'étude 168
Tableau 7.3 Provenance géographique des acteurs pris en considération dans l'enquête 170
Tableau 7.4 Principaux indicateurs des réseaux d'information 173

Tableau 7.5	Centralité d'intermédiarité pour les acteurs obtenant les scores les plus élevés en Afrique de l'Ouest et dans la région du fleuve Sénégal	176
Tableau 7.6	Centralité d'intermédiarité pour les acteurs obtenant les scores les plus élevés dans le Liptako-Gourma et dans la région du lac Tchad	180
Tableau 7.7	Principaux indicateurs des réseaux de pouvoir	182
Tableau 7.8	Centralité de pouvoir pour les acteurs obtenant les meilleurs scores en Afrique de l'Ouest et dans la région du fleuve Sénégal	185
Tableau 7.9	Centralité de pouvoir pour les acteurs obtenant les meilleurs scores dans le Liptako-Gourma et la région du lac Tchad	187
Tableau 7.10	Homophilie de l'Afrique de l'Ouest par continent	188
Tableau 7.11	Homophilie par pays et microrégion	190
Tableau 8.1	Distance et ellipse de déviation standard par microrégion	205
Tableau 8.2	Consensus sur l'extension et le centre de gravité de la coopération transfrontalière	209
Tableau 8.3	Superficies institutionnelles et espace d'action prioritaire de la coopération transfrontalière	209
Tableau 8.4	Fréquence de nomination des lieux les plus stratégiques à l'échelle locale	211

Sigles et abréviations

ABAKIR	Autorité du bassin du lac Kivu et de la rivière Ruzizi
ABN	Autorité du bassin du Niger
ABORNE	African Borderlands Research Network
ABV	Autorité du bassin de la Volta
ACBF	Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique
ACDI	Agence canadienne de développement international
ACP	États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
ACR	Accord commercial régional
ACLED	Armed Conflict Location & Event Data Project
ACMAD	Centre africain pour les applications de la météorologie au développement
AFD	Agence française de développement
AFL	Acting for Life
AGRHYMET	Centre agro-hydro-météorologique
ALCA	Zone de libre-échange des Amériques
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
ALG	Autorité de développement intégré de la région du Liptako-Gourma
AMAO	Agence monétaire de l'Afrique de l'Ouest
AOF	Afrique occidentale française
APEC	Coopération économique de la zone Asie-Pacifique
APESS	Association pour la promotion de l'élevage au Sahel et en Savane
APGMV	Agence panafricaine de la grande muraille verte
APSA	Architecture africaine de paix et de sécurité
AQMI	Al-Qaida au Maghreb islamique
AREN	Association pour la redynamisation des éleveurs au Niger
ARFE	Association des régions frontalières européennes
ASEAN	Association des Nations de l'Asie du Sud-Est
BAD	Banque africaine de développement
BADEA	Banque arabe pour le développement économique en Afrique
BCE	Banque centrale européenne
BDAA	Banque de développement de l'Afrique australe
BDEAC	Banque de développement des États de l'Afrique centrale
BID	Banque islamique de développement
BIDC	Banque d'investissement et de développement de la CEDEAO
BLSN	Botswana, Lesotho, Swaziland et Namibie
BOAD	Banque ouest-africaine de développement
BRACED	Building Resilience and Adaptation to Climate Extremes and Disasters
C3SAHEL	Cellule de coopération décentralisée transfrontalière des collectivités territoriales du Sahel
CACG	Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne
CAE	Communauté d'Afrique de l'Est
CBDA	Autorité du développement du bassin du Tchad
CBLT	Commission du bassin du lac Tchad
CBRS	Centre d'études des régions frontalières
CCFD	Comité catholique contre la faim et pour le développement
CCRE	Centre de coordination des ressources en eau
CCT	Conseil des collectivités territoriales
CDC	Defense and Security Commission
CE	Commission européenne
CEA	Communauté économique africaine
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEEAC	Communauté économique des États de l'Afrique centrale
CEMAC	Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale
CEMOC	Comité d'état-major opérationnel conjoint
CEN-SAD	Communauté des États sahélo-sahariens
CEPGL	Communauté économique des pays des grands lacs
CER	Communauté économique régionale
CFA	Communauté financière africaine
CHADWET	Initiative Chad Wetlands
CICOS	Commission internationale du bassin du Congo-Oubangui-Sangha
CIJ	Cour internationale de justice
CILSS	Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CIWA	Coopération sur les eaux internationales en Afrique
CLRT	Comité de liaison de la route transsaharienne
CMNNC	Commission mixte nigéro-nigériane de coopération
CNMC	Commission mixte Cameroun-Nigéria
CNUCED	Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification
COMESA	Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe

COPAX	Conseil de paix et de sécurité de l'Afrique centrale
CRSP	Cadre de stratégie de réduction de la pauvreté
CSAO	Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest
CSE	Centre de suivi écologique
CTB	Coopération technique belge
DANIDA	Agence danoise pour le développement international
DDC	Direction du développement et de la coopération suisse
DDG	Groupe danois de déminage
DFID	Département britannique pour le développement international (UK Department for International Development)
DG DEVCO	Direction générale de la coopération internationale et du développement
DG REGIO	Direction générale de la politique régionale et urbaine
EARS	High-Tech Remote Sensing Company
ECOMOG	Brigade de surveillance du cessez-le-feu de la CEDEAO
ECOWAP	Politique agricole régionale de la CEDEAO
ERGM	Modèle de graphe aléatoire exponentiel
ESA	Agence spatiale européenne
FAA	Force africaine en attente
FAD	Fonds africain de développement
FAE	Facilité africaine de l'eau
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FCFA	Franc de la Communauté financière africaine
FED	Fonds européen de développement
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FENU	Fonds d'équipement des Nations Unies
FEWS NET	Famine Early Warning Systems Network
FFEM	Fonds français pour l'environnement mondial
FIDA	Fonds international de développement agricole
FKDEA	Fonds koweitien pour le développement économique arabe
FLM	Front de libération du Macina
FMWR	Federal Ministry of Water Resources
FOMAC	Force multinationale de l'Afrique centrale
FSCT	Fonds structurel des collectivités territoriales
FSD	Fonds saoudien pour le développement
FTAAP	Zone de libre-échange de l'Asie-Pacifique
GADM	Global Administrative Areas
GECT	Groupement européen de coopération territoriale
GIA	Groupe islamique armé
GIABA	Groupe intergouvernemental d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique de l'Ouest
GIZ	Agence allemande de coopération internationale (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit)
GLF	Global Local Forum
GRDR	Groupe de recherche et de réalisations pour le développement rural
gROADS	Jeu de données Global Roads Open Access (Data Set)
GSPC	Groupe salafiste pour la prédication et le combat
GWP	Partenariat mondial de l'eau
GWPO	Organisation du partenariat mondial de l'eau
ICA	Consortium pour les infrastructures en Afrique
ICRAF	Centre international pour la recherche en agroforesterie
IDE	Investissement direct étranger
IGAD	Autorité intergouvernementale pour le développement
IHE	Inconnu
IIR	Indice d'intégration régionale
IIRSAHEL	Initiative pour l'intégration régionale au Sahel
IMAO	Institut monétaire de l'Afrique de l'Ouest
INSAH	Institut du Sahel
IPSS	Institut d'études pour la paix et la sécurité
IRC	Croix rouge internationale
JBS	Journal of Borderlands Studies
JICA	Agence japonaise de coopération internationale
K2M	Kano-Katsina-Maradi
KOBWA	Autorité du bassin du fleuve Komati
LOBI	Initiative locale transfrontalière
LUX-DEV	Agence luxembourgeoise pour la coopération au développement
MARAC	Mécanisme d'alerte rapide d'Afrique centrale
MEDWET	Initiative pour les zones humides méditerranéennes
MFDC	Mouvement des forces démocratiques de Casamance
MM	Mécanisme mondial (Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification)
MNJTF	Force multinationale conjointe (Multinational Joint Task Force)
MNLA	Mouvement national pour la libération de l'Azawad
MOT	Mission opérationnelle transfrontalière
MUJAO	Mouvement pour l'unicité et le jihad en Afrique de l'Ouest

NBC	National Boundary Commission
NBJC	Commission mixte Nigéria-Bénin
NBJTCD	Nigeria Benin Joint Technical Committee on Delimitation
NCF	Nigerian Conservation Foundation
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
NNCC	Chambre de commerce Nigéria-Niger
NNJC	Commission mixte Nigéria-Niger
NPF	Nation la plus favorisée
NU	Nations Unies
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCDN	Organisation commune Dahomey-Niger
OCHA	Bureau de la coordination des affaires humanitaires
OCI	Organisation de coopération islamique
OFID	Fonds de l'OPEP pour le développement international
OIF	Organisation internationale de la francophonie
OIG	Organisation intergouvernementale
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OMAC	Organisation des médias d'Afrique centrale
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMVG	Organisation pour la mise en valeur du fleuve Gambie
OMVS	Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal
ONG	Organisation non gouvernementale
OOAS	Organisation ouest-africaine de santé
ORASECOM	Commission du fleuve Orange-Senqu
OSS	Observatoire du Sahara et du Sahel
OUA	Organisation de l'unité africaine
PAM	Programme alimentaire mondial
PATC	Acte portant adoption de la politique d'aménagement du territoire communautaire
PCTL	Programme propre de coopération transfrontalière locale
PDES	Plan de développement économique et social
PDM	Partenariat pour le développement municipal
PER	Programme économique régional
PFUA	Programme frontière de l'Union africaine
PGIRE	Programme de gestion intégrée des ressources en eau et de développement des usages multiples
PIN	Programme indicatif national
PIR	Programme indicatif régional
PIT	Programme d'initiatives transfrontalières
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
PRACC	Projet d'appui à la compétitivité et à la croissance
PRODEBALT	Programme de développement durable du bassin du lac Tchad
PTF	Partenaire technique et financier
RAOB	Réseau africain des organismes de bassin
RAMSAR	Bureau of the Convention on Wetlands
RBM	Réseau Billital Maroobé
REPAC	Réseau des parlementaires de l'Afrique centrale
RESIMAO	Réseau des systèmes d'information des marchés en Afrique de l'Ouest
RIOB	Réseau international des organismes de bassin
ROPPA	Réseau des organisations paysannes et des producteurs agricoles de l'Afrique de l'Ouest
RPCA	Réseau de prévention des crises alimentaires
RUF	Front révolutionnaire uni
SACU	Union douanière d'Afrique australe
SADC	Communauté de développement d'Afrique australe
SAED	Société nationale d'aménagement et d'exploitation des terres du Delta du fleuve Sénégal et des vallées du fleuve Sénégal et de la Falémé
SIG	Système d'information géographique
SKBo	Sikasso-Korhogo-Bobo Dioulasso
SNA	Analyse des réseaux sociaux
SRTM	Shuttle Radar Topography Mission
TEC	Tarif extérieur commun
TPP	Partenariat transpacifique
UA	Union africaine
UCRE	Unité de coordination des ressources en eau
UE	Union européenne
UEM	Union économique et monétaire
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
UFM	Union du fleuve Mano
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature
UMA	Union du Maghreb arabe
UNECA	Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNISS	Stratégie intégrée des Nations Unies pour le Sahel
UNOWAS	Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel
UNOY	Réseau uni des jeunes bâtisseurs de la paix
UNU/WIDER	Institut mondial pour la recherche sur l'économie du développement de l'Université des Nations Unies
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international
WABI	Frontières et intégrations en Afrique de l'Ouest
WALTPS	Étude sur les perspectives à long terme en Afrique de l'Ouest
WWF	World Wild Fund
XAF	Franc de la coopération financière d'Afrique centrale
XOF	Franc de la Communauté financière africaine
ZMAO	Zone monétaire de l'Afrique de l'Ouest

Résumé

La croissance démographique de l'Afrique de l'Ouest continue d'être l'une des plus dynamiques au monde ; selon les prévisions, le nombre d'habitants devrait passer de 367 millions en 2015 à 538 millions en 2030. Cette poussée va inévitablement augmenter la densité de la population dans la région, multipliant naturellement le nombre des interactions transfrontalières. Ces dernières sont de plus en plus indispensables pour permettre à la région de bénéficier des opportunités économiques offertes par l'expansion des marchés et le dividende démographique. Elles sont tout aussi déterminantes pour contrer les menaces posées par les groupes armés, le changement climatique ou encore le commerce criminel. L'épidémie du virus Ébola de 2013–2015 illustre d'ailleurs bien le rôle de la coopération transfrontalière face à des défis qui ne connaissent pas de frontières.

La coopération transfrontalière est à la croisée de l'intégration régionale et du développement local ; elle s'exprime à plusieurs niveaux et est déterminée par une multitude de facteurs physiques, politiques et sociaux. Elle est ainsi dépendante d'un grand nombre de politiques publiques. Comment améliorer ces politiques et accélérer leur mise en œuvre lorsque cette responsabilité relève des gouvernements nationaux et des organisations régionales ? Comment les processus locaux peuvent-ils être conciliés avec les pratiques institutionnelles et nourrir les politiques publiques ? Comment l'action publique pourrait-elle s'adapter aux dimensions transfrontalières et créer un environnement plus favorable et durable à l'intégration régionale ? Ce rapport fournit, pour la première fois, des fondements analytiques pour répondre à ces questions.

Il analyse la coopération transfrontalière en fonction de son potentiel, de la situation actuelle dans la région et des priorités à son développement et de la manière dont ils interagissent. Puis il égrène les politiques publiques en faveur de la coopération transfrontalière. Le potentiel de coopération est défini par une analyse novatrice de sept indicateurs régionaux qui déterminent dans quelle mesure les disparités sociales, économiques et politiques sont soit source de synergie, soit un obstacle aux initiatives transfrontalières institutionnelles. Ainsi, pour la première fois, les décideurs peuvent visualiser le potentiel global de la coopération transfrontalière en Afrique de l'Ouest. Des approches macro et micro sont adoptées pour étudier la diversité des organisations et des personnes engagées dans l'intégration régionale ; l'analyse des réseaux sociaux permettant au lecteur de se représenter le développement des liens formels et informels entre les acteurs, à l'intérieur comme à l'extérieur de la région. Une cartographie plus poussée permet ensuite d'identifier les régions qui bénéficieraient le plus d'un renforcement des efforts de coopération transfrontalière et les organisations les plus à même de soutenir ces activités.

Les enquêtes de terrain impliquent 137 acteurs de la coopération transfrontalière au niveau global de l'Afrique de l'Ouest et dans trois microrégions : la vallée du fleuve Sénégal, le Liptako-Gourma et le bassin du lac Tchad. Les études recourent à la méthodologie de l'analyse des réseaux sociaux, axée sur les liens entretenus par les acteurs dans un domaine d'activité

donné. Plusieurs séries d'entretiens avec des acteurs engagés dans la coopération transfrontalière permettent de dresser une première cartographie des réseaux transfrontaliers.

Points clés

- Les conclusions abondent en faveur de la coopération transfrontalière en montrant, à travers une analyse novatrice des réseaux sociaux, combien le potentiel est important, en particulier dans le Sahel.
- Le rapport souligne l'importance des spécificités locales clairement perçue par les opérateurs de terrain mais difficile à mesurer et peu prise en compte par les décideurs.
- L'analyse des réseaux sociaux est complémentaire aux autres approches, représentant à la fois la complexité des interactions sociales qui lient les politiques et la spatialisation des réseaux politiques. Elle éclaire la nature des liens, l'importance des acteurs et l'architecture d'un réseau, tous éléments qui influent sur le fonctionnement des réseaux.
- L'analyse des relations de pouvoir au sein des réseaux de politiques publiques transfrontalières montre des différences importantes entre les régions. Au niveau ouest-africain, le réseau est articulé autour d'un petit nombre d'acteurs de profils divers, entretenant des relations stratégiques avec d'autres acteurs bien connectés. Dans la vallée du fleuve Sénégal et dans le bassin du lac Tchad, l'équilibre du pouvoir est en faveur des organismes publics et organisations ad hoc pour lesquels la plupart des acteurs travaillent. Cette situation contraste avec le réseau de la microrégion du Liptako-Gourma où les relations de pouvoir de force sont plus équilibrées et impliquent une grande diversité d'organisations gouvernementales et non gouvernementales. Ces constats illustrent que les réseaux de politiques publiques sont influencés à des degrés divers par les frontières.
- La conurbation Lagos-Cotonou, le Dendi, la région haoussa, la frontière entre Togo et Burkina Faso et le triangle Sikasso-Korhogo-Bobo Dioulasso (SKBo) sont considérés par les décideurs régionaux comme des zones prioritaires pour le développement de la coopération transfrontalière.

Recommandations

- L'analyse des réseaux sociaux pourrait contribuer à l'amélioration des stratégies régionales et nationales d'appui à la coopération transfrontalière, en particulier par la spatialisation des enjeux. Celle-ci offre une échelle de lecture plus appropriée aux conditions locales allant dans le sens de politiques plus territorialisées.
- Ces politiques territorialisées pourraient s'appuyer sur les résultats issus des travaux :
  1. Mobiliser le potentiel de coopération encore inexploité dans les zones jouissant de conditions potentiellement favorables à la coopération mais où les

acteurs locaux ne sont pas suffisamment reliés aux réseaux de gouvernance. Ce cas s'illustre dans la région du lac Tchad, autour du fleuve Gambie et de la région du fleuve Mano étendue à l'ensemble du Libéria, de la Sierra Leone, de la Côte d'Ivoire et de la région sud de la Guinée.

2. Améliorer la coordination au sein des réseaux dans les régions identifiées comme prioritaires pour la coopération transfrontalière mais où les réseaux sont peu développés aux niveaux local et régional ; ceci afin d'encourager l'échange d'informations de part et d'autre des frontières nationales et entre les divers partenaires. Ceci concerne particulièrement la région haoussa au nord du Nigéria, qui compte environ 50 millions d'habitants.
3. Concilier les priorités politiques et le développement des régions bénéficiant de conditions potentiellement favorables à la coopération transfrontalière par des investissements nationaux. De telles mesures seraient particulièrement bénéfiques dans le sud de la Guinée, à la frontière entre le Libéria et la Sierra Leone et dans l'ouest de la Côte d'Ivoire où les ressources locales sont inférieures à la moyenne régionale.

- Les résultats montrent la valeur ajoutée de la coopération transfrontalière. Si elle est mise en avant dans les programmes du Conseil des collectivités territoriales de l'UEMOA, le Programme régional de coopération transfrontalière de la CEDEAO et le Programme frontière de l'Union africaine, elle devrait être déclinée au niveau d'autres politiques.
- Un effort particulier devrait être mis sur la transposition dans les législations nationales des directives de la Convention de Niamey sur la coopération transfrontalière et la promotion de financements dédiés à la coopération transfrontalière.
- L'amélioration de la coordination entre pouvoir national et pouvoir local serait favorisée par un plus grand transfert de ressources et de compétences au profit des organisations décentralisées et un plus grand rôle donné à la société civile.

Partie I Vers une nouvelle approche de la coopération transfrontalière

Chapitre 1
Coopération transfrontalière en Afrique de l'Ouest, rapprocher les travaux de recherche et les politiques 27

Chapitre 2
Une approche relationnelle de la coopération transfrontalière en Afrique de l'Ouest 37

Chapitre 3
Régionalisme, intégration régionale et régionalisation en Afrique de l'Ouest 49

Chapitre 4
Analyse des réseaux sociaux et coopération transfrontalière en Afrique de l'Ouest 67

Chapitre 1

Coopération transfrontalière en Afrique de l'Ouest, rapprocher les travaux de recherche et les politiques

Inéluctable densification du peuplement régional et frontalier 28
Scénario tendanciel et politiques 29
Réconcilier le « bas » et le « haut » 34

Le Chapitre 1 porte d'abord un regard sur l'avenir pour montrer que la forte croissance démographique à l'horizon des deux prochaines générations poursuivra son œuvre. Les bassins de peuplement continueront de se densifier et de s'étendre en dépassant les frontières. Les villes qui structurent ces bassins seront plus nombreuses et plus peuplées. Les interactions transfrontalières seront donc mécaniquement plus fortes, qu'elles soient ou non encouragées par les politiques nationales et régionales. Puis le chapitre survole les dynamiques transfrontalières développées par les acteurs locaux, qui ont en commun de contourner les initiatives institutionnelles, de composer avec les pratiques abusives de ceux qui sont censés les appliquer, ou encore de compenser leur absence ou leurs insuffisances. Enfin, prenant acte du fait que l'amélioration des politiques publiques est un processus long, il évoque les contributions potentielles des travaux menés dans l'étude et l'intérêt de travailler activement à un rapprochement entre dynamiques de régionalisation « par le bas » et régionalisme « par le haut ».

Messages clés

- La densification du peuplement régional et la multiplication des villes frontalières consécutive à la forte croissance démographique vont encourager les initiatives transfrontalières.
- La coopération transfrontalière est liée à des facteurs physiques, politiques et sociaux au niveau tant local que régional. Par conséquent, elle est influencée par les politiques publiques d'intégration régionale et de développement local.
- La convergence des politiques macro-économiques entre pays ouest-africains peut aider à réduire l'effet des chocs externes et les trafics résultant des différentiels douaniers et législatifs.

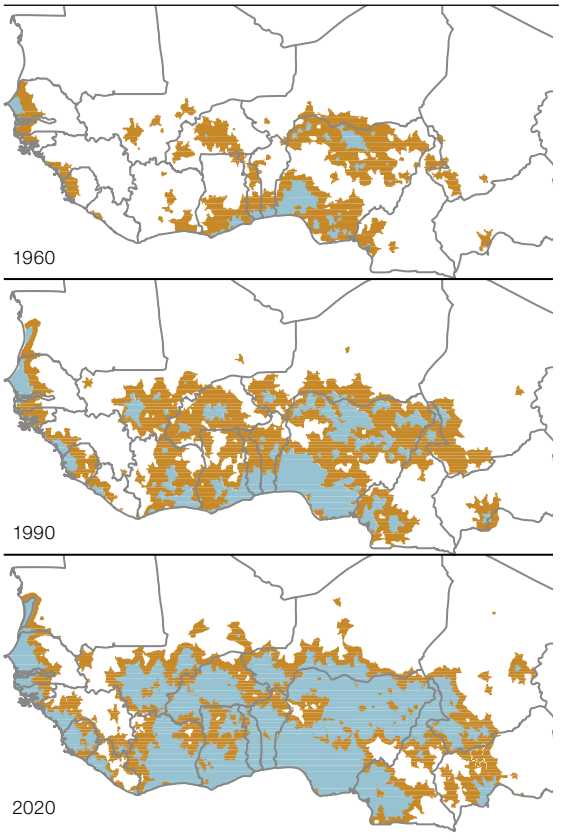
INÉLUCTABLE DENSIFICATION DU PEUPLEMENT RÉGIONAL ET FRONTALIER

En 1998, l'Étude sur les perspectives à long terme en Afrique de l'Ouest (Cour et Snrech, 1998 [étude connue sous le sigle WALTPS]), met en évidence les relations entre croissance démographique, croissance urbaine et économie de marché. Un indicateur dit de « tension de marché » y montre l'extension rapide des espaces connectés aux marchés urbains sous l'effet de la croissance de la population de 1960 à 2020 (Carte 1.1). Tenant compte du poids et de l'éloignement des différents marchés, des coûts liés au franchissement de la distance et des conditions agricoles locales, l'indicateur développé par l'étude confirme l'intégration économique de la région. Au fil du temps, en effet, les espaces de marchés disjoints se connectent entre eux pour former un continuum transfrontalier nourrissant et se nourrissant du développement du commerce régional et des réseaux sociaux et économiques. WALTPS prévoit qu'à l'horizon 2020, le commerce agroalimentaire sera pour moitié d'origine régionale. Des analyses plus récentes confirment la justesse de cette vision, montrant notamment que les agglomérations animant des espaces socio-économiques transfrontaliers sont de plus en plus nombreuses et peuplées (OCDE/CSAO, 2013).

La population ouest-africaine comprenant les pays de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO [Cabo Verde, Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Libéria, Mali, Niger, Nigéria, Sénégal, Sierra Leone, Togo]), le Cameroun, la Mauritanie et le Tchad, va continuer de croître rapidement. Elle devrait passer de 367 millions en 2015 à 538 millions en 2030, soit 170 millions d'habitants de plus en l'espace de 15 ans. Il est donc plus que probable que la trame humaine régionale continuera de se densifier, y compris à proximité des frontières. Par exemple, la population cumulée de Gaya (Niger) et Malanville (Bénin), distantes de 7 kilomètres, pourrait passer de 95 000 à 130 000 habitants entre 2015 et 2030. Katsina (Nigéria) pourrait voir sa population passer de 330 000 à 530 000 habitants, alors qu'à moins de 100 km de l'autre côté de la frontière, la ville de Maradi (Niger) passerait de 200 000 à 300 000 habitants (Moriconi-Ebrard, Harre et Heinrigs, 2016). Dans les décennies à venir, des communautés de plus en plus nombreuses peupleront des espaces frontaliers de plus en plus connectés au reste de l'espace régional par un continuum de peuplement de plus en plus dense.

Carte 1.1

Évolution des tensions de marché, 1960–2020



Note : Les zones en bleu sont fortement connectées aux marchés, les zones en jaune modérément et les zones en blanc très peu.

Source : Cour et Snrech 1998

SCÉNARIO TENDANCIEL ET POLITIQUES

L'importance des dynamiques transfrontalières, largement centrées sur le commerce et la circulation des personnes, mais non limitées à ces derniers, devrait croître. Si l'environnement politique n'évolue pas, ces dynamiques s'appuieront sur trois types de dynamiques : les « effets de bord » de la frontière liés à la contrebande, aux flux de réexportation et au transit (Chapitre 3) ; les complémentarités transfrontalières potentielles (Chapitre 5) ; et les initiatives transfrontalières locales réussissant à se développer malgré l'absence de cadre juridique adapté (Chapitre 6). Ces trois types de dynamiques ne s'excluent pas. Les deux premières, en particulier, se développent le plus souvent de façon concomitante ; la dernière inclut la plupart du temps des activités ou investissements relatifs au développement des échanges commerciaux.

Le premier cas de figure est le plus médiatisé. Il n'est pas spécifique à l'Afrique et a même été prédominant en Europe. Avant la naissance et le développement du processus européen d'intégration, l'économie de très nombreuses localités frontalières reposait (et repose encore) sur le différentiel de taxation de certains produits de part et d'autre de la frontière, sur l'arbitrage entre deux monnaies, ou sur la contrebande. En Afrique de l'Ouest, il est très probable que, même si la convergence des politiques macroéconomiques des pays ouest-africains fait de grands progrès dans les décennies à venir, le commerce de contrebande perdurera et continuera de nourrir les dynamiques transfrontalières. La question se pose néanmoins de savoir dans quelle mesure ces activités peuvent constituer un vecteur d'intégration durable. Il est tentant de voir

dans le développement des régions fonctionnelles ouest-africaines une forme d'intégration informelle, « par le bas », qui viendrait pallier les insuffisances de l'intégration « par le haut » mise en œuvre par les États et les organisations intergouvernementales. Cependant, la plupart des flux transnationaux sont extrêmement flexibles dans le temps et dans l'espace, ce qui signifie que leur contribution au développement local est très incertaine.

Il suffit pour s'en convaincre de considérer les conséquences sur l'économie béninoise de la crise économique et financière qui frappe le Nigéria depuis la fin 2015 et la chute brutale des cours mondiaux du pétrole. La baisse du cours du naira face au franc de la Communauté financière africaine (FCFA) incite les Béninois à s'approvisionner encore plus au Nigéria et diminue le pouvoir d'achat des Nigérians au Bénin. En conséquence, les compagnies pétrolières installées au Bénin ne vendent plus d'essence, n'étant plus compétitives face au carburant du grand voisin. Autre conséquence, le marché de Cotonou perd un grand nombre de clients, tout comme les sociétés de réexportation (notamment d'automobiles), dont les principaux acheteurs sont les Nigérians. Au total, l'activité économique baisse, de même que les revenus fiscaux de l'État, sans compter l'inflation. Sur les marchés de Cotonou, les prix de certains produits alimentaires doublent, car les commerçants tentent de compenser la baisse du volume de leurs ventes par une augmentation des prix.

Si les divergences monétaires et commerciales – notamment entre le Nigéria et ses voisins – perdurent ou s'exacerbent encore dans les années et les décennies à venir, ces dynamiques se poursuivront, augmenteront en volume tout en restant volatiles. Si, au contraire, la convergence des politiques progresse, la part relative des flux de contrebande dans le commerce transfrontalier pourrait diminuer. Pour l'heure, la perspective du statu quo est la plus probable pour deux raisons :

- La convergence des politiques budgétaires et fiscales ne progresse que très peu. En d'autres termes, la marche vers la monnaie unique de la CEDEAO devrait être encore longue. Concernant la convergence des politiques commerciales, la mise en œuvre du tarif extérieur commun (depuis janvier 2015) mériterait d'être évaluée. La zone de libre-échange décidée en 1979 est, quant à elle, encore loin d'être une réalité (Encadré 1.2).
- Certains pays servant de transit aux flux régionaux, ainsi que de nombreux opérateurs économiques puissants, ont intérêt au maintien des disparités fiscales et réglementaires (Chapitre 3).

Encadré 1.1

L'indice d'intégration régionale (IIR) des pays de la CEDEAO, de la Mauritanie, du Tchad et du Cameroun

Cet indice est proposé par la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (UNECA), l'Union africaine (UA) et la Banque africaine de développement (BAD) en 2016. Il s'appuie sur l'existence de textes communautaires, et non sur une évaluation de leur application, ce qui peut être problématique pour certains domaines comme la libre circulation des personnes au sein de la CEDEAO qui, bien qu'officiellement garantie, génère toutes sortes de contraintes sur le terrain. Cet indicateur peut donc être considéré comme surévalué au regard de la réalité de terrain. Il montre toutefois que, dans l'espace CEDEAO, la libre circulation dans les textes est plus avancée que dans la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC). À l'opposé, l'indicateur « intégration commerciale », qui s'appuie sur les chiffres officiels du commerce intrarégional, est sans aucun doute sous-évalué du fait de l'importance des flux commerciaux non enregistrés. Il en va de même pour l'indicateur « intégration productive », qui mesure principalement le commerce intracommunautaire de biens intermédiaires. Pour ce qui concerne les indicateurs relatifs à l'intégration financière et macroéconomique et aux infrastructures régionales, les notations de l'IIR peuvent être considérées comme réalistes puisque s'appuyant sur des éléments tangibles (convertibilité des monnaies, taux d'inflation, existence de réseaux de communication). L'IIR est, quoi qu'il en soit, le seul outil de mesure des tendances et de comparaison ; même s'il mérite d'être largement nuancé par des observations qualitatives.

Le deuxième cas de figure s'appuie sur les complémentarités au sein du marché régional, entre bassins de production et de consommation. La croissance de la population, notamment urbaine, et de la proportion de personnes ne produisant pas de denrées alimentaires, augmentent mécaniquement la taille du marché, y compris celle du commerce transnational des produits locaux. Ce commerce représente des volumes considérables de maïs produit dans les zones soudano-sahéliennes et consommé en grande partie dans les conurbations côtières ; d'huile de palme échangée entre les forêts guinéennes et le reste de la région ; d'oignons du Niger exportés vers Abidjan ; de poisson du delta du fleuve Niger vendu jusque sur le Golfe de Guinée ; ou de bétail sahélien approvisionnant les villes côtières.

Ces flux régionaux s'appuient sur et nourrissent des économies transfrontalières

Tableau 1.1
Indice d'intégration régionale par pays

Pays de performance élevée [a]
Pays de performance moyenne [b]
Pays de performance faible [c]

	Indice global	Intégration commerciale	Infrastructures régionales	Intégration productive	Libre circulation des personnes	Intégration financière et macro-économique
Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)						
Côte d'Ivoire	0.675	0.986	0.370	0.280	0.800	0.941
Togo	0.671	0.466	0.646	0.494	0.800	0.947
Sénégal	0.628	0.648	0.338	0.383	0.800	0.968
Bénin	0.548	0.358	0.383	0.279	0.800	0.920
Niger	0.556	0.447	0.352	0.182	0.800	1.000
Ghana	0.546	0.604	0.603	0.470	0.800	0.253
Burkina Faso	0.537	0.425	0.404	0.083	0.800	0.971
Mali	0.525	0.485	0.271	0.119	0.800	0.950
Nigéria	0.501	1.000	0.385	0.168	0.800	0.153
Guinée-Bissau	0.500	0.413	0.339	0.000	0.800	0.950
Gambie	0.447	0.005	0.550	0.517	0.800	0.362
Sierra Leone	0.404	0.519	0.315	0.353	0.800	0.033
Libéria	0.357	0.000	0.331	0.376	0.800	0.277
Guinée	0.301	0.110	0.430	0.167	0.800	0.000
Communauté économique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC)						
Cameroun	0.664	0.980	0.482	0.439	0.450	0.966
Tchad	0.512	0.747	0.196	0.190	0.450	0.978
Union du Maghreb arabe (UMA)						
Mauritanie	0.310	0.000	0.434	0.312	0.667	0.138

Le score maximal est 1.000.
a) Le score est plus élevé que la moyenne des pays des Communautés économiques régionales (CER) ; b) Le score est dans la moyenne des pays des CER ; c) Le score est plus faible que la moyenne des pays des CER

Source : Union africaine/Groupe de la Banque africaine de développement/Nations Unies 2016

vivaces. Par exemple, celle d'Ouangolodougou, au nord de la Côte d'Ivoire, qui comptait 23 800 habitants en 2010 selon *Africapolis* (Moriconi-Ebrard, Harre et Heinrigs, 2016). Reliée aux marchés de Sikasso au Mali et Niagoloko au Burkina Faso, la ville constitue un centre d'échange des produits locaux et des produits importés du marché mondial. Des situations similaires sont observées dans les marchés frontaliers qui jalonnent certains segments particulièrement dynamiques des frontières ouest-africaines (OCDE/CSAO, 2014), comme Diaobé au Sénégal, Sinkansé au Burkina Faso et Malanville au Bénin.

Le problème ici n'est pas que les politiques s'opposent au développement du commerce. Au contraire, les pays d'Afrique de l'Ouest ont officiellement aboli les taxes douanières et les entraves au commerce des produits de l'agriculture, de la pêche et de l'élevage, ainsi qu'à l'artisanat, faisant de la CEDEAO un « bon élève » (Encadré 1.1). Le problème réside dans la non-application des politiques de libre circulation des biens et des personnes. Comme le rappellent les Nations Unies et la CEA (Nations Unies/UNECA/CEDEAO, 2015) :

> Certains pays exigent un certificat d'origine pour les produits agricoles, ce qui n'est pas conforme aux textes de la CEDEAO. Les exportateurs béninois doivent demander une autorisation spéciale à Abuja car le Nigéria doute de l'origine des produits importés du Bénin.
>
> [...]
>
> L'arachide que l'on produit au Sénégal n'est pas acceptée en Guinée, et les bananes qui viennent de Guinée n'entrent pas officiellement au Sénégal.

Ces difficultés, particulièrement évidentes lorsque deux pays n'appartiennent pas à la même zone monétaire, expliquent pourquoi une grande part du commerce régional de produits légalement exemptés de taxe et même de contrôle d'origine est, dans les faits, une sorte de commerce de contrebande. L'enjeu n'est pas de contourner les politiques, mais de s'adapter au mieux aux pratiques abusives des représentants de l'État, ou au non-respect par ces derniers de leurs engagements communautaires.

Ces pratiques perdureront-elles ? Pour que la réponse soit négative, il faudrait que tous les États concernés soient convaincus que la suppression des barrières douanières induira plus d'avantages et de moyens financiers qu'elle n'en fera disparaître. Les faits suggèrent un certain scepticisme, d'autant que le mécanisme de compensation mis en place dans le cadre de la zone de libre-échange n'a pas bien fonctionné (Encadré 1.2). Elles constituent quoi qu'il en soit un obstacle au développement d'une coopération transfrontalière formelle. Des marchés bien

Encadré 1.2
Zone de libre-échange de la CEDEAO

La mise en place de la zone de libre-échange au sein de la CEDEAO commence en 1979, lorsque le principe du démantèlement total des restrictions tarifaires pour les produits locaux, les œuvres d'art traditionnel et les produits finis est adopté. La création de la zone de libre-échange implique un mécanisme de compensation de la perte des recettes encourue par les États membres à cause de la suppression des tarifs sur le commerce intracommunautaire. La durée de la période des arrangements financiers compensatoires est fixée à quatre ans, à partir du 1er janvier 2004. Les montants devant faire l'objet de compensations dépendent de la perte de recettes douanières subies par l'État membre suite à l'importation des produits industriels d'origine approuvée. Ces montants sont fonction des taux de remise suivants : 100 % des pertes encourues en 2004, 80 % des pertes encourues en 2005, 60 % des pertes subies en 2006, 30 % des pertes subies en 2007 et 0 % des dépréciations subies à partir du 1er janvier 2008. Le fonctionnement de ce mécanisme a cependant été mitigé car le budget destiné à financer les compensations dépendait du paiement des contributions des États membres.

Source : Nations Unies/UNECA/CEDEAO 2015

équipés ou des facilités de stockage frontalier sont certes des investissements utiles et appréciés par les opérateurs économiques, ils sont aussi des lieux de contrôle, de taxation et de prédation que ces mêmes opérateurs cherchent à éviter.

Le troisième cas de figure a trait aux initiatives, encore trop peu nombreuses, de coopérations transfrontalières structurées associant des collectivités ou des associations locales de part et d'autre d'une frontière. Parmi les exemples récents figure le Programme gouvernance citoyenne des territoires dans le bassin du fleuve Sénégal, qui porte sur cinq régions réparties sur trois pays (Mali, Mauritanie, Sénégal). Ce programme, porté par le Groupe de recherche et de réalisations pour le développement rural (GRDR) associe les enjeux de gouvernance locale dans chacune des trois zones frontalières, le développement économique local et les enjeux transfrontaliers proprement dits, comme la prévention des conflits, les foires transfrontalières ou la gestion des ressources partagées. L'Initiative pour l'intégration de l'infrastructure régionale au Sahel (IIRSAHEL) constitue un autre exemple (*Local Cross-Border Initiative* [LOBI]/ Union économique et monétaire ouest-africaine [UEMOA]) réunissant neuf collectivités locales frontalières du Burkina Faso, du Mali et du Niger. Avec l'appui de l'UEMOA, de la coopération luxembourgeoise et du Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU), cette zone transfrontalière se dote d'infrastructures communes, telles que des pistes de bétail, des parcs de vaccination, des abattoirs, etc.

Ces initiatives associent une gamme large d'acteurs, y compris des fonctionnaires de l'État coopérant au nom de l'intérêt général. La contrainte réside dans l'inadéquation des cadres juridiques. Comment créer une structure transfrontalière de gestion d'un projet commun ? Comment gérer ce projet commun à l'aune de trois juridictions distinctes ? Comment favoriser la coopération entre collectivités locales n'appartenant pas à un même pays ? L'une des réponses les plus fréquentes consiste à ne s'appuyer que sur un seul bord d'une frontière pour développer une initiative frontalière. C'est le cas notamment des projets de construction ou de rénovation de marchés à bétail conçus avec une collectivité locale frontalière afin d'attirer plus de bétail. Cette démarche peut être reproduite dans de nombreux domaines, comme dans l'éducation, où un lycée frontalier est susceptible d'attirer des élèves vivant de l'autre côté de la frontière.

Ces initiatives s'appuient généralement sur des évaluations du potentiel transfrontalier, et même souvent sur des concertations informelles avec les acteurs du pays voisin. Certaines d'entre elles sont appuyées par des organisations régionales (UEMOA, Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel [CILSS]), qui y voient un moyen efficace de renforcer la coopération régionale « par le bas », sans avoir à aborder les complexités d'un montage transfrontalier institutionnel. Il existe ainsi plusieurs expériences réussies « d'accords transfrontaliers » qui font figure d'opération pilote susceptible d'en inspirer d'autres. Ainsi, la province de la Kossi (Burkina) et le cercle de Tomina (Mali) ont signé, avec l'aval des deux États concernés, une convention locale de gestion des ressources naturelles. Ce type d'expérience novatrice devrait se développer, car la coopération transfrontalière revient en force dans les discours politiques.

La base d'un édifice existe avec la Convention de l'Union africaine sur la coopération transfrontalière – dite Convention de Niamey – adoptée en juin 2014. À la mi-2016, neuf pays l'ont signée, dont sept couverts par la présente étude (Bénin, Guinée-Bissau, Mauritanie, Niger, Sierra Leone, Tchad, Togo) ; seul le Niger l'a ratifiée. Elle entrera en vigueur lorsque 15 pays l'auront ratifiée, ouvrant la voie à la mise en place d'un ensemble d'instruments opérationnels.

En outre, à un environnement juridique et réglementaire favorable, doit pouvoir « répondre » un niveau de décentralisation suffisant pour que les acteurs locaux soient en mesure de formuler et de mettre en œuvre des initiatives de coopération transfrontalière. Le rôle des élus locaux dans la construction régionale est d'ailleurs de plus en plus mis en avant. En Afrique de l'Ouest, la traduction la plus achevée de cette reconnaissance réside dans la création, en 2011, du Conseil des collectivités territoriales (CCT) par un acte additionnel au traité de l'UEMOA. Cette décision s'appuie sur une double évidence. La première est que, sur un peu plus de 2000 collectivités territoriales

que comptent les pays de l'UEMOA, près de la moitié sont frontalières. La seconde est que tous les pays de l'Union sont engagés à divers degrés dans des processus de décentralisation (Chapitre 8). Ceci est également vrai pour les autres pays de la CEDEAO, le Cameroun, la Mauritanie et le Tchad. De ce point de vue, la situation est très contrastée.

Si la plupart des pays se sont dotés de cadres constitutionnels et législatifs assez favorables à la décentralisation, et si la démocratie locale semble relativement bien installée dans un grand nombre d'entre eux, deux faiblesses structurelles ne sont pas encore surmontées : la faiblesse des moyens financiers et la faiblesse des capacités institutionnelles des collectivités locales. Deux cas spécifiques méritent d'être soulignés. Tout d'abord celui de la République fédérale du Nigéria, dont les 36 États apparaissent comme beaucoup mieux dotés en moyens financiers que les collectivités locales des autres pays de la région. Il serait d'ailleurs peut-être pertinent de ne pas considérer les États fédérés nigérians, mais les gouvernements locaux *(Local Government Areas)* dont ils sont constitués, ces derniers ayant plus de similarités avec les collectivités locales des autres pays. Le second cas concerne la Guinée, la Guinée-Bissau, le Libéria et le Togo, où le transfert de ressources de l'État aux collectivités locales, les ressources propres et la performance des communes sont particulièrement bas en comparaison régionale. Les trois premiers pays sont également affectés d'un indice d'intégration régional très faible (Encadré 1.1), cumulant ainsi un double désavantage au regard de la coopération transfrontalière.

RÉCONCILIER LE « BAS » ET LE « HAUT »

Parce qu'elle se situe au croisement de l'intégration régionale et du développement local, qu'elle peut s'exprimer à différentes échelles et qu'elle est déterminée par une multitude de facteurs physiques, politiques et sociaux, la coopération transfrontalière dépend d'un très grand nombre de politiques publiques (Chapitre 2). Les dynamiques d'intégration socio-économique évoquées plus haut ont en commun un positionnement décalé par rapport à certaines de ces politiques, qu'il s'agisse de les contourner, de composer avec ceux qui sont censés les appliquer, ou encore de compenser leur absence ou leurs insuffisances. Dans tous les cas, les dynamiques « par le bas » s'adaptent et continueront de s'adapter aux conditions changeantes de l'environnement international et aux différentes politiques mises en place « par le haut ».

La question de l'amélioration de ces politiques et de l'accélération de leur mise en œuvre se pose néanmoins. Elle est entre les mains des gouvernements et des organisations régionales. Les chantiers sont nombreux et les processus longs, dans un contexte où les dynamiques transnationales et transfrontalières s'intensifient rapidement au rythme de la forte croissance démographique. Comment, dans ces conditions, rapprocher les « processus par le bas » des pratiques institutionnelles mises en place « par le haut » et nourrir la formulation des politiques publiques ? Comment les politiques publiques pourraient-elles s'adapter à leur tour à ces dynamiques et construire un environnement plus favorable à une coopération transfrontalière durablement structurante pour l'intégration régionale ? Les travaux présentés ici pourraient être porteurs d'éléments de réponse.

En premier lieu, ils permettent de renforcer l'argumentaire politique en faveur de la coopération transfrontalière. Ils montrent par des arguments novateurs que les potentiels concrets de coopération sont importants, mais aussi très variables selon les régions (Chapitre 5). La première condition nécessaire à la viabilité d'une politique réside dans la conviction partagée par tous que cette politique apportera une plus-value à la majorité des acteurs concernés. Ceci ne semble pas être encore totalement le cas dans la sphère de l'intégration régionale, même s'il faut reconnaître et saluer les progrès de cette dernière. Le stade de la conviction, de la démonstration de l'utilité et des effets positifs de la coopération transfrontalière mérite donc que l'on s'y attarde encore.

Le potentiel de coopération transfrontalière synthétisé dans la Carte 5.19 mérite en

particulier d'être débattu avec la seule instance représentative des élus locaux dans le processus d'intégration régionale : le Conseil des collectivités locales de l'UEMOA. Il mérite également d'être croisé avec les projets soutenus dans le cadre du Conseil des collectivités territoriales (CCT/UEMOA), du Programme régional de coopération transfrontalière (PRCT) de la CEDEAO et du Programme frontière de l'Union africaine. De ce processus de débat pourrait naître une impulsion politique additionnelle en faveur de la valorisation de la frontière en Afrique de l'Ouest et centrale.

En second lieu, ce rapport contribue à une meilleure prise en compte des spécificités locales, souvent parfaitement perçues par les acteurs de terrain, mais difficilement mesurables, donc peu prises en compte dans les politiques. Les praticiens pourraient se saisir de l'analyse des réseaux sociaux (Chapitre 4) pour affiner la conception, la mise en œuvre et l'évaluation d'initiatives transfrontalières et frontalières ; de même que du « potentiel de population » des marchés frontaliers (Chapitre 5). Ces outils pourraient également être utilisés utilement pour affiner les politiques régionales et nationales de promotion de la coopération transfrontalière.

En étudiant les acteurs sociaux par le biais de leurs relations, l'approche relationnelle adoptée dans le rapport fournit un éclairage réaliste des flux de capitaux, d'informations et de ressources qui transcendent les catégories ou groupes sociaux, tels que les communautés, les villages, les partis politiques ou les classes sociales. Bien que les concepts fondamentaux développés par l'analyse des réseaux sociaux, tels que la centralité, l'enracinement *(embeddedness)* ou l'intermédiarité *(brokerage)*, soient de plus en plus utilisés pour décrire et modéliser des structures économiques, politiques et sociales, ils le sont encore peu dans le champ du développement.

En complément des autres approches, l'analyse des réseaux sociaux est pertinente pour saisir à la fois la complexité des liens sociaux qui rapprochent les politiques, ainsi que la spatialisation des réseaux politiques, notamment au-delà des frontières. Elle éclaire la nature des liens, la proéminence de certains acteurs et l'architecture d'un réseau, celle-ci ayant un impact direct sur les comportements individuels. Les structures décentralisées, par exemple, sont particulièrement adaptées pour faire face aux incertitudes auxquelles sont confrontés quotidiennement les politiques.

Au-delà du champ académique, l'analyse des réseaux constitue également un levier d'autonomisation pour les communautés locales et les organisations non gouvernementales (ONG), ainsi qu'un outil d'opérationnalisation pour les organisations internationales et les gouvernements. L'une des applications les plus visibles de cette approche de la coopération transfrontalière est de permettre d'identifier, cartographier et analyser précisément la position structurelle des politiques et des organisations. La capacité d'appréhender à la fois les composantes et les liens d'un groupe social permet de distinguer les acteurs particulièrement connectés de ceux qui ne le sont pas. Les acteurs bien connectés sont fortement incorporés dans leur groupe et ont développé des contacts externes diversifiés. À l'opposé, les acteurs peu incorporés avec des contacts externes homogènes qui possèdent peu de capital social dont il est possible de tirer parti, peuvent se trouver marginalisés au sein de réseaux politiques transfrontaliers.

Les résultats des travaux confirment que l'analyse des réseaux sociaux est prometteuse pour saisir la complexité des liens sociaux qui rapprochent les acteurs impliqués dans le processus d'intégration régionale en complément d'autres approches plus qualitatives. Ils rappellent enfin que les régions frontalières peuvent contribuer au processus d'intégration régionale, à condition que des politiques territorialisées encouragent des investissements adaptés aux enjeux de chaque région.

Références

Cour, J. et S. Snrech (dir. pub.) (1998), *Préparer l'avenir de l'Afrique de l'Ouest – Une vision à l'horizon 2020 : Étude des perspectives à long terme en Afrique de l'Ouest,* Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264263727-fr.

Moriconi-Ebrard, F., D. Harre et P. Heinrigs (2016), *L'urbanisation des pays de l'Afrique de l'Ouest 1950–2010 : Africapolis I, mise à jour 2015,* Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264252257-fr.

Nations Unies/UNECA/CEDEAO (2015), « La CEDEAO à 40 ans, une évaluation des progrès vers l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest », www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/uneca_ecowas_report_fr_web.pdf.

OCDE/CSAO (2014), *Un atlas du Sahara-Sahel : Géographie, économie et insécurité,* Cahiers de l'Afrique de l'Ouest, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264222335-fr.

OCDE/CSAO (2013), *Peuplement, marché et sécurité alimentaire,* Cahiers de l'Afrique de l'Ouest, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264187412-fr.

Union africaine/Groupe de la Banque africaine de développement/Nations Unies (2016), « Indice de l'intégration régionale en Afrique : Rapport 2016 », www.uneca.org.

Chapitre 2

Une approche relationnelle de la coopération transfrontalière en Afrique de l'Ouest

Coopération et politiques publiques 38
Trois dimensions de la coopération transfrontalière 39
Trois types de politiques publiques 44
Le futur de la coopération transfrontalière 45

Le Chapitre 2 souligne la valeur ajoutée de la coopération et des politiques publiques transfrontalières pour l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest et les différentes formes qu'elles peuvent prendre. Il analyse les trois dimensions de la coopération et des politiques publiques transfrontalières, s'attardant sur les évolutions récentes, les zones potentielles d'activités et les visions politiques pour leur développement. Les décalages entre ces dimensions sont ensuite recensés dégageant la nécessité d'approches plus relationnelles de la coopération transfrontalière afin de proposer des politiques publiques plus adaptées. Ce chapitre conclut par une brève description des modèles institutionnels qui se sont révélés efficaces pour une intégration régionale plus étroite.

Messages clés

- La forte hétérogénéité spatiale entre les régions frontalières d'Afrique du Nord et de l'Ouest affecte leur capacité à développer des initiatives transfrontalières ; certaines régions sont dotées d'un potentiel de coopération plus élevées que d'autres.
- Alors qu'il existe peu de différences significatives au niveau des caractéristiques des réseaux régionaux de coopération transfrontalière, des divergences se dessinent au niveau des relations de pouvoir entre microrégions. Ces réseaux de pouvoir lient un nombre limité d'acteurs aux profils variés maintenant des relations stratégiques avec d'autres acteurs eux-mêmes bien connectés.
- La coopération transfrontalière devrait construire sur la grande diversité des régions ouest-africaines et les projets institutionnels devraient fournir des biens publics adaptés aux défis socio-économiques de chaque région.
- La priorisation par les pays ouest-africains d'un modèle d'intégration basé sur le renforcement des institutions ou sur les interactions entre acteurs socio-économiques est encore en débat.

COOPÉRATION ET POLITIQUES PUBLIQUES

L'Afrique de l'Ouest est divisée par 32 000 km de frontières terrestres qui, mises bout à bout, atteignent presque la circonférence de la Terre (40 000 km). L'existence de discontinuités territoriales, pour la plupart héritages de la colonisation, est depuis longtemps considérée comme un frein à l'intégration régionale. Les frontières ouest-africaines sont souvent critiquées pour les coûts et les délais de franchissement entravant la circulation des marchands et des personnes et favorisant les pratiques corruptives. Elles sont également souvent décrites comme un obstacle artificiel entre les communautés locales, dont le dynamisme informel témoignerait alors de leur désir de répondre à la partition coloniale.

Ce rapport adopte une approche différente des frontières ouest-africaines. S'appuyant sur une étude originale du potentiel des régions ouest-africaines en matière de coopération, de la structure des réseaux de politiques publiques transfrontaliers, et de la vision spatiale des acteurs politiques, il analyse la contribution des espaces frontaliers au processus d'intégration régionale. L'approche géographique et relationnelle privilégiée dans le rapport se distingue des analyses généralement adoptées en Afrique de l'Ouest. Si de nombreuses études décrivent en effet les principes législatifs et institutionnels de la coopération, la dimension géographique des espaces et des acteurs de la coopération transfrontalière

demeure encore largement inconnue. Sa contribution au processus d'intégration régionale est triple.

La géographie des espaces frontaliers constitue, en premier lieu, une dimension incontournable des politiques territorialisées *(place-based policies)* intégrant la dimension spatiale du développement (BAD/OCDE/PNUD, 2015). Contrairement aux politiques publiques promouvant un secteur économique ou une certaine catégorie de la population, les politiques territorialisées considèrent que le développement socio-économique repose sur le potentiel endogène des acteurs et des institutions locales. En conséquence, elles encouragent les investissements adaptés aux enjeux de chaque région (OCDE/CSAO, 2009 ; Pike et al., 2010). Une région frontalière urbanisée et industrialisée comme le Golfe de Guinée, par exemple, devrait bénéficier de politiques différentes d'une région rurale et orientée vers l'élevage comme le Liptako-Gourma.

L'approche spatiale de la coopération transfrontalière développée ici s'inscrit, en second lieu, en continuité des initiatives destinées à encourager le processus d'intégration régionale « par le bas ». Depuis plus d'une décennie, le potentiel et la diversité encore largement inexploités des espaces frontaliers n'ont pas échappé aux États et aux organisations régionales africaines. Depuis l'introduction du concept de « pays-frontière » par le gouvernement du Mali en 2002, les initiatives destinées à recentrer l'intérêt de la coopération transfrontalière sur les populations vivant aux marges des États se sont multipliées. Le Réseau Frontières et intégrations en Afrique de l'Ouest (WABI), en 2003, initié par la Direction nationale des frontières maliennes, Enda Diapol et le Secrétariat du CSAO/OCDE, le Programme d'initiatives transfrontalières (PIT) de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) en 2004, et le Programme frontière de l'Union africaine (PFUA) en 2007, participent de ce mouvement qui encourage la coopération transfrontalière entre États, régions et communes tout en assurant la protection et la promotion des intérêts et droits des populations frontalières (Encadrés 2.1 et 2.2). S'appuyant sur plusieurs régions pilotes, ces travaux montrent la diversité des structures impliquées, leur fonctionnement souvent divergent et la nécessité d'intégrer plusieurs niveaux de gouvernance dans la coordination des projets transfrontaliers (Enda Diapol, 2007 ; CSAO/OCDE, 2007 ; ARFE, 2012). Ils soulignent également le manque de législations nationales permettant le développement de programmes transfrontaliers communs avec, en conséquence, la difficulté de financement de ces derniers.

Dans un contexte marqué par la recrudescence des trafics et du terrorisme transnational, les dynamiques transfrontalières constituent, en troisième lieu, une dimension incontournable des stratégies mises en place par l'Union européenne (UE) en 2011, les Nations Unies (NU) en 2013, les organisations africaines (Union africaine [UA] et CEDEAO en 2014, Union économique et monétaire ouest-africaine [UEMOA] en 2015), et certains États de la région ou partenaires pour favoriser la stabilité politique de la région. Ces stratégies, qui combinent gouvernance, sécurité et développement, tentent de répondre au développement des trafics et du terrorisme, qui jouent de la grande porosité des frontières pour faire circuler armes, drogues et migrants ou commettre des attaques visant les civils et les forces gouvernementales dans les pays voisins. Seule une réponse institutionnelle régionale basée sur une coopération accrue entre États ouest-africains, nord-africains et alliés internationaux pourrait permettre de faire face à ces enjeux transfrontaliers.

TROIS DIMENSIONS DE LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE

La géographie de la coopération transfrontalière ouest-africaine est abordée au travers de trois questions qui se rapportent au potentiel des régions frontalières en matière de coopération, à la structure actuelle des réseaux de politiques publiques transfrontaliers et à la vision qu'ont les décideurs politiques de la coopération transfrontalière.

Potentiel – Où la coopération transfrontalière pourrait-elle se développer ?

En s'appuyant sur une analyse cartographique de sept indicateurs régionaux, les travaux examinent dans quelle mesure l'existence de

disparités sociales, économiques et politiques constitue une source de synergies pour la coopération transfrontalière ou, au contraire, une barrière aux initiatives institutionnelles transfrontalières. L'étude montre que la forte hétérogénéité spatiale des régions divisées par une frontière terrestre en Afrique de l'Ouest et du Nord affecte leur capacité à développer des initiatives transfrontalières (Carte 2.1). Elle souligne que certaines régions sont potentiellement plus favorables à la coopération transfrontalière que d'autres.

- Les espaces sahélo-sahariens sont globalement ceux qui jouissent du potentiel de coopération le plus faible. Cela s'explique surtout par la faiblesse du peuplement et des ressources agricoles et par l'instabilité politique, en particulier au Mali, depuis le début des années 2000 avec l'arrivée d'extrémistes religieux et les revendications indépendantistes.
- Le Sahel est globalement caractérisé par de hauts potentiels de coopération, comme en Sénégambie méridionale, sur les frontières du Burkina Faso et entre le Niger et le Nigéria. Ces régions dotées de nombreux marchés frontaliers possèdent un potentiel de population élevé et partagent des ressources hydrographiques, agricoles et pastorales qui favorisent la mise en œuvre de filières de production et de commercialisation transfrontalières. Elles sont en outre peu fragmentées du point de vue linguistique, relativement épargnées par l'instabilité politique et les écarts de

Encadré 2.1

Programme régional de coopération transfrontalière de la CEDEAO

Adopté en 2005, le PRCT (anciennement PIT) vise à accélérer le processus d'intégration régionale en favorisant la multiplication de projets transfrontaliers d'initiative locale. Il s'appuie initialement sur quatre opérations pilotes coordonnées par les opérateurs de terrain impliqués depuis des années dans le développement transfrontalier : Partenariat pour le développement municipal (PDM) pour la zone SKBo, Enda Diapol pour la Sénégambie méridionale, Groupe de recherche et de réalisations pour le développement rural (GRDR) pour le bassin du Karakoro, *Famine Early Warning Systems Network* (FEWS NET), Commission mixte Niger-Nigéria et Secrétariat du CSAO/OCDE pour l'espace Kano-Katsina-Maradi.

La force du réseau ainsi constitué (WABI) repose sur la complémentarité de ces membres, le lobbying politique assuré par les États, le dialogue entre les opérateurs et les institutions, les échanges entre les expériences du Sud et du Nord, l'engagement fort des populations. Le Burkina Faso la Gambie, la Guinée-Bissau, la Mauritanie, le Mali, le Niger, le Nigéria et le Sénégal soutiennent officiellement ces opérations pilotes. Cet élan remporte l'adhésion des institutions régionales et de la CEDEAO en particulier, pour laquelle la libre circulation des personnes est reconnue comme un droit fondamental au bénéfice des populations ressortissantes des États membres qui peuvent voyager sans visa, y résider et y exercer un emploi en accord avec les législations nationales.

L'application du protocole adopté en 1975 sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement dans l'espace de la CEDEAO demeure néanmoins difficile comme en témoignent les retards dans l'instauration du carnet de voyage commun, le maintien de mesures protectionnistes par les États et de contrôles douaniers et policiers aux frontières, et la dégradation des infrastructures. Pour ce qui est du développement transfrontalier, de fortes faiblesses persistent également dans le montage de projets et leur financement (législations ou fonds adaptés). Le principe de subsidiarité permettant de mettre en œuvre la coopération frontalière à l'échelle pertinente (locale), reste encore insuffisamment développé.

pauvreté y sont moyens. Du point de vue institutionnel, la présence de frontières reconnues par les États et démarquées sur le terrain y facilite la coopération transfrontalière.

- Les régions frontalières du Golfe de Guinée sont plus hétérogènes. Alors que de nombreux segments de frontières en Sierra Leone, en Guinée et au Libéria paraissent peu favorables à la coopération transfrontalière en raison de leur faible densité de marchés frontaliers, du statut incertain de leurs frontières et du relatif manque de ressources partagées, certaines régions présentent des valeurs très élevées, comme entre le Ghana, le Togo et le Bénin. La conurbation Accra-Lagos apparaît de ce point de vue particulièrement favorable à la coopération transfrontalière.

État actuel – Où la coopération transfrontalière se développe-t-elle ?

En s'appuyant sur une revue des organisations impliquées dans la coopération transfrontalière et une analyse inédite des réseaux sociaux qui lient les décideurs politiques, le rapport s'intéresse au fonctionnement réel de la coopération transfrontalière. Cette analyse de la structure des réseaux de politiques publiques permet d'identifier qui sont les acteurs engagés dans la coopération transfrontalière, de cartographier quelles sont leurs relations formelles et informelles et d'évaluer l'impact des frontières nationales sur les échanges d'information et de pouvoir. Les enquêtes sont conduites auprès de 137 acteurs impliqués dans la coopération transfrontalière à l'échelle de l'Afrique de l'Ouest toute entière et dans trois microrégions[1] : la région de la vallée du

Encadré 2.2

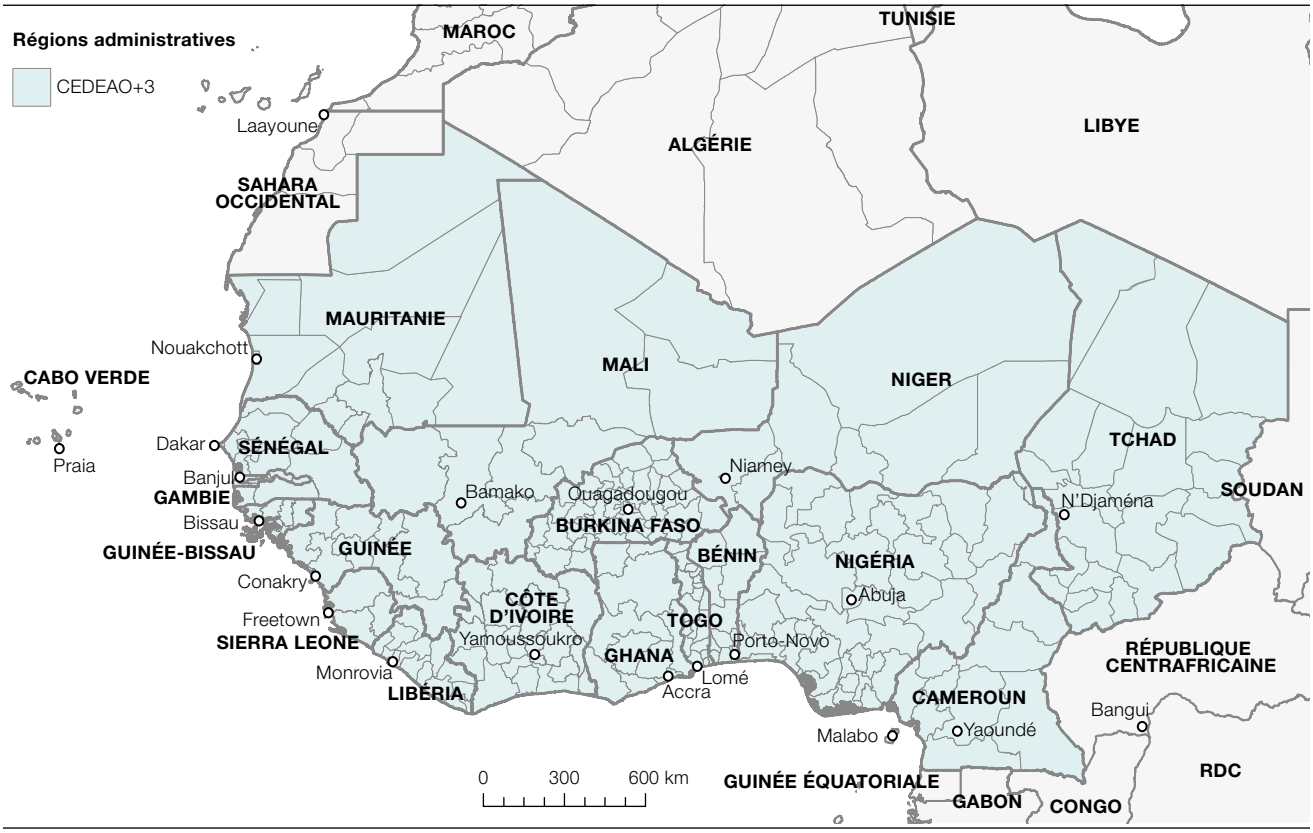
Programme frontière de l'Union africaine

Créé en 2007, le PFUA vise à unifier et intégrer l'Afrique par des frontières ouvertes et en paix tout en assurant la protection et la promotion des intérêts et des droits des populations frontalières. Le projet financé par l'Agence allemande de coopération internationale (GIZ), *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (2008–15) facilite les opérations de délimitation et de démarcation des frontières pour quinze pays africains partenaires. Il développe un appui opérationnel aux projets transfrontaliers locaux et régionaux, et institutionnel (capacités humaines, développement organisationnel).

L'adoption de la Convention de Niamey sur la coopération transfrontalière (2014) au Sommet des chefs d'État et de gouvernement constitue une avancée importante en matière de prise de conscience du besoin d'une législation adaptée pour le développement des activités transfrontalières. Au niveau plus local, le PFUA œuvre à la création des Commissions frontalières mixtes comme la *South Sudan-Sudan Joint Border Commission* (2012). Un protocole d'accord le lie avec le réseau *African Borderlands Research Network* (ABORNE) pour le partage d'informations et d'expertises sur les tracés de frontières en Afrique.

Après les indépendances, de nombreux différends frontaliers entre États africains subsistent. Le principe de l'intangibilité des frontières est opté lors de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) au Caire en juillet 1964 comme un choix de stabilisation politique. Cela n'empêche pas les revendications territoriales ou la persistance de différends transfrontaliers. Malgré de grandes avancées faites en termes de définition et de démarcation des frontières, le PFUA doit faire face au défi de maintenir la paix dans un contexte marqué par une recrudescence des trafics et du terrorisme transnationaux. L'intégration au sein des législations nationales des directives contenues dans la Convention de la coopération transfrontalière de Niamey représente également un enjeu pour les organisations régionales et les États.

Carte 2.1
Régions administratives

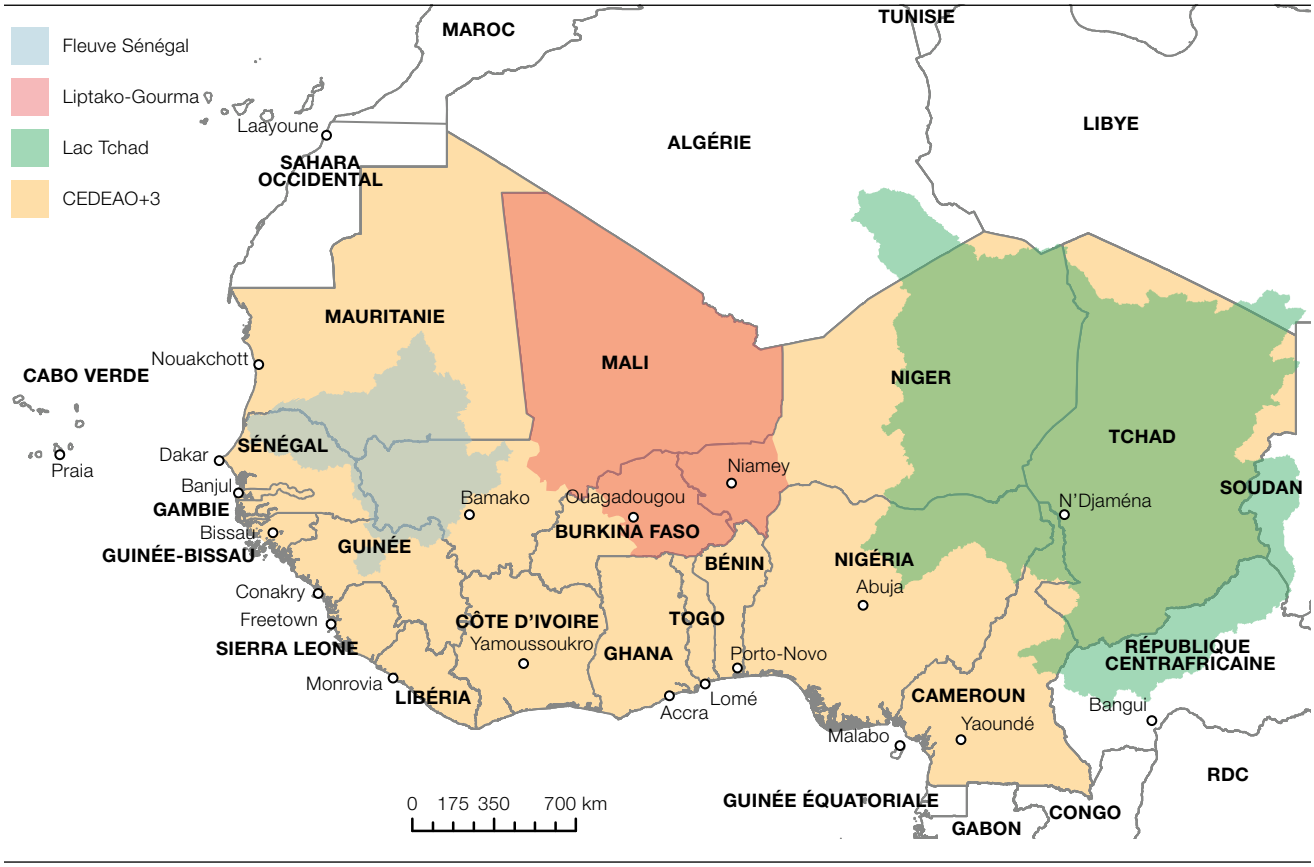


fleuve Sénégal, le Liptako-Gourma et la région du lac Tchad (Carte 2.2). Elles s'appuient sur une méthodologie bien particulière, appelée analyse des réseaux sociaux *(Social Network Analysis)* qui focalise sur les liens entretenus entre acteurs d'un domaine d'activité spécifique. Plusieurs vagues d'entretiens menés en face-à-face auprès des acteurs impliqués dans la coopération frontalière permettent de cartographier les réseaux transfrontaliers de manière originale.

L'analyse montre que les propriétés des réseaux de politiques publiques dédiés à la coopération transfrontalière ne diffèrent pas significativement selon l'échelle considérée. Des différences locales peuvent certes être observées, notamment dans la région du lac Tchad, mais de manière générale, l'architecture permettant l'échange d'information au niveau régional ressemble à celle mise en place par les acteurs locaux dans les trois microrégions considérées. De faible densité et plutôt décentralisée, la structure des réseaux semble adaptée à la circulation d'informations entre partenaires aux statuts et aux compétences très divers. Ces réseaux possèdent de nombreux intermédiaires (brokers) sur lesquels repose la responsabilité de mettre en relation des sous-groupes qui entretiennent peu de relations directes, comme les représentants des éleveurs et les représentants des agences gouvernementales et intergouvernementales dans le Liptako-Gourma par exemple.

L'analyse des relations de pouvoir au sein des réseaux de politiques publiques transfrontaliers permet quant à lui de mettre en évidence de fortes variations entre régions. À l'échelle de l'Afrique de l'Ouest, le réseau apparaît structuré autour d'un nombre restreint d'acteurs, d'origines très diverses, entretenant des relations stratégiques avec d'autres acteurs bien connectés. Dans la vallée du fleuve Sénégal et dans la région du lac Tchad, la distribution du pouvoir favorise clairement les structures gouvernementales et les organisations ad hoc comme l'Organisation pour la mise en valeur

Carte 2.2
Microrégions étudiées



du fleuve Sénégal (OMVS) et la Commission du bassin du lac Tchad (CBLT), pour lesquelles la plupart des acteurs les plus centraux travaillent. Cette situation contraste fortement avec celle qui peut être observée au sein du réseau de coopération du Liptako-Gourma, caractérisé par une distribution plus égale des relations de pouvoir et par une grande diversité d'organisations gouvernementales et non gouvernementales.

L'analyse montre que les réseaux de politiques publiques sont diversement affectés par les frontières. À l'échelle régionale, ces réseaux apparaissent encore fortement structurés sur des bases nationales, notamment entre acteurs situés en Afrique et en Europe. Ce phénomène est atténué à l'échelle des trois microrégions considérées où les initiatives institutionnelles destinées à favoriser l'émergence de régions transfrontalières conduisent les acteurs à communiquer davantage avec des partenaires d'autres pays.

Vision politique – Où la coopération transfrontalière devrait-elle se développer ?

En s'appuyant sur une analyse inédite des perceptions spatiales des acteurs impliqués dans la coopération transfrontalière, le rapport identifie trois éléments cruciaux pour la gouvernance transfrontalière de la région : la présence de régions considérées comme prioritaires pour la coopération transfrontalière, l'existence de lieux où se prennent les décisions stratégiques et l'identification des acteurs qui pourraient être davantage impliqués dans la coopération transfrontalière.

L'analyse des cartes mentales dessinées par les 137 acteurs montre que la conurbation Lagos-Cotonou, le Dendi, le pays haoussa, la frontière entre le Togo et le Burkina Faso et le triangle Sikasso-Korhogo-Bobo Dioulasso (SKBo) sont perçues comme prioritaires pour la coopération transfrontalière par les décideurs politiques régionaux. À l'échelle locale, l'espace

prioritaire de la coopération transfrontalière est nettement plus restreint que celui sur lequel s'appuient les organisations sectorielles. Dans la vallée du Sénégal, cet espace suit la vallée du fleuve et la frontière ouest du Mali tandis que dans le Liptako-Gourma il concerne le point triple entre Niger, Burkina Faso et Mali. Dans la région du lac Tchad, les acteurs s'accordent à reconnaître le triangle formé par N'Djaména, Maiduguri et Diffa comme prioritaire.

Bien que souvent situées au cœur des espaces frontaliers, les petites et moyennes villes ouest-africaines ne figurent pas parmi les centres où se prennent les décisions stratégiques. C'est dans les capitales de la région que les politiques relatives à la coopération sont prises. Abuja, Ouagadougou et Dakar sont perçues comme particulièrement importantes à l'échelle régionale, tandis que les capitales des États membres des organisations sectorielles (OMVS, Autorité de développement intégré de la région du Liptako-Gourma [ALG], CBLT) sont fréquemment mentionnées à l'échelle locale, en particulier Bamako. Seul le Liptako-Gourma possède un réseau relativement dense de petits et moyens centres de décision, qui pourraient jouer un rôle dans la gouvernance transfrontalière locale pour autant que les autorités locales et régionales soient plus impliquées dans la coopération transfrontalière.

L'analyse montre à ce propos que les autorités subnationales pourraient jouer un rôle accru dans les dynamiques transfrontalières, pour autant que le mouvement actuel de décentralisation s'accompagne d'un transfert de ressources et de compétences. L'investissement des États est également perçu comme insuffisant dans la région tant en ce qui concerne le financement des organisations régionales que la mise en œuvre des politiques régionales au niveau des frontières. Le secteur privé constitue un autre type d'acteur dont l'implication dans la coopération transfrontalière demeure encore limitée, malgré sa contribution reconnue aux stratégies de sécurité alimentaire. Enfin, la société civile est plébiscitée comme devant jouer un rôle moteur dans les politiques régionales, peut-être au travers du concept de « pays-frontière ».

TROIS TYPES DE POLITIQUES PUBLIQUES

Le rapport analyse le potentiel, l'état actuel et les priorités en matière de coopération transfrontalière avant d'étudier leurs intersections (Graphique 2.1) et de dessiner des types de politiques publiques. Il montre que les politiques de coopération transfrontalière peuvent être considérées comme pleinement intégrées si elles se basent sur un potentiel avéré d'intégration, sur un réseau effectif de décideurs, et sur une vision partagée de l'espace d'action des politiques publiques.

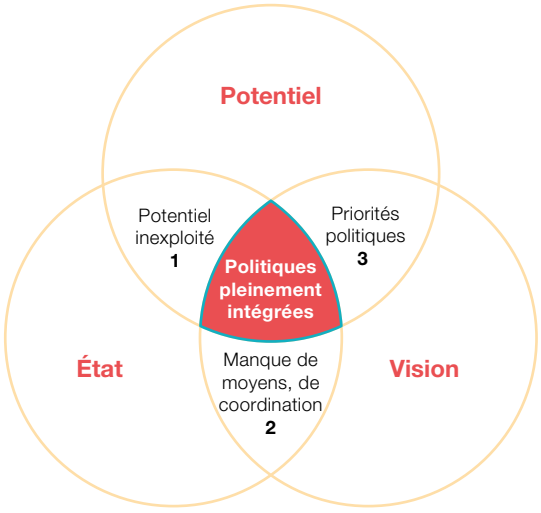
Cette situation idéale n'est que peu fréquemment rencontrée en Afrique de l'Ouest compte tenu des fortes contraintes politiques, institutionnelles et financières qui s'exercent sur la conception et l'implantation des politiques transfrontalières. Trois types de politiques publiques différentes peuvent être dérivés de l'analyse croisée des dimensions de la coopération frontalière mentionnées plus haut.

1. Un écart important entre le potentiel et l'état actuel de la coopération transfrontalière est signe d'un potentiel inexploité : certaines régions comme la Sénégambie méridionale ou l'ouest de la Côte d'Ivoire et du Libéria possèdent un haut potentiel d'intégration sans être nécessairement fortement intégrés dans les réseaux de gouvernance régionaux. L'objectif des politiques territorialisées serait alors de favoriser l'émergence de réseaux transfrontaliers d'acteurs dans ces régions frontalières afin de bénéficier au mieux du potentiel de développement régional.
2. Un écart important entre l'état actuel de la coopération transfrontalière et la vision des décideurs politiques est signe d'un dysfonctionnement institutionnel : certaines régions notamment sur les frontières ouest et nord du Nigéria sont reconnues comme prioritaires mais leurs réseaux de coopération demeurent encore peu développés. L'objectif des politiques territorialisées serait alors

de faciliter la coordination entre les acteurs afin de limiter les blocages institutionnels.

3. Un écart important entre le potentiel des régions frontalières en matière de coopération et la vision des décideurs politiques est signe d'arbitrages politiques : certaines régions comme l'est du Nigéria, la frontière nord entre Togo et Bénin et la Sénégambie méridionale pourraient être favorables à la coopération mais leur développement n'est pas reconnu politiquement. Ce genre de situation est le plus défavorable à la mise en place de politiques territorialisées, qui nécessitent une certaine reconnaissance de l'importance des régions au sein des systèmes nationaux.

Graphique 2.1
Combiner le potentiel, l'état actuel et la vision de la coopération transfrontalière



LE FUTUR DE LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE

La prise en compte conjointe des trois dimensions de la coopération transfrontalière permet de formuler plusieurs perspectives originales concernant le futur des politiques de coopération transfrontalière en Afrique de l'Ouest, les méthodes utilisées pour comprendre les réseaux de politiques publiques et les modèles d'intégration en Afrique de l'Ouest.

Le potentiel des régions : se doter de politiques transfrontalières adaptées

La première incidence qui ressort est que la coopération transfrontalière doit s'appuyer sur la grande diversité des régions d'Afrique de l'Ouest et que les projets et structures institutionnelles doivent être développés en fonction du potentiel de chaque région. Compte tenu de la variété des besoins et des développements inégaux en Afrique de l'Ouest, les initiatives de coopération transfrontalière seraient plus efficaces si les politiques fournissaient des biens publics adaptés aux problèmes socio-économiques spécifiques de chaque région. L'hétérogénéité des systèmes institutionnels appelle aussi des politiques fondées sur l'idée que les institutions et les acteurs locaux déterminent le potentiel de développement de la coopération transfrontalière et peuvent être mobilisés pour stimuler le développement économique. Une attention particulière devrait être accordée aux conditions locales dans lesquelles le régionalisme s'inscrit de sorte que les 32 000 km de frontières ouest-africaines puissent favoriser des initiatives de coopération transfrontalière spécifiques.

La plupart des politiques régionales développées jusqu'ici dans la région promeuvent certains secteurs comme l'industrie et l'élevage ou certaines catégories de la population comme les plus vulnérables, sans nécessairement tenir compte des dimensions spatiales du développement régional. En conséquence, les disparités régionales sont en grande partie négligées, malgré le rôle critique qu'elles jouent au détriment de la croissance inclusive (BAD/OCDE/PNUD, 2015). Dans la mesure où le développement est un processus inégal, il conviendrait d'accorder une plus grande attention aux différences de potentiel des régions frontalières et aux particularités locales des acteurs transfrontaliers. Des stratégies territorialisées pourraient ainsi être utilement développées en Afrique de l'Ouest afin de renforcer le potentiel économique et l'avantage concurrentiel des régions,

quel que soit le niveau de développement des pays (Barca et al., 2012).

Contrairement aux politiques n'intégrant pas les dimensions spatiales, ces stratégies territorialisées partent du principe que les acteurs et les institutions locaux peuvent être mobilisés pour soutenir le développement régional (OCDE, 2009). À la différence des politiques régionales classiques qui s'appuient sur des interventions sectorielles, « descendantes » et faisant appel aux subventions, les politiques territorialisées visent à promouvoir l'intégration spatiale en investissant dans les infrastructures et les biens publics adaptés aux contextes de chaque zone. Des régions transfrontalières densément peuplées, comme l'espace Niger-Nigéria ou le bassin du Lac Tchad par exemple, ont des besoins différents de ceux des régions faiblement peuplées. Les bandes côtières et industrialisées, comme la conurbation Accra-Lagos, requièrent des politiques sans grande utilité pour les régions agricoles comme celle du nord du Ghana. Les politiques territorialisées pourraient enfin soutenir la coopération entre des autorités infranationales ayant les mêmes intérêts ou les mêmes contraintes mais peu mobilisées par la coopération transfrontalière jusqu'ici.

État actuel : appréhender la coopération transfrontalière de manière relationnelle

Le rapport montre que l'analyse des réseaux sociaux qui lient les acteurs de la coopération transfrontalière est un outil adapté à la compréhension des mécanismes et des blocages institutionnels. En étudiant les acteurs sociaux au travers de leurs relations, l'analyse fournit un éclairage réaliste des flux qui transcendent les groupes ou catégories sociaux tels que les communautés, les villages, les partis politiques ou les classes sociales. Ces dernières décennies, les concepts fondamentaux développés par l'étude des réseaux sociaux tels que la centralité, l'enracinement (embeddedness) ou l'intermédiarité (brokerage) sont de plus en plus utilisés pour dessiner, décrire et modéliser des structures économiques, politiques et sociales. Ce n'est que plus récemment que ces concepts atteignent le champ du développement ; ceci expliquant que les interactions sociales dans les pays en développement soient encore peu prises en compte. C'est particulièrement le cas pour les réseaux politiques, qui restent un terrain peu étudié des études de réseaux, en dépit de leur importance clé pour le développement en Afrique de l'Ouest.

L'un des objectifs des travaux est de se saisir de ces dynamiques en montrant comment l'analyse des réseaux sociaux peut contribuer à une meilleure compréhension des positions au sein du réseau et des stratégies développées par les acteurs sociaux impliqués dans la coopération transfrontalière. En complément d'autres approches plus qualitatives, cette approche est pertinente pour saisir à la fois la complexité des liens sociaux qui rapprochent les politiques ainsi que la spatialisation des réseaux politiques notamment au-delà des frontières.

L'analyse des réseaux sociaux est à la fois un outil de recherche pour les sciences sociales et économiques, un levier d'autonomisation pour les communautés locales et les organisations non gouvernementales (ONG) ainsi qu'une aide à l'opérationnalisation pour les organisations internationales et les gouvernements. L'une de ses applications les plus visibles est le fait qu'elle permette de précisément identifier, cartographier et analyser la position structurelle des politiques et des organisations. Parce qu'elle consiste en une approche relationnelle, l'identification des acteurs et leur importance dans le réseau sont nécessairement liées à leurs interactions mutuelles. La capacité d'appréhender à la fois les composantes et les liens d'un groupe social permet de distinguer les acteurs particulièrement connectés et ceux qui ne le sont pas. Les acteurs bien connectés sont fortement incorporés dans leur groupe et ont développé des contacts externes diversifiés. À l'opposé, les acteurs peu incorporés avec des contacts externes homogènes qui possèdent peu de capital social, peuvent se trouver marginalisés au sein de réseaux politiques transfrontaliers.

Vision politique : quel modèle d'intégration ?

Le rapport montre que la vision politique de la coopération transfrontalière véhiculée en Afrique de l'Ouest emprunte aux deux grands modèles d'intégration régionale développés dans le monde, sans toutefois parvenir à formuler un modèle adapté aux spécificités africaines.

D'une part, l'expérience historique – et le soutien institutionnel et financier – de l'UE

incite les États ouest-africains à adopter un modèle d'intégration dans lequel la priorité est donnée aux structures institutionnelles. Ce modèle s'appuie sur la construction préalable de structures formelles de coopération transfrontalière, qui sont ensuite chargées de promouvoir le rapprochement entre les acteurs frontaliers et de favoriser les échanges socio-économiques. Le développement de flux transfrontaliers est perçu comme une conséquence des efforts déployés par le cadre institutionnel et la priorité est donnée à la construction politique. Il en résulte souvent des structures bureaucratiques impliquant un grand nombre d'acteurs, en particulier les élites respectives des pays concernés au niveau national. Dans la mesure où l'objectif principal de la coopération transfrontalière est de créer des ensembles infrarégionaux, les représentants territoriaux comme les États, les régions et les communes, sont particulièrement représentés tandis que les acteurs non territoriaux et privés sont souvent absents.

D'autre part, ces dernières années ont vu le développement d'initiatives plus marquées – et davantage aidées financièrement – par un modèle d'intégration donnant la priorité aux interactions entre acteurs socio-économiques, particulièrement répandu en Amérique du Nord. Ce modèle se base sur l'existence de complémentarités fonctionnelles entre territoires frontaliers pour mettre en place des structures de coopération ad hoc chargées de résoudre les problèmes liés aux discontinuités territoriales. Le principe des corridors de transports et des postes de douanes juxtaposés correspond bien à ce modèle qui cherche à diminuer les blocages et autres frottements nuisant à l'intégration régionale. Dans ce modèle, les structures de coopération transfrontalière sont au service des flux de biens et de personnes. Il en résulte des structures légères, parfois privées, impliquant autant les autorités publiques que les entreprises concernées par une thématique particulière, comme le transport ou l'environnement. Ces structures privilégient la mise en réseau des acteurs, quel que soit d'ailleurs leur échelon administratif.

La coexistence actuelle de ces deux modèles d'intégration en Afrique de l'Ouest permet de diversifier les formes données aux structures de la coopération transfrontalière et de bénéficier des financements qui sont liés à chacun d'eux. À long terme, cependant, le succès de la coopération transfrontalière repose sur la mise en place d'un modèle d'intégration qui intègre plus étroitement les spécifiques socio-économiques et politiques de la région.

NOTE \\\\\\

Chapitre 3

Régionalisme, intégration régionale et régionalisation en Afrique de l'Ouest

Résurgence du régionalisme : un phénomène mondial 50
Construction régionale : un changement de définitions 51
Régionalisme en action 54
Dynamique des interactions transfrontalières 58
Vers un cadre économique et de gouvernance régional ? 62

Le Chapitre 3 étudie les implications de l'élargissement de la notion de régionalisme depuis les années 90 et appelle à un suivi plus systématique de la diversité des constructions régionales et des interactions transfrontalières en Afrique de l'Ouest. Il souligne l'importance de considérer l'évolution historique des institutions régionales d'Afrique de l'Ouest ainsi que leur architecture et culture. La dynamique des interactions transfrontalières et leurs natures diverses d'intégration sont analysées, ainsi que les répercussions des processus de « défragmentation » qui devraient favoriser simultanément l'intégration régionale et mondiale des économies africaines. Dans ce contexte, la nécessité de mieux appréhender les réseaux de politiques publiques tant au sein des institutions régionales que d'un pays à l'autre s'impose comme un éclairage indispensable.

Messages clés

- L'intégration régionale en Afrique de l'Ouest reflète la diversité des interactions entre institutions formelles (régionalisme) et processus économiques et sociaux (régionalisation).
- Les résultats mitigés des groupements régionaux ouest-africains contrastent avec le dynamisme des interactions transfrontalières qui paradoxalement se nourrissent de la préservation des frontières.
- La multiplicité des groupements régionaux a été autant un atout qu'une faiblesse ; les efforts de construction régionale doivent intégrer la diversité des histoires et des cultures institutionnelles ainsi que les processus régionaux articulés autour des réseaux.

RÉSURGENCE DU RÉGIONALISME : UN PHÉNOMÈNE MONDIAL

La résurgence du régionalisme à la fin des années 80 fait suite à deux décennies de désillusion quant à la construction européenne et à la théorie de l'intégration (Duffy et Feld, 1980 ; Haas, 1975). La nouvelle évaluation du régionalisme est motivée par la cristallisation des flux mondiaux d'échanges et d'investissements autour de l'Amérique du Nord, de l'Europe et de l'Asie du Nord-Est.

En Amérique du Nord, l'Accord de libre-échange, signé avec Israël en 1985, ouvre la voie à des négociations pour l'Accord de libre-échange canado-américain, devenu en 1992, suite à son élargissement au Mexique, l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) (Payne, 1996 : 104–107). Ce dernier établit une zone de libre-échange qui transcende le clivage nord-sud et vise à être le noyau d'une zone de libre-échange des Amériques (ALCA).

En Europe, l'Acte unique européen en 1986 relance la construction européenne. La dissolution du bloc communiste en Europe centrale et orientale confère alors une nouvelle dimension géopolitique au programme de Marché unique européen, achevé en 1992. Des débats sur le fédéralisme et la constitutionnalisation de l'intégration (Weiler, 1998) ont lieu parallèlement à la formalisation des critères de Copenhague (transition vers la démocratie et l'économie de marché) que les futurs nouveaux

membres doivent respecter. En Asie, la régionalisation est initialement motivée par la crainte que l'Union européenne (UE), bloc commercial déjà puissant, ne se renforce trop. En 1992, l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) adopte un programme de zone de libre-échange. À l'échelle mondiale, le nombre d'accords commerciaux régionaux (ACR) s'accroît à un rythme rapide (Banque mondiale, 2005 : 28–29) et la libéralisation du commerce est consacrée comme une norme universelle (Mansfield et Milner, 1999 : 589–627).

En Afrique, comme en Amérique latine et dans la région Asie-Pacifique, cette dynamique suscite un regain en termes de modèles de construction régionale ; ces derniers étant auparavant mis de côté, car ne priorisant pas une intégration étatique par transfert de souveraineté. Les responsables politiques et les chercheurs prennent conscience du fait que le « monde des régions » (Katzenstein, 2005) est indissociable d'un « monde des régionalismes » (Bach, 2016), avec des objectifs politiques et des cultures institutionnelles distincts et la participation de nombreux acteurs non étatiques.

CONSTRUCTION RÉGIONALE : UN CHANGEMENT DE DÉFINITIONS

Andrew Axline (1977 : 83) critique à la fin des années 70 le fait qu'alors même que le régionalisme progresse dans les pays en développement, les recherches restent dominées par une rhétorique fondée sur l'expérience européenne. L'atténuation du binôme traditionnel intégration-coopération au profit de celui entre régionalisme et régionalisation marque un tournant en ce sens. Il est admis que le régionalisme réfère aux projets et organismes pilotés par les États, et la régionalisation à des processus non nécessairement conduits par les acteurs étatiques. Ce distinguo analytique évolue peu depuis sa définition par Bjorn Hettne (1994 : 1–11) dans son introduction au projet sur le « nouveau régionalisme » de l'Institut mondial pour la recherche sur l'économie du développement de l'Université des Nations Unies (UNU/WIDER).

Des régionalismes dotés d'objectifs et de processus divers

Le renouveau du régionalisme dans les années 90 s'appuie sur les avancées de l'UE, auxquelles s'ajoutent les développements du Forum de la coopération économique de la zone Asie-Pacifique (APEC) et de l'ASEAN. Fondée en 1989, l'APEC privilégie une forme propre de libéralisation des échanges ou « régionalisme ouvert », impliquant l'extension du traitement de la nation la plus favorisée (NPF) aux pays membres et non membres (Ravenhill, 2001 : 2). Au début des années 90, l'APEC est saluée comme l'un des groupements économiques régionaux les plus dynamiques et un modèle pour l'Amérique latine (CEPALC, 1994 : 11). Simultanément, l'expérience de l'ASEAN remet en cause le postulat selon lequel régionalisme et construction régionale entraîne une perte de souveraineté, volontaire ou non. Elle encourage plutôt un ensemble de normes et de pratiques associant informalité et non-intervention dans les affaires intérieures des États membres. Le renforcement de la souveraineté et la consolidation du pouvoir de l'État cimentent le « modèle ASEAN », contrastant avec la culture institutionnelle de l'UE de mise en commun des souverainetés (Higgot, 1998 : 52–53). L'optique de la construction régionale privilégiée par l'ASEAN malmène l'hypothèse selon laquelle les groupements régionaux ne peuvent prospérer que dans « un milieu essentiellement libéral-démocrate caractérisé par une large interdépendance économique et un pluralisme politique » (Acharya, 2001 : 31 ; Aris, 2009 : 452–3).

La région, une réalité socialement construite

Le régionalisme réfère à la mise en œuvre d'un programme et à la définition d'une stratégie. Il est couramment associé au renforcement des institutions et à la conclusion d'accords formels. Il souligne des processus socialement construits ainsi que des cartes et identités mentales (Adler, 1997) et se distingue des définitions passées de la région, fondées sur l'interaction entre la proximité territoriale, les interdépendances et la géographie.

La régionalisation est une notion plus vaste que le régionalisme, intégrant des processus et configurations dans lesquels les États ne sont pas toujours les principaux acteurs. Elle illustre la distinction entre les processus *de jure* (fondés sur les institutions) et les processus *de facto*. La régionalisation est définie initialement dans les travaux de Charles Oman (1996) et s'illustre dans les processus hybrides en Asie du Nord-Est dans les années 90. Le dynamisme des diasporas, des réseaux commerciaux transfrontaliers, des entrepreneurs, des entreprises et des organisations non gouvernementales y passent outre les contraintes institutionnelles et bureaucratiques par la mise en place de processus ouverts et basés sur des réseaux (Mittelman, 1999 ; Breslin et Hook, 2002). Andrew Hurrell (1995b : 38) observe déjà qu'avec l'affaiblissement du rôle prépondérant joué jusque-là par les critères géographiques et territoriaux, le concept de « région » devient plus flou (Encadré 3.1).

S'agissant des institutions multilatérales, les accords relevant de la catégorie des accords commerciaux régionaux (ACR) brouillent les définitions classiques de la région. Les ACR sont définis comme des arrangements qui s'apparentent à un accord multilatéral. Ils comprennent les accords de libre-échange ou les accords douaniers à caractère bilatéral ou quasi multilatéral – c'est-à-dire « multi-pays » ou « plurilatéral » selon l'Organisation mondiale du commerce (OMC) (Sindzingre, 2014 : 4 ; Banque mondiale, 2005 : 28). Les stratégies actuelles tendent à la formation d'ACR « méga-régionaux » reliant des pays dispersés géographiquement. Les négociations sur le Partenariat transpacifique (PTP) menées par les États-Unis et sur la Zone de libre-échange de l'Asie-Pacifique (FTAAP) proposent des options d'un autre type, à l'heure où le multilatéralisme mondial traverse des difficultés. Les accords quasi multilatéraux souffrent de tensions géopolitiques en raison de la nature des protagonistes et d'ambitions de pouvoir parfois trop élevées (Draper et Ismail, 2014 ; Capling et Ravenhill, 2013 : 553–575).

L'orientation régionale de ces accords est trompeuse, car le seul parallèle possible est celui de l'association de pays représentant une part importante du commerce mondial et de l'investissement direct étranger (IDE), ou jouant un rôle de plaque tournante dans les chaînes de valeur mondiales (Meléndez-Ortiz, 2014 : 13), pour lesquelles la construction régionale compte moins que la défragmentation des marchés (Bach, 2016). Sous l'impulsion des entreprises, l'émergence des chaînes de valeur mondiales pousse à la restructuration et à l'externalisation des activités telles que la conception, la production, la commercialisation ou la distribution. Cette tendance incite à la négociation d'une nouvelle génération d'accords commerciaux, promouvant une intégration plus forte par des dispositions allant au-delà des obligations de l'OMC et couvrant les services, les politiques de concurrence, l'investissement, les barrières techniques, la compatibilité des règlements et la protection de la propriété intellectuelle. Sans surprise, la définition classique d'une région comme « un nombre limité d'États liés par une relation géographique et par un certain degré d'interdépendance mutuelle » (Nye, 1966 : vii) est questionnée par l'association du régionalisme à des accords quasi multilatéraux.

Le changement de paradigme du régionalisme, tant du point de vue institutionnel que du point de vue théorique ou matériel, est mis en évidence par les ouvrages sur le « nouveau » régionalisme dans les années 1990 et début 2000. Plusieurs programmes d'études sont étiquetés comme du « nouveau » régionalisme, entraînant la réalisation d'analyses comparatives. L'abandon du concept restrictif d'intégration régionale comparative questionne alors l'intégration européenne en tant que forme de régionalisme et dans son rapport au reste du monde (Söderbaum, 2005 : 231 ; Acharya, 2012 : 12). La littérature appelle alors également à accorder une plus grande attention aux économies parallèles, aux réseaux sociaux et aux organismes non étatiques.

Parallèlement, la dichotomie entre « vieux » et « nouveau » régionalisme marginalise des modèles d'institutions et de cultures institutionnelles qualifiés d'obsolètes et de dysfonctionnels. Ce fut le cas à moindres égards de l'UE. Face à son affaiblissement en tant que référence mondiale de la construction régionale, la littérature sur le nouveau régionalisme a tendance à formuler des conclusions normatives non justifiées empiriquement. L'apport de l'UE aux traités révisés des communautés économiques régionales (CER) (Bach, 2016) y est sous-estimé, la division entre « vieux » et « nouveau »

Encadré 3.1

Échelle et nature de l'intégration régionale

Le terme « régional » revêt plusieurs usages selon les disciplines.

Il réfère à des organisations supranationales à l'échelle continentale ou sous-continentale. Les régions sous-continentales sont le niveau privilégié des blocs régionaux comme la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC), la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC) ou encore la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO).

Il est également utilisé en référence aux subdivisions administratives entre l'État et les autorités locales, ou aux régions fonctionnelles où les interactions entre les acteurs frontaliers socio-économiques sont particulièrement développées. Entre le Sénégal et le Tchad, par exemple, 19 régions fonctionnelles potentielles de ce type (OCDE/CSAO, 2014) sont identifiées. Les commerçants locaux y bénéficient des variations de prix, des taux de change entre devises, de la fiscalité entre les pays et des interdictions d'importations et d'exportations.

Le terme « régional » peut également être utilisé pour décrire une construction sociale et historique caractérisée par une forme territoriale et symbolique, un certain nombre d'institutions, et une identité établie ancrée dans des pratiques sociales. Le pays dogon au Mali en est un exemple. Cette région accueille un groupe plutôt homogène sur le plan ethnique, avec une longue histoire de résistance aux États esclavagistes. Ces régions sont très proches des « microrégions », à savoir des entités qui « existent entre le niveau national et local » et peuvent être infranationales ou transfrontières (Söderbaum et Taylor, 2008 : 13).

La nature de l'intégration régionale est aussi interprétée de façon très différente selon que l'on mette l'accent sur les institutions ou sur les acteurs socio-économiques. D'un côté, le *régionalisme* est un processus où des États et autres organes publics ou privés concluent des accords volontaires visant à lutter contre les effets néfastes de la segmentation nationale et à promouvoir une intégration politique et économique entre pays. En Afrique, l'objectif global, inclus dans le traité instituant la Communauté économique africaine (CEA), est de créer un marché commun continental d'ici 2025. Les États africains sont tous, à des degrés divers, institutionnellement associés à des initiatives régionales comme l'Union africaine (UA) ou le Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (COMESA). Ce processus est également appelé intégration *formelle* (Söderbaum, 2011), intégration *institutionnelle* (Sohn et al., 2009) ou intégration *politique* (Perkmann, 2007) car il concerne principalement les États et la conduite des affaires politiques et publiques.

D'un autre côté, la *régionalisation* renvoie aux relations sociales et économiques entre individus et entreprises dans le temps et dans l'espace conduisant à l'émergence de régions fonctionnelles. En Afrique, certaines régions atteignent un niveau d'intégration exceptionnel du fait des relations intenses entre les commerçants. La croissance rapide de marchés transfrontaliers comme Katima Mulilo et Oshikango en Namibie ou encore Malanville au Bénin (Zeller, 2009 ; Dobler, 2016 ; Walther, 2015) montre comment l'intégration régionale peut naître des activités d'une communauté d'habiles commerçants. Parfois appelée intégration *informelle, fonctionnelle* ou *fondée sur le marché,* la régionalisation renvoie à ce qui, dans les années 90, était déjà décrit comme des processus et des résultats *de facto* (Hettne, 1994 ; Oman, 1996). La régionalisation s'appuie sur le développement progressif d'interactions non nécessairement liées à un projet régionaliste affirmé ou reconnu.

régionalisme s'imposant souvent au détriment du contexte historique (Lorenz-Carl et Mattheis, 2013 : 5). Les filiations sont ainsi ignorées ou jugées non pertinentes.

L'idée que des processus fondés sur les réseaux pallieraient les insuffisances des institutions, des normes et des projets, ne s'est également pas matérialisée. Comme l'évolution des groupements régionaux en Asie (Acharya et Johnston, 2007) et en Afrique (Bach, 2016 : 77–114) le confirme, les institutions régionales et leurs cultures comptent encore. Il apparaît rétrospectivement qu'en Afrique comme en Amérique latine, les ouvrages sur le « nouveau » régionalisme ont davantage analysé ce à quoi la régionalisation devrait ressembler plutôt que ce à quoi elle ressemblait. L'absence de clarté dans la finalité des « nouveaux » régionalismes tend à faire oublier le dynamisme de la régionalisation en tant que force structurelle (Phillips et Prieto, 2010 : 118–119 ; Bach, 2016 : 52–76).

RÉGIONALISME EN ACTION

En Afrique de l'Ouest, le renouveau du régionalisme ne signifie pas une rupture avec le passé telle qu'escomptée par les tenants du « nouveau » régionalisme. Ces derniers anticipaient une baisse de l'importance des institutions régionales au regard du développement des processus de réseaux transfrontaliers. Au contraire, l'emphase sur la nécessité de s'éloigner de l'objectif premier de la construction régionale, à savoir la coopération et l'intégration inter-États, s'est accompagnée d'une reconsidération de la construction européenne, jugée pertinente à la refondation du panafricanisme.

L'UEMOA et la zone CFA, l'héritage de l'intégration

L'héritage des politiques coloniales façonne d'une certaine forme les paysages, les topographies et les schémas mentaux associés à la construction régionale ouest-africaine. La continuité avec le passé est illustrée par les cadres régionaux où l'intégration résulte de la poursuite (intégration par « hystérèse ») des arrangements institutionnels initiés lors de la période coloniale, donc dans un contexte radicalement différent. C'est le cas de l'Union douanière d'Afrique australe (SACU) et de la Communauté financière africaine (CFA) dans la zone monétaire de l'Afrique de l'Ouest et centrale (Bach, 2016 : 21–30). Leur intégration ne résulte pas de transferts de compétences souveraines à des institutions supranationales, mais de la renonciation à la souveraineté dans des domaines spécifiques au moment de l'indépendance. La plupart des États membres de la zone Franc et les pays BLSN (Botswana, Lesotho, Swaziland et Namibie) n'ont jamais exercé de souveraineté dans les secteurs où celle-ci est désormais partagée. L'intégration régionale procède finalement de la stabilisation de ces unions douanières et monétaires par ces mêmes États (France d'un côté et Afrique du Sud de l'autre) qui la contrôlaient pendant la période coloniale.

La zone CFA et l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) témoignent de processus précoces menés par la Grande-Bretagne et la France qui cherchaient à rationaliser la gestion et l'exploitation de leur empire en Afrique subsaharienne. La stabilité de la zone monétaire CFA, épine dorsale de l'UEMOA, est toujours garantie par le Trésor français, bien que la gouvernance de la zone monétaire relève de la surveillance et de la réglementation du Conseil européen, statuant sur avis de la Banque centrale européenne (BCE) et de la Commission européenne.

La CEDEAO, idéaux panafricains et agendas holistiques

La continuité institutionnelle en Afrique de l'Ouest est également portée par la renaissance des idéaux panafricains qui, au début des années 90, conduisent à une révision de la charte de la CEDEAO, inspirée par l'expérience de l'UE ; à une époque où de nombreux groupements régionaux évitent ce modèle considéré comme institutionnel et bureaucratique (Hurrell, 1995a : 332). Le modèle de l'UE était plutôt considérée comme propice à la réaffirmation de programmes régionalistes transformateurs audacieux et élargis,

coïncidant avec une réévaluation des objectifs et des idéaux du panafricanisme (Murithi, 2005). L'un des résultats les plus probants est la définition d'objectifs holistiques ambitieux aux CER et l'adoption de l'Acte constitutif de l'UA en 2001 (Carte 3.1).

Le Traité révisé de la CEDEAO, signé à Cotonou en 1993, établit les bases du programme ouest-africain. Les États membres confirment leur détermination à assurer une intégration rapide et à établir une monnaie unique (l'« Eco ») ainsi qu'une union économique et monétaire sur la base de l'harmonisation de leurs politiques économiques et budgétaires. L'Union économique et monétaire (UEM) de l'UE sert d'exemple (Ekpo et Udoh, 2014 : 72 ; Kufuor, 2006 : 37). Le nouveau Traité de la CEDEAO renforce l'autonomie financière de la Communauté, en conférant au Conseil des ministres le pouvoir d'établir un prélèvement communautaire sur les importations de marchandises (CEDEAO, 1993 : article 72). Un nouvel organe, la Cour de justice de la Communauté, est chargé de la mise en œuvre et de l'interprétation des dispositions du Traité. Le Parlement et le Comité économique et social de la CEDEAO s'inspirent du Parlement européen ou encore du Comité économique et social européen.

L'approche holistique de la CEDEAO en matière de construction régionale ne se limite pas à l'intégration économique. Elle est la première des CER à implanter un dispositif juridique en mesure d'intervenir dans la gestion des conflits, de la prévention à la reconstruction post-conflit (Tavares, 2010 : 37). Ce mécanisme sert ultérieurement de modèle à l'Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA) de l'UA. La CEDEAO acquiert une expérience précieuse dans la diplomatie préventive, du fait de son engagement dans les conflits dans les années 90 ; favorisant l'établissement d'organes de médiation et de conciliation – ainsi que la mise en place d'une capacité opérationnelle d'intervention dans les conflits armés et les guerres civiles nationales violentes.

La CEDEAO devient le premier groupement régional africain à déroger à la règle d'une non-intervention dans les affaires intérieures des États membres (Hulse, 2014 : 555). Le Traité révisé de la CEDEAO avalise sans réserve cette réalité. Des forces de maintien de la paix, un système d'observation et la mise en place de missions de surveillance des élections sont autorisés (CEDEAO, 1993 : alinéas e), f) et g) du paragraphe 2 de l'article 58). Le Traité oblige également les États membres à mettre en place des mécanismes visant à prévenir et résoudre les conflits au sein et entre les États. Le renforcement de la gouvernance démocratique dans les États membres est réaffirmé comme partie intégrante de la promotion de la paix, de la coopération économique et du développement. Une autre innovation institutionnelle découle de l'adoption ultérieure du Protocole relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité (CEDEAO, 1999). Il élargit le droit d'intervention à un éventail plus large de situations, tant à l'intérieur qu'entre les États. Les interventions sans le consentement de l'État sont autorisées dans des circonstances particulières, cette option étant interprétée comme une invitation à repenser les interactions entre la souveraineté et l'intervention (Gandois, 2013 : 46) (Encadré 3.2).

À la fin des années 90, la CEDEAO doit sa visibilité et sa légitimité internationales à la mise en place d'un système de sécurité collective alors unique en Afrique. Depuis lors, la paix et la sécurité sont devenues « les préoccupations centrales de la CEDEAO, car les États membres sont incités à s'organiser pour empêcher la régionalisation des guerres et des conflits et les dommages collatéraux » (Bossuyt, 2015).

L'intégration économique et monétaire peine encore à un engagement politique durable de la part de tous les États membres. Conformément au programme de libéralisation des échanges relancé le 1er janvier 1990, l'Union douanière de la CEDEAO devait être mise en place dans un délai de dix ans. À la mi-2016, le régime de libéralisation des échanges n'est toujours pas appliqué, alors que des restrictions à l'importation sont adoptées par la plus grande économie de l'Afrique de l'Ouest, le Nigéria, l'administration nouvellement élue s'efforçant d'endiguer la chute des réserves de change consécutive à la chute inattendue et brutale des prix du pétrole (Dikko, 2015 ; Fick, 2015). Le programme de la CEDEAO en vue de la création d'une zone monétaire unique est différé (Encadré 3.3).

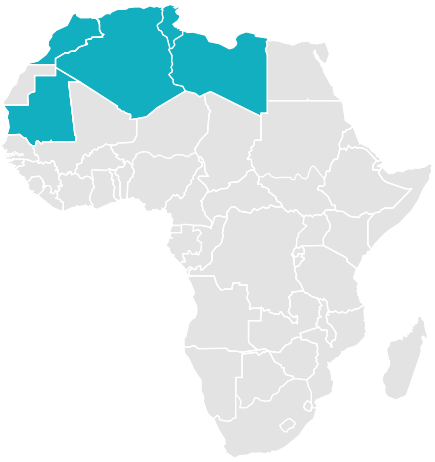
Carte 3.1

Organisations régionales en Afrique

Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD)



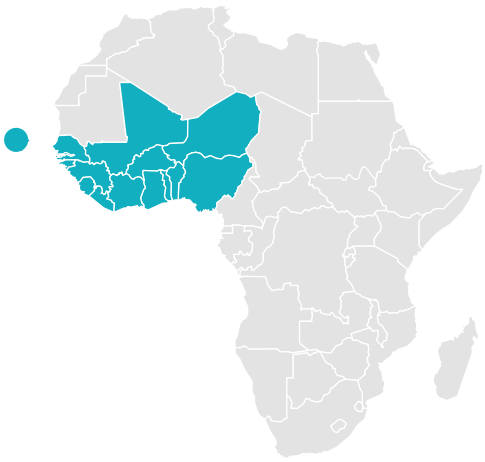
Union du Maghreb arabe (UMA)



Union africaine (UA)



Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)

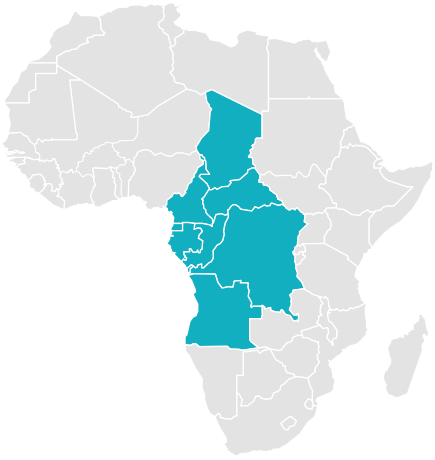


Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA)



Source : OCDE/CSAO 2014

Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC)



Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC)



Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA)



Communauté de développement d'Afrique australe (SADC)



Union douanière d'Afrique australe (SACU)



Encadré 3.2

Architecture en matière de paix et de sécurité – CEDEAO

L'Architecture de la CEDEAO met l'accent sur la prévention, la gestion et le règlement des conflits, tant à l'intérieur qu'entre les États. La prévention est articulée autour d'un système d'alerte précoce qui s'appuie sur quatre centres d'observation et de surveillance. Le règlement des conflits est à la charge du Conseil de médiation et de sécurité, assisté par la Commission de défense et de sécurité et le Conseil des sages. Ce groupe d'anciens hommes d'État est nommé par le président de la CEDEAO pour promouvoir la médiation et la conciliation dans les situations de conflit. La Conférence des chefs d'État et de gouvernement demeure la plus haute instance de décision du Mécanisme, mais elle peut déléguer ses pouvoirs aux neuf membres du Conseil de médiation et de sécurité afin que celui-ci puisse assurer au niveau sous-régional des fonctions équivalentes à celles du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies. Ce Conseil est élu pour deux ans et ses membres peuvent avoir le rang de chefs d'État, de ministres ou d'ambassadeurs. Il est également habilité à autoriser une intervention en cas de conflit interne qui « menace de déclencher un désastre humanitaire » ou qui constitue « une menace grave à la paix et à la sécurité dans la sous-région » (CEDEAO, 1999 : article 25). Des opérations de maintien de la paix sont également autorisées en cas « de violations graves et massives des droits de l'homme ou de remise en cause de l'État de droit » et « de renversement ou de tentative de renversement d'un gouvernement démocratiquement élu » (ibid.). La Brigade de surveillance du cessez-le-feu (ECOMOG) est créée en tant qu'organe *de jure* de la CEDEAO. Il devient une composante de la Force africaine en attente (FAA) en 2004.

Le Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance, adopté par les chefs d'État de la CEDEAO en 2001, pose les principes constitutionnels suivants : séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, valorisation et renforcement des Parlements, indépendance de la justice et garantie d'élections « libres, justes et transparentes ». Le premier article du Protocole interdit « tout changement anticonstitutionnel de même que tout mode non démocratique d'accession ou de maintien au pouvoir ». Il exige la participation populaire aux prises de décision et le respect des principes démocratiques. En outre, « l'armée est apolitique et soumise à l'autorité politique régulièrement établie » (CEDEAO, 2001). Les signataires prennent également l'engagement suivant : « L'État est laïc et demeure entièrement neutre dans le domaine de la religion ». Ils doivent mettre tout en œuvre pour garantir « la mise en place aux plans national et régional des modalités pratiques permettant l'effectivité de l'État de droit, des droits de la personne, de la bonne justice et de la bonne gouvernance » et s'employer « à assurer responsabilité, professionnalisme, expertise et transparence dans les secteurs public et privé » (CEDEAO, 2001 : article 34, paragraphes 1 et 2). Des dispositions sont également expressément prévues pour appuyer et surveiller les processus électoraux et sanctionner les changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique de l'Ouest.

Source : Bach 2016

DYNAMIQUE DES INTERACTIONS TRANSFRONTALIÈRES

Les réalisations mitigées des groupements régionaux de l'Afrique de l'Ouest contrastent fortement avec le dynamisme des flux transfrontaliers. Ceux-ci ont des effets de nature duale : d'un côté, ils font obstacle à la construction régionale, alors que, de l'autre, ils prospèrent grâce à la préservation des barrières tarifaires et non tarifaires. Ces formes d'interaction coexistent avec des politiques et des processus qui favorisent l'intégration régionale au moyen de la « défragmentation », à savoir la suppression d'un « ensemble de barrières non tarifaires

Encadré 3.3

La planification d'une zone monétaire unique en Afrique de l'Ouest

Cinq pays non membres de l'UEMOA (Gambie, Ghana, Guinée, Nigéria et Sierra Leone) décident en 2000 de mettre en place une seconde union monétaire, la Zone monétaire de l'Afrique de l'Ouest (ZMAO), d'ici à 2003. Le Libéria, qui participe à titre d'observateur, les rejoint en 2010. Face aux difficultés de satisfaire aux critères de convergence requis (Ekpo et Udoh, 2014 : 66–68), le délai initial est reporté (2005, puis 2009). Initialement, ce plan prévoit la création en janvier 2015 d'une monnaie unique, puis la fusion avec l'UEMOA pour créer, en 2020, une monnaie unique au sein de la CEDEAO. En 2014, les pays décident de supprimer la première étape en maintenant le lancement prévu en 2020 en une seule fois à l'ensemble des pays de la CEDEAO.

Source : Bach 2016

et réglementaires [qui] ... augmentent les coûts de transaction et limitent la circulation des services, des marchandises, des personnes et du capital à travers les frontières » (Banque mondiale, 2012 : xv).

Régionalisation et limites à la construction régionale

En Afrique de l'Ouest, le dynamisme de l'intégration commerciale transfrontalière doit aux effets systémiques d'une forme de régionalisation qui, paradoxalement, bénéficie du maintien même des frontières. Cette question est au cœur du modèle de « l'État-entrepôt », métaphore de John Igué et Bio Soulé (1993) pour décrire l'instrumentalisation sophistiquée des flux transfrontaliers par les États d'Afrique de l'Ouest afin de tirer parti de l'effet de la frontière. La contrebande, ou « réexportation » ou « commerce de transit », forme le cœur de l'économie des États-entrepôts (Bénin, Gambie et Togo), qui n'ont de cesse d'ajuster leurs droits à l'exportation et à l'importation pour maximiser les recettes tirées de l'exploitation des différences transfrontalières (Sindzingre, 1998 ; Igué et Soulé, 1993 ; Senghor, 2008 ; Golub et Mbaye, 2009). Dans la pratique, il ne s'agit que d'une succession de mesures à court terme destinées à tirer parti des possibilités générées par les écarts tarifaires et fiscaux entre les huit pays d'Afrique de l'Ouest membres de la zone du franc CFA, d'une part, et le Ghana et le Nigéria, de l'autre. La pénétration des territoires et des institutions par les acteurs transnationaux va de pair avec les flux transfrontaliers ainsi stimulés. À cette époque, comme aujourd'hui, l'ampleur des bénéfices tirées de l'exploitation des disparités transfrontalières est conditionnée par l'aptitude des acteurs transfrontaliers à négocier la bienveillance des responsables, bureaucrates et politiciens de chaque côté de la frontière.

La poursuite du trafic transfrontalier nécessite de s'adapter rapidement aux interactions entre des mesures tarifaires et fiscales changeantes, des variations de la demande et de l'offre monétaires et des prix internationaux des cultures d'exportation ou des marchandises considérées comme illégales dans d'autres zones du continent (ou à l'extérieur). La composition et l'orientation des flux transfrontaliers et, par conséquent, l'articulation des réseaux et leur impact au niveau local, fluctuent constamment. Les réseaux peuvent prendre le pas sur les politiques, comme en République démocratique du Congo ou dans le nord-est du Nigéria, où les insurgés, qui tirent avantage de l'érosion du pouvoir réglementaire et du contrôle territorial par l'État, exploitent les « dividendes » frontaliers (Comolli, 2015 : 85–86 ; Strazzari, 2015 : 2 ; Lebovitch, 2013).

Le commerce transfrontalier en Afrique de l'Ouest est favorisé par la porosité des frontières, les incitations tarifaires, fiscales et monétaires et la négociation avec les agents chargés de surveiller la frontière. La fermeture d'une frontière présente autant de risques que sa dilution dans une union douanière. Les commerçants, les frontaliers et ceux qui reçoivent des pots de vin ont intérêt au maintien du *statu quo* territorial (Bach, 1994 ; Bennafla, 2002 ; Walther, 2008). Les États-entrepôts ont

beaucoup à perdre des projets intrarégionaux de libéralisation des échanges. Un analyste note dans les années 90 que la réexportation « interdit aux petits pays de parier sur un grand marché dans lequel il ne serait plus possible de préserver les incitations fiscales préexistantes » (Igué, 1995 : 184). Paradoxalement, là où l'intégration transfrontalière est la plus solidement ancrée, l'institutionnalisation résiste le mieux.

Les années 70 et 80 sont un âge d'or pour les États-entrepôts ouest-africains. La croissance de leurs transactions transfrontalières (informelles) avec les États voisins permet de concilier les préoccupations de politique publique avec l'activité privée, contribuant simultanément « à la confirmation de la frontière, à la construction de l'État et à la perpétuation des politiques nationales » (Bennafla, 2014 : 1347 ; Bach, 2016 : 56–62). Cette situation diffère de celle en Afrique centrale, où la République démocratique du Congo devient l'épicentre de l'exploitation des disparités transfrontalières. Celles-ci sont alors associées à la fragmentation du territoire national, à l'instrumentalisation de la violence et de l'insécurité et à une gouvernance sans gouvernement (Raeymaekers, Menkhaus et Vlassenroot, 2008 : 9 ; Raeymaekers, 2015 ; Lemarchand, 2003 : 29–69 ; Bach, 2016 : 63–66).

L'intégration par le biais de la défragmentation

Depuis les années 80, en Afrique comme dans d'autres régions, les réformes des politiques nationales stimulent l'élimination des quotas d'importation, des obstacles non tarifaires et des droits de douane. Corrélé, l'engagement des investisseurs privés et des bailleurs pour la défragmentation s'exprime par la construction et l'amélioration des infrastructures. La défragmentation se caractérise par la dilution des frontières entre une intégration nationale, régionale et mondiale, ainsi que par des architectures institutionnelles plus légères et fonctionnelles. Elle représente un changement par rapport aux politiques qui posent comme principe l'intégration par la mise en commun des souverainetés et des programmes holistiques.

La défragmentation est souvent un raccourci pour une réhabilitation des infrastructures et la réalisation de projets de développement. En Afrique de l'Ouest comme de l'Est, les couloirs de transport sont liés à une longue histoire de liaisons ferroviaires, routières et fluviales transfrontalières de l'époque coloniale pour resserrer, à partir d'un réseau en étoile, les liens entre colonies et métropoles. Ce maillage d'infrastructures est motivé par des considérations géopolitiques et stratégiques autant qu'économiques. L'Opération Hirondelle (désormais arrêtée), conçue dans les années 50, en est une illustration (Encadré 3.4).

En Afrique de l'Ouest, où les deux tiers des 10 000 km de voies ferrées sont construits au cours de la période coloniale, le réseau ferroviaire sert à transporter des minéraux de l'arrière-pays jusqu'aux ports côtiers et marchés mondiaux (Bossard, Heinrigs et Perret, 2009 : 136–137). Un grand projet de relance ferroviaire est en cours dans quatre pays frontaliers : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire et Niger. Selon le cahier des charges, deux lignes sont prévues : Abidjan-Ouagadougou-Kaya-Niamey, avec une boucle Dori-Assango constituera la liaison ouest tandis que Cotonou-Parakou-Dosso-Niamey sera l'axe est. La distance de couverture des rails s'élève à 2 970 km dont 1 794 km à réhabiliter et 1 176 km à installer. Des progrès notables sont aussi accomplis depuis l'indépendance pour la création d'un réseau routier régional. Il reste cependant coûteux de voyager sur les routes ouest-africaines, « parfois autant que sur les autoroutes à péage européennes », du fait de la multiplication des « prélèvements informels » et des points de contrôle (ibid. : 129). L'opacité est accentuée par la complexité des règles et la multiplication des organismes chargés de délivrer les agréments et de collecter les taxes à acquitter pour se déplacer légalement à l'intérieur des pays ou pour traverser leurs frontières.

La lourdeur des formalités administratives, les points de contrôle et les pots de vin le long des couloirs de transport, entraînent des retards importants et coûteux. Ils génèrent d'autres formes d'insécurité telles que le harcèlement, la corruption et l'extorsion par les fonctionnaires, les douaniers et les militaires (Chambers et al., 2012 : 16). L'Initiative pour l'amélioration de la gouvernance du transport routier montre qu'à la fin des années 2000, la multiplication des barrages et des points de contrôle – entre 1.3 et 3.2 par 100 kilomètres – implique qu'une expédition de marchandises

par les couloirs ouest-africains subit des retards estimés de 18 à 29 minutes par 100 km ; soit l'équivalent de sept heures de retard par voyage en moyenne (Ben Barka, 2012). La même étude attribue les longs contrôles qui entravent la circulation des marchandises et des véhicules aux postes frontières et dans les couloirs de transport au versement de pots de vin allant de 3 à 23 dollars américains par 100 kilomètres, soit près de 200 dollars américains par voyage en moyenne. Le Programme d'appui à la règlementation du commerce informel, conçu par la CEDEAO et adopté à Cotonou en 2013, vise à supprimer ces contraintes par la simplification des formalités fiscales et douanières (Hoffmann et Melly, 2015 : 28).

L'innovation est un autre facteur du mouvement vers la défragmentation. Elle conforte les anticipations selon lesquelles les sauts technologiques offrent une alternative à la faiblesse des réseaux financiers et des infrastructures de télécommunications en Afrique. Initialement introduit au Kenya, le système de micro-financement et de transfert d'argent par téléphone mobile – M-pesa – se développe sur l'ensemble du continent. Le Nigéria joue désormais un rôle de chef de file dans le développement de systèmes de transferts financiers sans intermédiaire entre téléphones mobiles et comptes bancaires (Livsey, 2015). Ces outils facilitent l'accès à des financements et stimulent les partenariats entre les banques

Encadré 3.4
Opération Hirondelle

L'Opération Hirondelle est lancée par les Français pour exporter des arachides de l'est et du centre du Niger en évitant les chemins de fer et les ports nigérians. Jusqu'en 1953, les exportations d'arachides du Niger, principale source de revenus du pays, sont exclusivement transportées vers la côte par le chemin de fer reliant Kano à Lagos au Nigéria. En décembre de la même année, la congestion du trafic oblige la mise en place d'un nouvel itinéraire, avec le transport par camions jusqu'à Parakou (Bénin), puis, de là, par chemin de fer jusqu'à Cotonou. L'Opération Hirondelle est particulièrement coûteuse car la route de Parakou n'est pas goudronnée. À Gaya-Malanville, le fleuve Niger est traversé par ferry jusqu'à la construction d'un pont en 1958. À Cotonou, l'expédition est retardée par l'insuffisance des infrastructures – pas de port en eau profonde et une manutention effectuée sur un seul quai. À l'indépendance du Niger en 1960, l'Opération est fortement subventionnée et ne couvre qu'un tiers des exportations d'arachides du pays. La poursuite des relations commerciales par ce corridor est néanmoins considérée comme stratégique. Le Bénin estime que l'opération est indispensable à la survie de son chemin de fer et à la construction d'un port en eau profonde à Cotonou. Le Niger pense que l'Opération contribue à réduire les interactions transfrontalières entre le nord du Nigéria et le pays haoussa au Niger.

Ainsi, l'éclatement de la Fédération de l'Afrique occidentale française (AOF) en 1959 n'achève pas l'Opération Hirondelle. Sa poursuite et son expansion sont organisées par l'Organisation commune Dahomey-Niger (OCDN), chargée de la gestion du couloir de transport entre le Niger et le Bénin. Les deux pays sont engagés à partager tout déficit qui en résulterait. Ce couloir de transport francophone n'a aucun impact réel sur le développement. Les activités de l'OCDN sont subventionnées et les tensions politiques aggravent les difficultés rencontrées pour obtenir un financement international pour une extension du chemin de fer. Ces frictions se cristallisent fin 1963, lorsque l'expulsion de fonctionnaires béninois travaillant au Niger est suivie d'un conflit sur la propriété de la petite île de Lété, située près de Gaya-Malanville, sur le fleuve Niger. Le trafic de l'OCDN est interrompu jusqu'en juin 1964, ce qui fait prendre conscience au Niger, des risques d'une dépendance totale à l'égard d'un débouché unique sur la mer.

Source : Bach 2008 : 173–174

(Ecobank, The Bank of Africa) et les entreprises de téléphonie mobile (Vodaphone, Orange), tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du continent (Manson et Weber, 2015 ; Thomas, 2014). La défragmentation et l'intégration régionale progressent également suite au déploiement des services bancaires et financiers au-delà des frontières nationales. L'Ecobank ouest-africaine devient la première banque panafricaine avec 20 milliards de dollars d'actifs, 1 200 succursales et des bénéfices avant impôts de plus de 380 millions de dollars des États-Unis (Wallis, 2014). La United Bank for Africa est présente dans 19 pays africains, tandis que l'Access Bank, déjà engagée dans sept pays africains, espère que l'expansion des entreprises nigérianes lui ouvre de prometteuses possibilités (England, 2014).

La restauration des couloirs de transport et la diffusion de la téléphonie mobile améliorent l'intégration de l'Afrique dans l'économie mondiale. Il est, cependant, difficile de savoir si un renforcement des capacités régionales en résultera. La montée en puissance d'une génération d'entrepreneurs africains connectés au niveau mondial change le climat des affaires. L'accumulation de richesses ne dépend plus exclusivement de la mainmise sur les ressources de l'État ou de la privatisation des fonctions publiques par leurs titulaires (Bach et Gazibo, 2012). Pour ces entrepreneurs et membres de la diaspora, revenus en Afrique, l'horizon est celui de l'économie mondiale (Taylor, 2012 ; McDade et Springs, 2005).

La tendance à la défragmentation est rarement associée à des programmes régionaux visant à stimuler l'intégration au niveau local, comme le Réseau Frontières et intégrations en Afrique de l'Ouest (WABI), lancé par Enda Diapol, la Direction nationale des frontières du Mali et le Secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest/OCDE (2003). En 2004, après la deuxième réunion WABI à Abuja, la CEDEAO annonce la création du Programme d'initiatives transfrontalières (devenu le Programme régional de coopération transfrontalière, PRCT), approuvé par les ministres des Affaires étrangères un an plus tard. Ce Programme favorise l'intégration régionale grâce à des « initiatives et projets transfrontaliers définis et mis en œuvre par des acteurs locaux publics et privés » (CEDEAO, 2005). Ces initiatives sont complémentaires aux programmes sectoriels existant en matière de coopération, dans la mesure où « tous les aspects de la vie ouest-africaine sont impliqués » (ibid.).

La mise en place de microrégions transfrontalières décentralisées, appelées *pays-frontière* (Konaré, 2004 : 32), permet l'inauguration du centre de santé d'Ouarokuy-Wanian entre le Burkina Faso et le Mali en 2011, ainsi que la mise en place d'un service de santé transfrontalier qui couvre 14 villages et dessert une population de plus de 11 000 personnes (UA, 2013 : 87–88). Initié par le Partenariat pour le développement municipal (PDM) et placé sous l'égide de la CEDEAO, le programme frontalier de Sikasso, Korhogo, Bobo Dioulasso (SKBo) se situe à cheval sur les frontières entre le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire et le Mali. Il vise à créer des infrastructures communes, comme des écoles communautaires, des centres de santé et des radios rurales, conçues pour répondre aux besoins des populations des zones frontalières. Ces deux initiatives bénéficient de l'environnement institutionnel créé par l'appartenance commune à l'UEMOA. Outre la facilité de circulation à travers les frontières internationales, la dynamique des échanges commerciaux dans le triangle SKBo est renforcée par de véritables complémentarités commerciales, les trois villes servant de marchés régionaux entre les villes côtières du Sud et l'arrière-pays rural. Le triangle coïncide également avec les zones de culture du coton, une activité productive commune aux trois pays (Dahou, 2004 ; Dahou, Dahou et Gueye, 2007).

VERS UN CADRE ÉCONOMIQUE ET DE GOUVERNANCE RÉGIONAL ?

La construction régionale est limitée par la nécessité d'intégrer la diversité des origines, des cultures institutionnelles et des processus de régionalisation fondés sur les réseaux. La multiplicité des groupements régionaux est un atout autant qu'un obstacle et l'incidence de la participation simultanée à plusieurs de ces groupements sur les relations internationales

de l'Afrique ne doit pas être minimisée (Bach, 2016). Cet atout est ainsi devenu une source de paralysie institutionnelle avec l'adoption de plans visant à passer de zones de libre-échange à des unions douanières – du fait de tarifs extérieurs communs s'excluant mutuellement (BAD, 2014 : 15).

Contrairement à ce qui se passe dans d'autres parties du continent, des progrès notables sont réalisés dans la région ouest-africaine. La Conférence des chefs d'État et de gouvernement adopte en janvier 2006 le tarif extérieur commun (TEC CEDEAO) par l'extension du TEC de l'UEMOA (TEC UEMOA) à l'ensemble des États membres de la Communauté. Il compte cinq bandes tarifaires et est en vigueur depuis janvier 2015.

La capacité de la CEDEAO à mettre en œuvre des politiques reste entravée par des dynamiques de régionalisation profondément enracinées, prônées par des acteurs étatiques et non étatiques. Pour le Nigéria et ses voisins, en particulier, certaines pratiques établies pourraient se révéler difficiles à surmonter, même par la mise en place d'un cadre économique et de gouvernance régional destiné à encourager les exportateurs et les importateurs à abandonner les réseaux et les activités transfrontalières « informelles » (Hoffmann et Melly, 2015 : vii).

Références

Acharya, A. (2012), « Comparative Regionalism: A Field Whose Time has Come? » *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs,* vol. 47, n° 1, pp. 3–15.

Acharya, A. (2001), *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order,* Routledge, Londres.

Acharya, A. et A. Johnston (dir. pub.) (2007), « Comparing regional institutions: an introduction », in *Crafting Cooperation: Regional International Institutions in Comparative Perspective,* Cambridge University Press, Cambridge, pp. 1–31.

Adler, E. (1997), « Imagined (Security) Communities: Cognitive Regions in International Relations », *Millennium, Journal of International Studies,* vol. 26, n° 2, pp. 249–277.

Anonyme (2015), « Ghana, Côte d'Ivoire turn to Nigeria for Gas », *Premium Times,* 12 mars.

Aris, S. (2009), « A new model of Asian regionalism: Does the Shanghai Cooperation Organisation have more potential than ASEAN? », *Cambridge Review of International Affairs,* vol. 22, n° 3, pp. 451–467.

Axline, A.W. (1977), « Underdevelopment, dependence and integration: The politics of regionalism in the Third World », *International Organization,* vol. 31, n° 1, pp. 83–105.

Bach, D. (2016), *Regionalism in Africa: Genealogies, institutions and trans-state networks,* Routledge, Abingdon.

Bach, D. (2008), « Beyond Parochialism: Cross-Border Regionalism as a Gateway », in *Afro-Regions: The dynamics of cross-border micro-regionalism in Africa,* The Nordic Africa Institute, Uppsala, pp. 171–180.

Bach, D. (1994), « Afrique de l'Ouest : Organisations régionales, espaces nationaux et régionalisme trans-étatique : les leçons d'un mythe », in *L'Afrique politique 1994,* Karthala-CEAN, Paris & Talence, pp. 93–115.

Bach, D. et M. Gazibo (dir. pub.) (2012), *Neopatrimonialism in Africa and Beyond,* Routledge, Abingdon.

BAD (2014), *African Development Report 2014: Regional Integration for Inclusive Growth,* Banque africaine de développement, Abidjan.

Balwin, R. (2011), *21st Century Regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules,* Staff Working Paper, Organisation mondiale du commerce, Genève.

Banque mondiale (2012), *De-Fragmenting Africa: Deepening Regional Trade Integration in Goods and Services,* Banque mondiale, Washington, DC.

Banque mondiale (2005), *Global Economic Prospects. Trade, Regionalism and Development,* Banque mondiale, Washington, DC.

Baud, M. et W. van Schendel (1997), « Toward a Comparative History of Borderlands », *Journal of World History,* vol. 8, n° 2, pp. 211–242.

Ben Barka, H. (2012), *Border-Posts, Checkpoints, and Intra-African Trade: Challenges and Solutions,* Banque africaine de développement, Tunis.

Bennafla, K. (2014), « État et illégalisme : quelle géographie ? Une approche par les flux marchands depuis l'Afrique et le Moyen-Orient », *Annales de géographie,* n° 700, pp. 1338–1358.

Bennafla, K. (2002), *Le commerce frontalier en Afrique centrale : acteurs, espaces, pratiques,* Karthala, Paris.

Bossard, L., P. Heinrigs et C. Perret (2009), « Les transports », in *Atlas régional de l'Afrique de l'Ouest,* Cahiers de l'Afrique de l'Ouest, Éditions OCDE, Paris, pp. 127–145, http://dx.doi.org/10.1787/9789264056770-fr.

Bossuyt, J. (2015), *The Political Economy of Regional Integration in Africa: The Economic Community of West African States,* ECDPM, Maastricht.

Breslin, S. et G.D. Hook (dir. pub.) (2002), *Microregionalism and World Order,* Palgrave Macmillan, Londres.

Capling, A. et J. Ravenhill (2013), « Multilateralising regionalism: What role for the Trans-Pacific Partnership Agreement? », *The Pacific Review,* vol. 24, n° 5, pp. 553–575.

CEDEAO (2005), *Programme d'initiatives transfrontalières 2006–2008,* Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, www.oecd.org/fr/csao/publications/38447670.pdf

CEDEAO (2001), *Protocole A/SP1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité,* Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, Abuja.

CEDEAO (1999), *Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité,* Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, Abuja.

CEDEAO (1993), *Traité révisé de la CEDEAO,* Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, Abuja.

CEPALC (1994), *Open regionalism in Latin America and the Caribbean: Economic integration as a contribution to changing production patterns with social equity,* Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, Santiago.

Chambers, V., M. Foresti et D. Harris (2012), *Final report: Political Economy of Regionalism in West Africa Scoping study and prioritisation,* ODI, Londres.

Comolli, V. (2015), *Boko Haram: Nigeria's Islamist Insurgency,* Hurst and Co., Londres.

Dahou, K. (2004), « Les "pays-frontière", espaces d'intégration régionale ? Le cas "SKBo" : Sikasso, Korhogo, Bobo Dioulasso », in *Pour une meilleure approche régionale du développement en Afrique de l'Ouest : Actes de la réunion spéciale du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, Accra (Ghana), 20–21 mai 2002,* Éditions OCDE, Paris, pp. 87–93. http://dx.doi.org/10.1787/9789264276277-fr.

Dahou, K., T. Dahou et C. Gueye (2007), « Le cas SKBo », in *Les dynamiques transfrontalières en Afrique de l'Ouest,* CRDI, Enda Diapol et Karthala, Ottawa, Dakar & Paris, pp. 15–52.

De Lombaerde, P. (2011), « Comparing Regionalisms: Methodological Aspects and Considerations », in *The Ashgate Research Companion to Regionalisms,* Ashgate, Farnham, pp. 31–50.

Dikko, A. (2015), « ECOWAS Common Tariff and Challenges Ahead », *This Day Live,* 14 juin.

Dobler, G. (2016), « The Green, the Grey and the Blue: A Typology of Cross-border Actors in Africa », *Journal of Modern African Studies,* vol. 54, n° 1.

Draper, P. et S. Ismail (2014), « The Potential impact of Mega-regionals on Sub-Saharan Africa and LDCs in the Region », in *Mega-regional Trade Agreements Game-Changers or Costly Distractions for the World Trading System?* World Economic Forum, Cologny, pp. 30–33.

Duffy, C. et W. Feld (1980), « Wither regional integration theory? », in *Comparative Regional Systems,* Pergamon Press, New York, pp. 497–521.

Ekpo, A.H. et E. Udoh (2014), « Policy Coordination Framework for the Proposed Monetary Union in ECOWAS », in *Regional Economic Integration in West Africa,* Springer, Heidelberg, pp. 59–78.

England, A. (2014), « Africa's expanding financial sector draws increasing interest from investors », *Financial Times,* 5 octobre.

Fick, M. (2015), « Nigerian manufacturers face import blow », *Financial Times,* 10 novembre.

Foucher, M. (1991), *Fronts et frontières : Un tour du monde géopolitique,* Fayart, Paris.

Gandois, H. (2013), « Security regionalism in West Africa », in *Regional Organisations and Security: Conceptions and Practices,* Routledge, Abingdon, pp. 41–58.

Golub, S.S. et A.A. Mbaye (2009), « National Trade Policies and Smuggling in Africa: The Case of The Gambia and Senegal », *World Development,* vol. 37, n° 3, pp. 594–606.

Grant, A. et F. Söderbaum (dir. pub.) (2003), « Introduction », in *The New Regionalism in Africa,* Ashgate, Aldershot, pp. 1–20.

Haas, E. (1975), *The Obsolescence of Regional Integration Theory,* Institute of International Studies, Berkeley.

Hettne, B. (1994), « The new regionalism: implications for development and peace », in *The New Regionalism: Implications for Global Development and International Security,* UNU Institut mondial pour la recherche sur l'économie du développement, Mimeo, Helsinki, pp. 1–43.

Higgot, R. (1998), « The international political economy of regionalism: The Asia-Pacific and Europe compared », in *Regionalism and global economic integration Europe, Asia and the Americas,* Routledge, Londres et New York, pp. 42–67.

Hoffmann, L.K. et P. Melly (2015), *Nigeria's Booming Borders: The Drivers and Consequences of Unrecorded Trade,* Chatham House, Londres.

Hulse, M. (2014), « Actorness beyond the European Union: Comparing the International Trade Actorness of SADC and ECOWAS », *Journal of Common Market Studies,* vol. 52, n° 3, pp. 547–565.

Hurrell, A. (1995a), « Explaining the resurgence of regionalism in world politics », *Review of International Studies,* vol. 21, n° 4, pp. 331–358.

Hurrell, A. (1995b), « Regionalism in Theoretical Perspective », in *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order,* Oxford University Press, Oxford, pp. 37–73.

Igué, J.O. (1995), *Le territoire et l'État en Afrique : les dimensions spatiales du développement,* Karthala, Paris.

Igué, J.O. et B. Soulé (1993), *L'État-entrepôt au Bénin. Commerce informel ou solution à la crise ?,* Karthala, Paris.

Katzenstein, P.J. (2005), *A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium,* Cornell University Press, Ithaca.

Konaré, A.O. (2004), « Allocution de SE M. Alpha Oumar Konaré, Président de la République du Mali », in *Pour une meilleure approche régionale du développement en Afrique de l'Ouest: Actes de la réunion spéciale du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, Accra (Ghana), 20–21 mai 2002,* Éditions OCDE, Paris, pp. 27–33, http://dx.doi.org/10.1787/9789264276277-fr.

Kufuor, K.O. (2006), *The Institutional Transformation of the Economic Community of West African States,* Ashgate, Aldershot.

Lebovich, A.W. (2013), « Mali's Bad Trip: Field notes from the West African drug trade », *Foreign Policy,* 15 mars.

Lemarchand, R. (2003), « The Democratic Republic of the Congo: From Failure to Potential Reconstruction », in *State Failure and State Weakness in a Time of Terror,* World Peace Foundation/Brookings Institution Press, Cambridge, Mass, pp. 29–69.

Livsey, A. (2015), « Mobile telephony allows Nigerian banks to fine tune services », *Financial Times,* 25 novembre.

Lorenz-Carl, U. et F. Mattheis (2013), « Theorizing Regionalism(s): When "Regions" Emerge and Interact », in *Regionalizing Oman: Political, Economic and Social Dynamics,* Springer, Dordrecht, pp. 43–61.

Malamud, A. et G.L. Gardini (2012), « Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons », *International Spectator: Italian Journal of International Affairs,* vol. 47, n° 1, pp. 116–133.

Manson, K. et J. Webber (2015), « Democratising finance: Mobile phones revolutionise access », *Financial Times,* 29 janvier.

McDade, B.E. et A. Spring (2005), « The "new generation of African entrepreneurs": networking to change the climate for business and private sector-led development », *Entrepreneurship and Regional Development: An International Journal,* vol. 17, n° 1, pp. 17–42.

Mansfield, E. et H. Milner (1999), « The New Wave of Regionalism », *International Organization,* vol. 53, n° 3, pp. 589–627.

Meléndez-Ortiz, R. (2014), « Mega-regionals: What is going on? », in *Mega-regional Trade Agreements Game-Changers or Costly Distractions for the World Trading System?,* Forum économique mondial, Cologny.

Mittelman, J.H. (1999), « Rethinking the New Regionalism in the Context of Globalization », in *Globalism and the New Regionalism,* Macmillan, Londres, pp. 25–53.

Murithi, T. (2005), *The African Union: Pan-Africanism, Peacebuilding and Development,* Ashgate, Aldershot.

Nye, J. (1966), *Pan-Africanism and East African Integration,* Harvard University Press, Cambridge, Mass.

OCDE/CSAO (2014), *Un atlas du Sahara-Sahel : Géographie, économie et insécurité,* Cahiers de l'Afrique de l'Ouest, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264222335-fr.

Oman, C. (1996), « Les défis politiques de la globalisation et de la régionalisation », *Cahiers de politique économique du Centre de Développement de l'OCDE,* n° 11, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/147464855838.

Payne, A. (1996) « The United States and its Enterprise for the Americas », in *Regionalism and World Order,* Palgrave Macmillan, Houndmills, pp. 93–129.

Perkmann, M. (2007), « Policy Entrepreneurship and Multilevel Governance: A Comparative Study of European Cross-border Regions », *Environment and Planning C: Government and Policy,* vol. 25, pp. 861–879.

Phillips, N. et G.C. Prieto (2010), « The demise of new regionalism; Reframing the study of contemporary regional integration in Latin America », in *New regionalism and the European Union,* Routledge, Londres et New York, pp. 117–134.

Raeymakers, T. (2015), *Violent Capitalism and Hybrid Identity in the Eastern Congo. Power to the Margins,* Cambridge University Press, Cambridge.

Raeymaekers, T., K. Menkhaus et K. Vlassenroot (2008), « State and non-state in African protracted crises: Governance without government? », *Afrika Focus,* vol. 21, n° 2, pp. 7–21.

Ravenhill, J. (2001), *APEC and the Construction of Asia-Pacific Regionalism,* Cambridge University Press, Cambridge.

Riggirozzi, P. et D. Tussie (dir. pub.) (2012a), « The rise of post-hegemonic regionalism in Latin America », in *The Rise of Post-hegemonic Regionalism. The case of Latin America,* Springer, Dordrecht, pp. 1–16.

Salau, S. (2014), « Nigeria, Ghana, Others to Review WAGP Supply Tariff », *The Guardian,* 4 décembre.

Senghor, J. (2008), *The Politics of Senegambian Integration, 1958–1994,* Peter Lang, Francfort-sur-le-Main.

Sindzingre, A. (2014), « Constraints on Developmental Regionalism in Low-Income Countries: the Limitations of Convergence Policies », *Kobe University Law Review,* vol. 48, pp. 1–27.

Sindzingre, A. (1998), « Réseaux, organisations et marchés : exemples du Bénin », *Autrepart* (6), pp. 73–90.

Söderbaum, F. (2011), « Formal and Informal Regionalism », in *The Ashgate Research Companion to Regionalisms,* Ashgate, Farnham, pp. 51–67.

Söderbaum, F. (2005), « The International Political Economy of Regionalism », in *Globalizing International Political Economy,* Palgrave Macmillan, Basingstoke, pp. 221–245.

Söderbaum, F. et I. Taylor (dir. pub.) (2008), *Afro-Regions. The Dynamics of Cross-Border Micro-Regionalism in Africa,* NordiskaAfricainstitutet, Uppsala.

Sohn, C., B. Reitel et O. Walther (2009), « Cross-Border Metropolitan Integration in Europe: The Case of Luxembourg, Basel and Geneva », *Environment and Planning C: Government and Policy,* vol. 27, n° 5, pp. 922–939.

Strazzari, F. (2015), *Azawad and the rights of passage: the role of illicit trade in the logic of armed group formation in northern Mali,* Norwegian Peace Building Resource Centre report, Oslo.

Tavares, R. (2010), *Regional security: The capacity of regional organisations,* Routledge, Abingdon.

Taylor, S.D. (2012), *Globalization and the Cultures of Business in Africa: From Patrimonialism to Profit,* Indiana University Press, Bloomington.

Thomas, D. (2014), « Orange links with African banks to expand mobile money services », *Financial Times,* 16 septembre, http://on.ft.com/1s61KIN.

UA (2013), *Réalisation d'une infrastructure transfrontalière de service de base. Le guide de l'utilisateur,* Programme frontière de l'Union africaine, Addis Abeba.

Wallis, W. (2014), « African Banks: Fragile dream », *Financial Times,* 12 mars.

Wallis, W. (2013), « Aliko Dangote – Africa's richest man », *Financial Times,* 11 octobre.

Walther, O. (2015), « Business, Brokers and Borders: The Structure of West African Trade Networks », *Journal of Development Studies,* vol. 51, n° 5, pp. 603–620.

Walther, O. (2008), *Affaires de patrons. Villes et commerce transfrontalier au Sahel,* Peter Lang, Berne.

Walther, O. et D. Retaillé (2015), « Rethinking Borders in a Mobile World », in *Borderities and Politics of Contemporary Mobile Borders,* Palgrave Macmillan, Basingstoke, pp. 191–213.

Weiler, J. (1998) *The Constitution of Europe – Do the New Clothes have an Emperor?,* Cambridge University Press, Cambridge.

Zeller, W. (2013), « Editorial – Special Issue: African Borderlands », *Journal of Critical African Studies,* vol. 5, n° 1, pp. 1–4.

Zeller, W. (2009), « Danger and Opportunity in Katima Mulilo: A Namibian Border Boomtown at Transnational Crossroads », *Journal of Southern African Studies,* vol. 35, n° 1, pp. 133–154.

Chapitre 4

Analyse des réseaux sociaux et coopération transfrontalière en Afrique de l'Ouest

Aspects fondamentaux de l'analyse des réseaux 68
Enracinement et intermédiation 71
Centralisation et topologie des réseaux 71
Collecte et analyse des données de réseaux 73
Conséquences pour les politiques 74

Le Chapitre 4[1] explore la théorie de l'analyse des réseaux sociaux et son applicabilité à la coopération transfrontalière en Afrique de l'Ouest. Il vise à montrer comment une approche formelle de l'étude des réseaux peut être appliquée en Afrique de l'Ouest pour mieux comprendre comment les décideurs politiques régionaux coopèrent au niveau transfrontalier. Le chapitre analyse, dans un premier temps, certains des concepts fondamentaux de l'analyse des réseaux sociaux ces dernières décennies, notamment la centralité, la cohésion et l'intermédiation. Il en examine ensuite les défis méthodologiques et les éléments qui la différencient d'autres approches, avant d'en éclairer certaines des implications sur les politiques pour l'Afrique de l'Ouest.

Messages clés

- Une des originalités du rapport est le recours à l'analyse des réseaux sociaux pour appréhender la coopération transfrontalière par les interactions sociales, économiques et politiques entre individus, groupes et organisations.
- L'opportunité d'étudier à la fois l'autonomie individuelle des acteurs sociaux et leurs contraintes structurelles fait de l'analyse des réseaux sociaux un outil d'analyse pertinent pour les politiques de développement et les initiatives locales et non gouvernementales.
- Cette approche peut également contribuer à l'autonomisation des acteurs périphériques en éclairant les causes structurelles de leur marginalisation et en montrant comment les actions de développement touchent les communautés locales.

ASPECTS FONDAMENTAUX DE L'ANALYSE DES RÉSEAUX

L'analyse menée dans ce rapport s'appuie sur une approche relationnelle de la coopération transfrontalière appelée analyse des réseaux sociaux (*Social Network Analysis* ou SNA en anglais). Cette méthodologie, en plein essor, vise à déterminer la façon dont les liens entre les acteurs véhiculent les flux de ressources matérielles et immatérielles, comme le capital, les informations, les conseils ou la confiance. Longtemps restée un domaine de recherche relativement périphérique, l'analyse des réseaux sociaux s'appuie depuis quelques décennies sur un ensemble de théories, concepts et méthodes qui permettent de visualiser les liens sociaux entre les individus et de mesurer la façon dont leurs interactions aboutissent à une structure organisée en réseau.

L'analyse des réseaux sociaux est utilisée essentiellement dans des études menées en Europe occidentale et en Amérique du Nord, où elle est née. Dans le reste du monde, le recours à cette méthode pour décrire et modéliser les structures sociétales contemporaines est moins répandu, y compris dans les domaines de la vie sociale qui sont les plus relationnels par nature, comme les échanges commerciaux, la politique ou la coopération transfrontalière. En Afrique de l'Ouest, en particulier, les travaux sur la coopération transfrontalière utilisant l'analyse des réseaux sociaux constituent un domaine

marginal de recherche par rapport à ceux qui considèrent les institutions et les accords formels comme principaux moteurs de l'activité politique.

L'analyse des réseaux sociaux est utilisée pour comprendre les interactions sociales, économiques et politiques entre individus, groupes ou organisations. Contrairement à d'autres théories fondées sur une structure sociale prédéfinie, cette analyse cherche à comprendre les origines, l'évolution et l'impact de la structure sur les aspects sociaux. Elle considère que la structure qui sous-tend les relations sociales favorise ou limite les actions individuelles. Dans un réseau de décideurs, par exemple, la capacité des acteurs centraux de contrôler les flux d'information, de donner des conseils et des ordres et d'influer sur les résultats tiendrait plus à leur positionnement dans la structure qu'à leur aptitude intrinsèque à diriger. À l'inverse, les individus qui opèrent à la périphérie de la structure d'un réseau doivent passer par plusieurs de leurs pairs pour diffuser leurs idées aux autres acteurs.

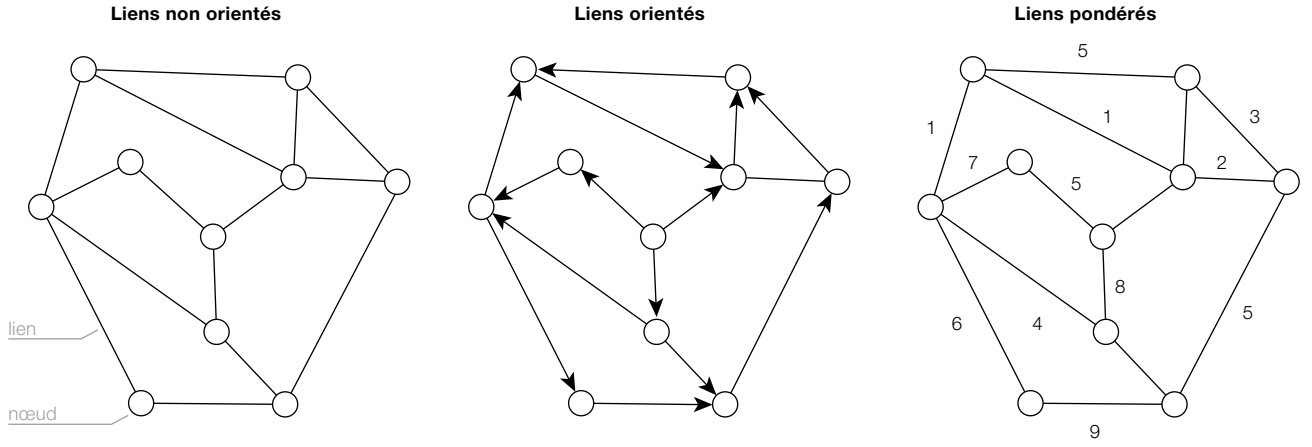
L'analyse des réseaux sociaux suppose que les acteurs de la scène politique élaborent des tactiques et des stratégies pour modifier la structure d'un réseau à leur avantage, au lieu de chercher à modifier le comportement des autres acteurs (Brass et Krackhardt, 2012). Les stratégies de réseau sont fondées sur le principe selon lequel il est plus facile d'influencer une personne à la fois proche et présente. Étant donné que la probabilité de constituer un lien est inversement proportionnelle à la distance, la proximité *(propinquity)* est un principe fondamental de ces stratégies. La chance est plus élevée que les acteurs exercent une influence sur les individus dotés de caractéristiques ou de comportements similaires (principe d'homophilie), ce que résume l'expression populaire : « qui se ressemble s'assemble » (McPherson, Smith-Lovin et Cook, 2001). L'influence exercée sur les autres acteurs est également d'autant plus forte que la relation est stable ; la stabilité laissant le temps aux acteurs de renforcer leur confiance réciproque, alors que dans une configuration conflictuelle, l'incertitude prévaut. Enfin, les individus sont également influencés par les perceptions sociales et ont tendance à valoriser celles associées à des individus bien placés. À une connaissance qui lui demandait un prêt, le Baron de Rothschild lui aurait répondu « Je ne vais pas vous en accorder un moi-même, mais je vais marcher bras dessus bras dessous avec vous à travers la Bourse, et vous aurez bientôt des prêteurs disposés à le faire » (Cialdini, 2013 : 45).

Ces dernières décennies, l'analyse des réseaux sociaux s'est dotée d'un nombre croissant d'outils statistiques destinés à décrire, représenter et modéliser formellement les structures sociales. Cette approche assimile les réseaux sociaux à un ou plusieurs ensembles finis d'acteurs reliés entre eux par des liens sociaux. Un ensemble délimité d'acteurs politiques unis par un ensemble de relations forment un *réseau de politiques publiques (policy network)* (Knoke, 2012). Si ces acteurs sont interconnectés par de multiples réseaux politiques se consacrant à un problème commun, ils forment un *domaine de politiques publiques (policy domain)* : agriculture, énergie, santé, défense, transports, domaines particulièrement adaptés à la coopération transfrontalière. Le réseau social le plus petit, composé de deux acteurs, est appelé *dyade*. Un sous-ensemble de trois acteurs est une *triade*. Les acteurs dont les liens peuvent être mesurés forment un *groupe*. Ils peuvent être représentés visuellement par un *graphe* où la distance entre acteurs est proportionnelle à leur proximité sociale, ceux étroitement liés formant une grappe. Les liens peuvent être *orientés*, lorsqu'ils suivent une direction d'un acteur à un autre ou *non orientés* lorsque la direction est inconnue. Les réseaux peuvent être *pondérés* lorsque les liens ont une valeur, ou *non pondérés* lorsque seule l'existence de liens est représentée (Graphique 4.1).

Dans une dyade, l'une des mesures les plus fondamentales est la *réciprocité*, qui désigne la reconnaissance par deux acteurs de leur interaction mutuelle. La réciprocité constitue une préoccupation majeure pour les décideurs, qui comptent sur les relations interpersonnelles avec les représentants des autorités régionales ou nationales d'autres pays pour concevoir, mettre en œuvre et suivre les politiques transfrontalières. L'introduction d'un troisième acteur dans une relation dyadique met à l'épreuve le principe de *transitivité*, selon lequel deux acteurs connectés à un troisième sont probablement étroitement liés entre eux. Par exemple, si un décideur nigérien tisse des

Graphique 4.1

Trois représentations visuelles différentes des relations sociales



liens avec un homologue nigérian, lui-même connecté à un acteur béninois, on peut supposer que les décideurs nigérien et béninois auront de bonnes chances d'être connectés entre eux.

L'importance des acteurs sociaux découle souvent de leur centralité. Parce que la notion de centralité varie en fonction du contexte structurel dans lequel les acteurs sont connectés, de nombreux indices de mesure sont mis au point depuis la fin des années 70 (Freeman, 1979 ; Freeman, Borgatti et White, 1991 ; Borgatti, 2005 ; Everett et Borgatti, 2010). Parmi les mesures courantes, se trouvent la centralité de degré, la centralité d'intermédiarité, la centralité de proximité et la centralité spectrale, qui sont définies comme suit :

- La *centralité de degré* est une mesure locale qui fait référence au nombre de liens propres à chaque acteur. Les acteurs ayant une forte centralité de degré sont souvent considérés comme puissants, car entourés de nombreux autres acteurs. En Afrique de l'Ouest, les chefs traditionnels ont généralement une forte centralité de degré, car ils sont au centre d'un réseau de liens familiaux, ethniques et d'allégeance au sein de la communauté locale.
- La *centralité d'intermédiarité* renvoie à l'importance de lier deux acteurs déconnectés. Il s'agit d'une mesure de centralité globale calculée sur l'ensemble du réseau et sur le nombre de chemins les plus courts entre les acteurs. Les acteurs ayant une forte centralité d'intermédiarité établissent des liens entre des acteurs ou des groupes autrement déconnectés. Dans les ouvrages consacrés à l'analyse des réseaux sociaux, ces acteurs comblent des « trous structuraux », c'est-à-dire des zones de faible densité relative des liens (Burt, 1992). De nombreux décideurs impliqués dans la coopération transfrontalière jouent un rôle d'intermédiation *(brokerage)*, en reliant leur propre réseau de niveau national au monde extérieur.
- La *centralité de proximité* reflète la proximité d'un acteur avec tous les autres acteurs. Les acteurs à forte centralité de proximité se trouvent souvent parmi les fonctionnaires ou les conseillers de haut niveau en mesure d'influer sur le choix des dirigeants sans exercer officiellement d'autorité. Dans le nord du Nigéria, par exemple, un comité de sélection est chargé de présenter une liste de candidats au poste de gouverneur de l'État, qui aura à son tour pour responsabilité de nommer les nouveaux dirigeants religieux (émirs).
- *La centralité spectrale ou de vecteur propre* indique si les acteurs ont une position centrale parce qu'ils ont des liens avec d'autres acteurs centraux. Ils sont bien connectés aux secteurs du réseau qui ont la plus grande connectivité. Les membres de l'élite bureaucratique de l'État en sont des exemples en raison de leurs nombreux liens avec des individus également bien connectés.

ENRACINEMENT ET INTERMÉDIATION

Les recherches récentes menées dans divers contextes géographiques et thématiques montrent que le capital social résulte de l'association de l'enracinement et de l'intermédiation (Burt, 2005 ; Fleming, King et Juda, 2007 ; Uzzi, 1996 ; Narayan, 1999 ; Woolcock et Narayan, 2000 ; Everton, 2012). L'enracinement *(embeddedness)* désigne l'inclusion des acteurs dans une communauté étroite d'amis, de collègues ou de parents, alors que l'intermédiation *(brokerage)* fait référence à la capacité d'établir des relations au-delà de sa propre communauté. L'étude d'un échantillon d'entrepreneurs en Ouganda (Rooks et al., 2012) montre par exemple que les entrepreneurs les plus innovants sont intégrés dans un groupe cohérent, mais qu'ils restent capables de créer des contacts externes entre des acteurs eux-mêmes non connectés.

Un fort degré d'enracinement favorise la confiance entre les pairs et réduit les risques associés aux activités sociales, politiques et économiques. Les acteurs fortement enracinés occupent une position très centrale, entourés d'un grand nombre d'autres acteurs avec lesquels ils interagissent fréquemment pour échanger des informations, lever des ressources ou transmettre des ordres. Ce positionnement n'est pas sans inconvénients, parce que des acteurs fortement enracinés peuvent manquer de liens d'intermédiation qui leur permettraient d'accéder à des ressources externes, comme des idées nouvelles ou des informations non redondantes.

L'intermédiation est productrice de valeur de trois manières différentes (Spiro et al., 2013). Tout d'abord, les intermédiaires peuvent transférer des ressources entre deux parties déconnectées. Ce positionnement est mis à profit par les autorités régionales impliquées dans les politiques transfrontalières, qui agissent comme un pont entre leur propre État et les pays voisins. Les intermédiaires peuvent faciliter le rapprochement de deux acteurs au bénéfice de chacun d'eux, notamment dans des régions multilingues où les décideurs qui maîtrisent plusieurs langues peuvent mettre en rapport des acteurs qui autrement ne seraient pas en mesure de communiquer directement. Enfin, les intermédiaires peuvent coordonner les activités de tiers sans créer de relation directe entre eux, renforçant la dépendance de ces derniers à l'égard des premiers. Les négociateurs indépendants sont habitués à jouer ce rôle, en servant d'intermédiaire entre les gouvernements, les partis politiques et les autres acteurs non étatiques.

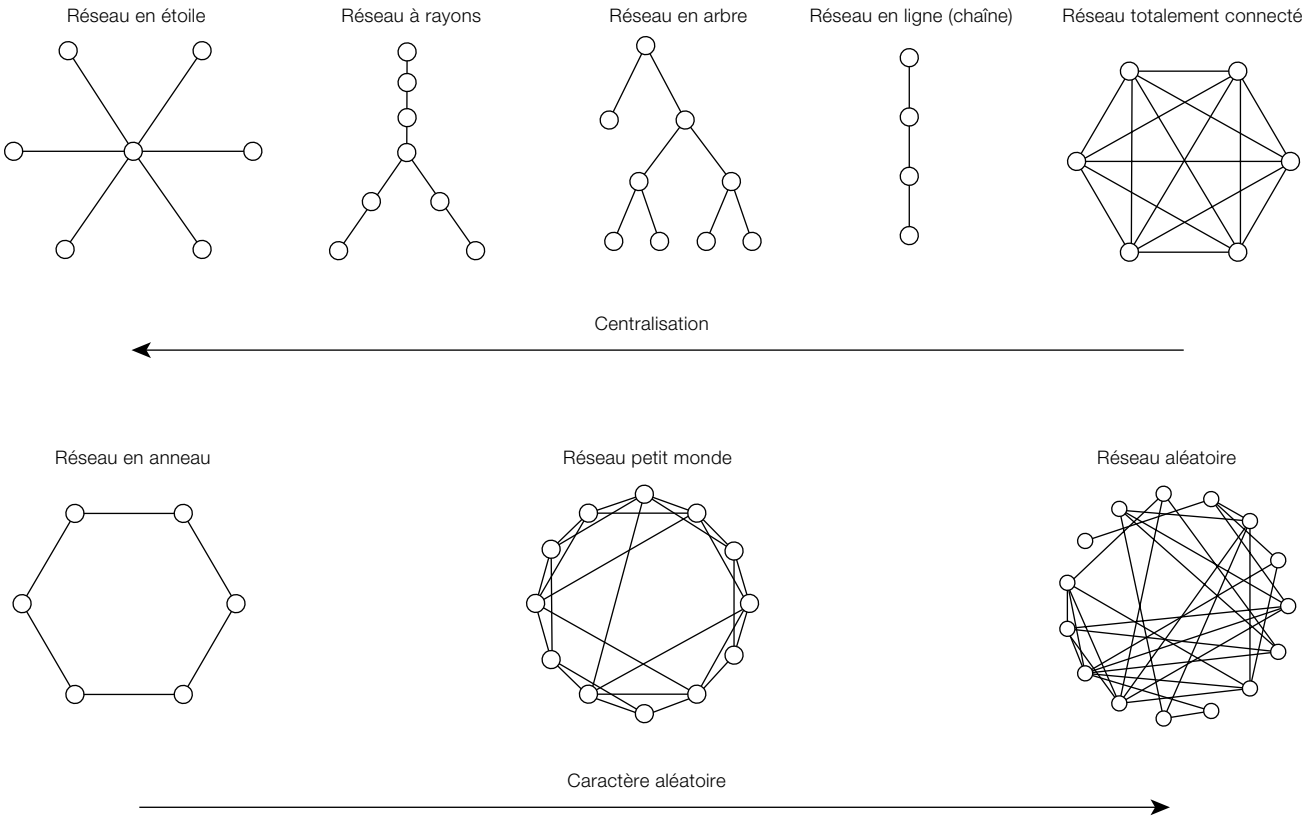
CENTRALISATION ET TOPOLOGIE DES RÉSEAUX

La taille, la complexité et la forme des réseaux sociaux peuvent varier. Cette diversité a des conséquences importantes pour les acteurs sociaux, dont l'autonomie est limitée par la structure générale de l'ensemble du réseau : les petits réseaux en grappes ne contribuent pas aux mêmes relations interpersonnelles que les grands réseaux décentralisés. Pour distinguer entre plusieurs catégories de réseaux, on détermine quelle variation de centralité existe entre les acteurs.

Les réseaux centralisés sont composés d'un petit nombre d'acteurs entretenant de nombreux liens et tendent à être efficaces en termes de coordination. En effet, les informations, les ordres et les ressources peuvent être plus facilement transférés par les acteurs centraux au reste du réseau. Le réseau en étoile (Graphique 4.2) dans lequel les acteurs périphériques n'ont aucun lien entre eux est l'exemple le plus extrême d'un réseau centralisé. Son opposé est le réseau entièrement connecté, structure décentralisée où chaque acteur est relié à chacun des autres acteurs, ce qui permet de résister aux menaces du fait de la redondance des liens. Parmi les autres typologies de réseau figurent le réseau à rayons (hub-and-spokes), un réseau centralisé dans lequel les informations et les ressources se déplacent dans diverses directions (spokes) vers un acteur central ; et le réseau en arbre, structure hiérarchique que l'on retrouve généralement dans les organisations militaires.

Les réseaux décentralisés sont structurés de telle sorte qu'aucun acteur ne peut, seul, atteindre une position de premier plan. Ce type de réseau est particulièrement pertinent

Graphique 4.2
Exemples de topologies de réseaux



Sources : adapté de Baker et Faulkner (1993) ; Watts et Strogatz (1998)

pour la coopération transfrontalière. La multiplicité des acteurs représentant différents niveaux institutionnels et pays, rend en effet difficilement envisageable l'existence de structures centralisées, au moins en Europe, où les réseaux décentralisés ont été observés (Walther et Reitel, 2013 ; Dörry et Walther, 2015). Le réseau en ligne *(line network),* où chaque acteur est intégré au sein d'une chaîne d'acteurs, est une structure décentralisée, tout comme le réseau en anneau *(circle network),* dans lequel chaque acteur est connecté uniquement à celui qui lui est adjacent. Les réseaux en anneau deviennent plus complexes lorsque de nombreux liens sont ajoutés, évoluant vers des réseaux petit monde *(small-world),* dans lesquels la plupart des acteurs peuvent être atteints par tous les autres avec peu d'étapes, même s'ils ne sont pas des voisins immédiats ; ou des réseaux aléatoires, dans lesquels aucune régularité n'est observée (Graphique 4.2). Le caractère aléatoire des réseaux s'accroît lorsqu'on passe de réseaux en anneau à des réseaux petit monde.

De nombreux réseaux sociaux sont fonctionnellement différenciés, leur structure étant fonction de leur objectif global. Ainsi, les réseaux sociaux recrutant des individus sont très connectés car leur principal objectif est d'atteindre le plus grand nombre de recrues potentielles. Les réseaux de collecte de fonds comptent beaucoup plus sur les intermédiaires pour leur contact avec des investisseurs éloignés (Leuprecht et Hall, 2014). La façon dont la topologie des réseaux peut varier selon les rôles spécifiques des acteurs est illustrée par l'étude d'Ayadi et al. (2013) sur les échanges informels au travers des frontières de la Tunisie. Celle-ci montre que l'organisation des échanges diffère sensiblement selon qu'ils aient lieu à la frontière avec l'Algérie ou avec la Libye. Les échanges avec l'Algérie sont organisés principalement par le biais d'une chaîne linéaire d'acteurs qui relie des grossistes du côté

algérien à des transporteurs et des propriétaires d'entrepôts. L'existence de liens familiaux et culturels étroits des deux côtés de la frontière facilite ensuite le transfert de marchandises à un autre propriétaire d'entrepôts en Tunisie avant leur livraison dans le pays. En revanche, l'organisation des échanges à la frontière orientale de la Tunisie est plus circulaire que linéaire. Une fois que les grossistes tunisiens commandent une certaine quantité de marchandises à des fournisseurs chinois, turcs ou libyens, les marchandises sont réceptionnées par des agents libyens, qui organisent leur transport jusqu'à des entrepôts frontaliers ainsi que leur stockage jusqu'à ce qu'un transporteur tunisien vienne les récupérer. Les marchandises sont ensuite stockées dans un entrepôt tunisien et livrées à un grossiste tunisien, qui remboursera son financier, le cas échéant, et vendra les produits aux clients finaux.

COLLECTE ET ANALYSE DES DONNÉES DE RÉSEAUX

L'analyse des réseaux sociaux peut être conduite sur une grande variété de sources écrites et orales, notamment des listes d'acteurs, des articles, des archives, des registres administratifs, des relevés de communication ou de justice pénale, des informateurs clés, ou des parties prenantes impliquées dans les réseaux sociaux (Marsden, 2012). Lorsque la taille et la composition d'une population sont connues, l'existence de liens sociaux entre les acteurs est plus facilement étudiée, au moyen de questionnaires, d'entretiens et de l'observation des participants. Avec des informations lacunaires, l'un des principaux problèmes tient à la nécessité de tracer les pourtours du réseau observé car, comme indiqué dans les ouvrages sur les réseaux petit monde (Barabási, 2003), chacun est pour l'essentiel connecté à tous les autres avec un degré plus ou moins grand de séparation. Il s'agit donc avant tout de déterminer qui peut raisonnablement être considéré comme appartenant à un réseau et qui ne le peut pas, ce qui est délicat lorsque les acteurs ne font pas partie d'organisations formelles.

Échantillonner une population dans laquelle les connexions entre les acteurs sont inconnues n'est pas pertinent car, en choisissant au hasard des acteurs, un grand nombre de connexions importantes seront ignorées. Les techniques d'échantillonnage dites en « boule de neige » sont alors utilisées pour identifier de nouveaux agents économiques parmi les connaissances existantes d'un sujet (Frank, 2012). Cette forme d'échantillonnage ne part pas de l'hypothèse que les acteurs d'un réseau sont conscients de leur interaction avec le réseau tout comme il ne tient pas compte des idées préconçues ou des limites introduites par l'enquêteur. Cette technique est adaptée à l'étude des décideurs, qui ne font pas nécessairement partie d'une seule institution, et dont les effectifs et les activités sont difficiles à apprécier par un enquêteur.

Une enquête boule de neige commence généralement par l'identification de la première vague de personnes interrogées, invitées à indiquer les personnes avec lesquelles elles sont liées d'une façon particulière (famille, amis, voisins, collègues, membres d'une organisation), les personnes auxquelles elles peuvent faire confiance, sur lesquelles elles peuvent s'appuyer ou dont elles se sentent proches. Un certain nombre de données connexes comme l'âge, le sexe ou l'éducation, peuvent être collectées simultanément. Plusieurs séries ultérieures d'entretiens sont organisés avec les personnes identifiées au cours de la première vague jusqu'à ce que les mêmes noms apparaissent à plusieurs reprises, indiquant que les limites du réseau sont atteintes. Un taux de réponse supérieur à 80 % garantit que les enquêtes ne sont pas affectées négativement par les données manquantes (Koskinen et al., 2013).

Si une enquête sur l'ensemble de la population d'un réseau ne peut être réalisée, il est possible de se concentrer sur des réseaux individuels, appelés réseaux d'ego, qui se composent d'un acteur central (ego) et des acteurs avec lesquels il est directement connecté ainsi que des liens indirects entre ses connexions. L'analyse des réseaux ego est particulièrement adaptée pour comprendre si un acteur est entouré d'un groupe dense de pairs, si il/elle peut bénéficier de trous structuraux séparant les sous-groupes d'acteurs, et si les pairs des uns et des autres partagent des caractéristiques analogues (Everett et Borgatti, 2005).

Parce que l'analyse structurelle considère les liens entre les acteurs, et non leurs caractéristiques, comme principale unité d'étude, elle viole les hypothèses de base que sont l'indépendance, l'échantillonnage non aléatoire et la distribution inconnue des variables. Afin de remédier au fait que les acteurs participant à des réseaux sociaux ne sont, par définition, pas statistiquement indépendants, des outils statistiques différents des outils économétriques traditionnels sont élaborés pour les tests de signification (Contractor, Wasserman et Faust, 2006). Les modèles de probabilité les plus connus prenant en compte les dépendances sont appelés *modèles de graphes aléatoires exponentiels (ERGM)*. Ils s'appuient sur des hypothèses déterminables des dépendances et sont estimés à partir des données de réseaux observées (Robins et al., 2007).

L'analyse des réseaux sociaux peut être utilisée parallèlement à d'autres approches qualitatives ou quantitatives. Ainsi, le degré reliant un individu à d'autres peut servir de variable indépendante en économétrie. En Afrique, les recherches sur les réseaux sociaux mettent surtout l'accent sur les résultats économiques plutôt que politiques ou stratégiques. Étudiant les entrepreneurs informels au Burkina Faso, Berrou et Combarnous (2011) constatent par exemple que les réseaux sociaux améliorent la production et les échanges en reliant les entrepreneurs ayant différents statuts et en donnant accès à des fournisseurs et à un soutien financier. Au Kenya, les relations sociales entre les micro-entrepreneurs et les commerçants favorisent l'adoption de nouvelles technologies et des productions de meilleure qualité (Akoten et Otsuka, 2007) ; alors qu'en Éthiopie, la densité des liens entre les micro-entreprises influe positivement sur les ventes et les compétences des entrepreneurs (Ishiwata et al., 2014). En Afrique du Sud et en Éthiopie, les liens sociaux améliorent les opportunités d'emploi en rapprochant les travailleurs et les entreprises dans les pays où les procédures de recrutement sont fondées sur le bouche à oreille (Schöer, Rankin et Roberts, 2012 ; Mano et al., 2011).

Les relations État-entreprises jouent également un rôle déterminant dans la performance économique des négociants (Walther, 2014, 2015a). En Afrique de l'Ouest, les petits commerçants utilisent leurs liens sociaux avec des représentants de l'État, des politiciens et des agents de sécurité pour faciliter le passage de leurs marchandises au travers des frontières nationales (Kuépié, Tenikue et Walther, 2015). Les liens sociaux avec les dirigeants religieux locaux semblent, cependant, avoir un effet négatif sur les bénéfices des entreprises en raison des charges résultant des obligations sociales. Ce dernier exemple illustre l'une des conséquences économiques négatives d'un trop grand enracinement dans un réseau fermé.

L'analyse des réseaux sociaux peut être associée à des approches plus qualitatives considérant les contextes ethnographique, historique, géographique et institutionnel locaux dans lesquels sont ancrés les réseaux sociaux, ainsi que l'importance attachée par les acteurs à leurs relations. L'approche formelle des réseaux a beaucoup à gagner à l'intégration de données qualitatives pour expliquer pourquoi certains liens sont établis entre les acteurs, quelle est leur évolution et leur nature et quelle est leur perception par les acteurs concernés. Les entretiens qualitatifs avec les décideurs sont particulièrement utiles pour comprendre les atouts et points faibles des politiques transfrontalières ou les difficultés rencontrées pour établir des liens transfrontaliers.

CONSÉQUENCES POUR LES POLITIQUES

La possibilité d'étudier à la fois l'autonomie individuelle des acteurs sociaux et leurs contraintes structurelles fait de l'analyse des réseaux sociaux un outil d'autonomisation utile pour les communautés locales et les organisations non gouvernementales (ONG). Très rares en effet sont ceux capables de comprendre leur propre positionnement dans un réseau social sans une visualisation de l'ensemble du réseau. En conséquence, les acteurs ont tendance à se comporter en fonction du réseau social dont ils pensent faire partie, et non selon une représentation objective de celui-ci. Les perceptions sont un puissant déterminant du pouvoir, les acteurs ayant la meilleure perception des réseaux étant généralement plus influents que ceux qui

n'ont qu'une vision partielle des connexions au-delà de leurs amis, alliés ou partenaires d'affaires immédiats. Les approches formelles qui cartographient les liens sociaux visualisent le positionnement des acteurs, groupes ou organisations marginalisés, partiellement masqué et difficile à déterminer quand de nombreux acteurs sont impliqués. Il en est ainsi des réseaux transfrontaliers au sein desquels l'existence d'une frontière nationale ajoute une distance supplémentaire entre acteurs.

L'analyse des réseaux sociaux peut contribuer à l'autonomisation des acteurs périphériques en éclairant les causes structurelles de leur marginalisation. En Afrique subsaharienne et en Asie, des approches participatives sont ainsi utilisées par plusieurs organisations internationales, dont la Banque mondiale, le Fonds international de développement agricole (FIDA) et l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires pour autonomiser les acteurs marginalisés dans les domaines de l'agriculture, de la gestion des ressources naturelles et de la santé (Schiffer, 2012). Dans le bassin de la Volta Blanche au Ghana, un outil spécialisé de cartographie des réseaux a permis de comprendre et d'améliorer la gouvernance de l'eau entre les représentants de plusieurs organismes publics, ONG et autorités traditionnelles (Schiffer, Harwich et Monge, 2010). Cette approche a permis aux acteurs de mieux saisir leurs objectifs, leurs compatibilités ou contradictions, l'influence des uns sur les autres et les moyens de faire évoluer le réseau pour améliorer la gouvernance de l'eau. L'étude révèle que l'échange d'informations et la fourniture de conseils sont indispensables au renforcement de l'influence des parties prenantes, et que l'existence de plusieurs chevauchements entre les systèmes de gouvernance réduit l'efficacité de la gestion des pêches.

L'utilité de l'analyse des réseaux sociaux pour comprendre comment les interventions en matière de développement influent sur les communautés locales est de plus en plus reconnue. La Banque mondiale (2012) a utilisé des outils de réseau pour évaluer l'incidence de ses activités sur la productivité agricole en Inde et en Chine. L'approche facilite la mise en évidence de difficultés particulières qui entravent le développement des communautés, la visualisation de la complexité des acteurs impliqués dans la résolution des problèmes et la représentation des relations entre les difficultés elles-mêmes. Boutilier (2011) montre que l'analyse des réseaux sociaux permet de visualiser les liens indirects entre les incidences positives et négatives attendues de la construction d'un barrage dans une région aride. En utilisant une méthode participative pour cartographier les réseaux sociaux dans le nord du Nigéria, Schiffer, Mustapha et Mustaph (2012) constatent un écart entre la conception et la mise en œuvre d'actions en faveur de la santé maternelle et la survie des nouveau-nés, avec un nombre élevé de décès normalement évitables. Il est montré que cet écart résulte de stratégies conflictuelles d'exercice du pouvoir par deux groupes de personnes influentes. Alors que les représentants du ministère de la Santé sont responsables de la conception du budget, des politiciens extérieurs au domaine de la santé sont en charge du décaissement effectif des fonds.

Une valeur ajoutée se dégage donc de l'étude des structures sociales et des interventions stratégiques qui leur sont associées. Son principal intérêt tient à la possibilité de déterminer dans quelle mesure les relations influent sur les phénomènes sociaux, économiques ou politiques. Au lieu de supposer que les acteurs sociaux sont isolés et peuvent être échantillonnés de façon aléatoire, l'analyse des réseaux sociaux considère que chaque acteur est important pour comprendre la structure sociale, car ce qui compte ce sont davantage les liens au reste du réseau que leurs caractéristiques individuelles. Il est ainsi possible d'avoir une visualisation réaliste des organisations sociales souvent impossible à réaliser en se fondant sur les organigrammes ou les listes officielles des membres de clubs. Au lieu de diviser les sociétés en plusieurs groupes en fonction de catégories prédéterminées et d'étudier les caractéristiques sociales de chacun, l'analyse des réseaux sociaux considère toutes les parties prenantes impliquées dans un événement ou un domaine particulier, cartographie les liens existant entre elles et ensuite détermine la manière dont le réseau est divisé en interne. Cette forme d'analyse est donc un outil de recherche particulièrement adapté à la compréhension d'organisations sociales fluides et indistinctes, comme les groupes ethniques ou tribaux, les commerçants informels et les décideurs impliqués dans la coopération transfrontalière.

NOTE \\\\\

Marsden, P.V. (2012), « Survey methods for network data », in *The SAGE Handbook of Social Network Analysis,* SAGE, Londres, pp. 370–388.

McPherson, M., L. Smith-Lovin et J. Cook (2001), « Birds of a feather: Homophily in social networks », *Annual Review of Sociology,* vol. 27, pp. 415–444.

Narayan, D. (1999), « Bonds and bridges: Social capital and poverty », *Policy Research Working Paper,* n° 2167, Banque mondiale, Washington, DC.

Nascimbeni, F. (2014), « Networking for development: A network analysis of a development programme between Europe and Latin America », Réseau MENON, Bruxelles.

Robins, G. et al. (2007), « An introduction to exponential random graph models for social networks », *Social Networks,* vol. 29, n° 2, pp. 173–191.

Rooks, G., A. Szirmaic et A. Sserwangab (2012), « Network structure and innovative performance of African entrepreneurs: The case of Uganda », *Journal of African Economies,* vol. 21, n° 4, pp. 609–636.

Schiffer, E. (2012), « Using Net-Map to assess and improve agricultural innovation systems », in *Agricultural Innovation Systems: An Investment Sourcebook,* Banque mondiale, Washington, DC, pp. 593–597.

Schiffer, E., A.Y. Mustapha et A.L. Mustaph (2012), « Planning, budgeting and disbursing funds for newborn survival in Katsina State, Nigeria – a Net-Map analysis », Net-Map Toolbox, Washington, DC.

Schiffer, E., F. Harwich et M. Monge (2010), « Who has influence in multi stakeholder governance systems? Using the Net-Map method to analyze social networking in watershed management in northern Ghana », *IFPRI Discussion Paper,* n° 964, Washington, DC.

Schöer, V., N. Rankin et G. Roberts (2012), « Accessing the first job in a slack labour market: Job matching in South Africa », *Journal of International Development,* vol. 26, n° 1, pp. 1–22.

Spiro, E.S., R.M. Acton et C.T. Butts (2013), « Extended structures of mediation: Re-examining brokerage in dynamic networks », *Social Networks,* vol. 35, n° 1, pp. 130–143.

Uzzi, B. (1996), « The source and consequences of embeddedness for the economic performance of organizations: The network effect », *American Sociological Review,* vol. 61, pp. 674–698.

Walther, O. (2015a), « Business, brokers and borders: The structure of West African trade networks », *The Journal of Development Studies,* vol. 51, n° 5, pp. 603–620.

Walther, O. (2015b), « Social Network Analysis and informal trade », *Department of Border Region Studies Working Papers,* n° 1/15, Sønderborg, http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2593021.

Walther, O. (2014), « Trade networks in West Africa: A social network approach », *Journal of Modern African Studies,* vol. 52, n° 2, pp. 179–203.

Walther, O. et B. Reitel (2013), « Cross-border policy networks in the Basel region: The effect of national borders and brokerage roles », *Space & Polity,* vol. 17, n° 2, pp. 217–236.

Watts, D.J. et S.H. Strogatz (1998), « Collective dynamics of "small-world" networks », *Nature,* n° 393, pp. 440–442.

Woolcock, M. et D. Narayan (2000), « Social capital: Implications for development theory, research, and policy », *The World Bank Research Observer,* vol. 15, n° 2, pp. 225–249.

Partie II La coopération transfrontalière : potentiels, réseaux et priorités politiques

Chapitre 5
Cartographier le potentiel de coopération transfrontalière des régions ouest-africaines 81

Chapitre 6
Intégration ouest-africaine et paysage institutionnel 145

Chapitre 7
Les réseaux de politiques publiques transfrontaliers ouest-africains 161

Chapitre 8
Représentations spatiales et coopération transfrontalière en Afrique de l'Ouest 199

Chapitre 5

Cartographier le potentiel de coopération transfrontalière des régions ouest-africaines

Des discontinuités territoriales inégales 82
Évaluer le potentiel de coopération transfrontalière 83
Potentiel de population : le rôle des marchés frontaliers 86
Ressources hydrauliques de surfaces et eaux souterraines 112
Agriculture et pastoralisme : une nécessaire complémentarité 117
Langues vernaculaires, véhiculaires et coloniales 123
Des frontières en voie de démarcation 127
Stabilité politique : violences aux frontières et groupes extrémistes transnationaux 129
Trois façons de représenter la pauvreté 133
Une vision régionale du potentiel de coopération transfrontalière 135

Le Chapitre 5 tente d'identifier les régions ouest-africaines les plus favorables à la coopération transfrontalière. Élaboré à partir d'une cartographie de sept indicateurs environnementaux, socioéconomiques et politiques, l'analyse éclaire les grandes disparités spatiales entre les régions ouest-africaines. Les résultats croisés montrent que les zones les plus propices à la coopération transfrontalière se concentrent en Sénégambie méridionale, sur le pourtour du Burkina Faso, dans la conurbation Accra-Lagos, entre le Niger et le Nigéria et au nord du Cameroun, notamment en raison d'une accessibilité transfrontalière et d'une densité de marchés frontaliers élevées. En outre, elles partagent des ressources naturelles, agricoles ou pastorales et elles ne sont pas séparées par des différences linguistiques majeures. Les écarts de pauvreté ne sont ni trop grands ni trop faibles, ce qui favorise les synergies et les circulations entre pays. Du point de vue institutionnel, la mise en place de programmes transfrontaliers est facilitée par le fait que les frontières y sont généralement bien délimitées.

Messages clés

- Sept indicateurs d'intégration régionale sont utilisés pour identifier les régions à potentiel de coopération transfrontalière en Afrique de l'Ouest : ressources agricoles et pastorales, langues, statuts des frontières internationales, stabilité politique, population, pauvreté et ressources aquifères.
- Les zones du Sahara-Sahel présentent un potentiel moindre en raison notamment des problématiques sécuritaires à l'image de l'espace Nord Mali-Niger.
- Le Sahel présente des zones de haut potentiel tel qu'en Sénégambie méridionale, aux frontières burkinabé ou entre le Niger et le Nigéria en raison de nombreux marchés frontaliers au potentiel de population élevé et de ressources partagées.
- Le Golfe de Guinée est plus hétérogène avec des potentiels de coopération moindres entre Sierra Leone, Guinée et Libéria et élevés entre le Ghana, le Togo et le Bénin, particulièrement la conurbation Accra-Lagos.

DES DISCONTINUITÉS TERRITORIALES INÉGALES

Les discontinuités territoriales ouest-africaines sont souvent renforcées par l'action des pouvoirs publics. À l'époque coloniale, déjà, de nombreux investissements routiers et ferroviaires sont réalisés afin de réorganiser le commerce régional au sein des colonies, forçant les grands marchands qui animent les corridors commerciaux de la région à réorganiser leurs réseaux (Howard, 2005). Cette logique de réorganisation territoriale n'est pas fondamentalement remise en cause dans les années qui suivent les indépendances des États ouest-africains. De nombreux pays concentrent ainsi leurs investissements dans les capitales, encouragent la spécialisation de l'espace national selon des spécificités agro-climatiques et privilégient les infrastructures les reliant au reste du monde plutôt qu'à leurs voisins. Le réseau routier de l'Afrique de l'Ouest demeure ainsi, malgré les projets transafricains récents, particulièrement

pauvre en connexions transfrontalières : seules quatre grandes routes asphaltées coupent les 1 497 kilomètres de frontières séparant le Niger du Nigéria, par exemple.

Cette réorganisation de l'Afrique de l'Ouest, qui contraste avec la fluidité de l'espace précolonial, renforce l'hétérogénéité des espaces frontaliers. En Sénégambie méridionale ou dans les périphéries du Nigéria, l'existence de subventions agricoles et d'interdictions d'importations conduit à la mise en place d'États-entrepôts (Igué et Soulé, 1992) et génère un intense dynamisme informel transfrontalier. De nouveaux marchés comme Diaobé au Sénégal, Sinkansé au Burkina Faso et Gaya au Niger connaissent une croissance rapide liée au petit commerce de contrebande et aux flux régionaux de réexportation en plus des échanges agricoles liés aux complémentarités agro-climatiques. Bien que géographiquement périphériques par rapport aux centres de décision nationaux, ces marchés attirent petits commerçants et grands marchands qui exploitent, chacun à leur échelle, les potentialités liées aux différentiels frontaliers, développent des réseaux transnationaux et contribuent à intégrer « par le bas » les périphéries ouest-africaines. Dans d'autres régions, cependant, l'existence de frontières nationales est loin de constituer un facteur suffisant au développement économique régional, même informel. L'absence de communautés marchandes spécialisées, le manque de complémentarités économiques ou de très faibles différences législatives, contribuent à renforcer la marginalité de ces régions (Encadré 5.1).

ÉVALUER LE POTENTIEL DE COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE

L'hétérogénéité des espaces frontaliers d'Afrique de l'Ouest constitue un élément central des politiques de coopération transfrontalière. Celles-ci doivent en effet s'appuyer sur les ressources propres à chaque région, afin de mettre en place des initiatives transfrontalières adaptées aux populations locales. Certaines caractéristiques régionales peuvent être considérés comme favorables à la mise en place de structures de coopération, tandis que d'autres constituent des freins. Par exemple, l'existence de complémentarités agricoles peut être mise à profit par plusieurs pays pour développer une filière commune, tandis que l'absence de routes rurales transfrontalières dans une région constitue un handicap aux interactions fonctionnelles entre producteurs, marchands et consommateurs.

Afin de mieux comprendre où la coopération pourrait se développer en Afrique de l'Ouest, l'analyse qui suit s'appuie sur sept indicateurs d'intégration régionale qui influent – mais ne déterminent pas nécessairement – le potentiel de coopération transfrontalière : population, ressources hydrauliques, ressources agricoles et pastorales, langues, statut juridique des frontières, stabilité politique et pauvreté (Tableau 5.1).

Sans être exhaustifs, ces sept indicateurs couvrent un large éventail d'enjeux environnementaux, sociaux, économiques et politiques. Ils se rapportent également à deux dimensions fondamentales de l'intégration spatiale : l'interaction, qui qualifie les relations entre les acteurs socio-économiques, et la convergence, qui définit l'homogénéité interne des régions. La différence entre interaction et convergence est cruciale. Tout d'abord, certaines régions pourraient bien devenir de plus en plus connectées (interaction) sans nécessairement se ressembler davantage au fil du temps (convergence). C'est souvent le cas quand une grande région urbanisée est frontalière d'une région plus rurale ; malgré les déplacements et les flux migratoires entre les deux régions, leur développement économique suit des voies différentes. Ensuite, la convergence entre les régions pourrait résulter d'une dynamique interne n'ayant presque rien à voir avec les interactions transfrontalières. Le développement des villes capitales situées à proximité des frontières, comme Lomé ou N'Djaména, par exemple, s'explique principalement par une dynamique nationale, et non par une dynamique transfrontalière.

Une relation positive et linéaire est attendue entre le potentiel de coopération transfrontalière et la plupart des indicateurs énumérés. Plus la valeur des indicateurs est importante et plus l'on suppose que le potentiel est élevé.

Encadré 5.1
Deux approches des frontières ouest-africaines

La littérature scientifique consacrée aux espaces frontaliers connaît un développement spectaculaire au cours des vingt dernières années. Les travaux consacrés à l'Afrique y sont particulièrement représentés et témoignent de la richesse des dynamiques frontalières africaines en comparaison internationale (Nugent, 2012). Deux courants principaux peuvent être distingués.

Inspiré des études économétriques conduites dans le reste du monde (McCallum, 1995 ; Engel et Rogers, 1996 ; Fontagné et al., 2005), le premier courant étudie l'ampleur des différentiels frontaliers en termes d'échanges et de développement (Aker et al., 2014). Il montre qu'en Afrique de l'Ouest, les discontinuités frontalières reflètent généralement les grandes différences macroéconomiques (Cogneau et al., 2015). Les zones frontalières ivoiriennes, par exemple, présentent des niveaux de développement inférieurs à Abidjan mais surpassent les zones frontalières des pays voisins. Dans le cas où les espaces frontaliers sont particulièrement éloignés de la capitale, les effets de redistribution nationaux se font moins sentir, laissant la porte ouverte à des dynamiques plus régionales que nationales. Malgré la prépondérance des acteurs informels et des réseaux transfrontaliers dans les économies ouest-africaines, les discontinuités observées dans les zones frontalières mettent alors en lumière l'effet isolant des frontières en matière de diffusion du développement économique (Banque mondiale, 2009).

Le second courant, connu sous le terme de *border studies* (Wastl-Walter, 2011 ; Wilson et Donnan, 2012), rassemble historiens, politologues, géographes, anthropologues et autres spécialistes des sciences sociales et politiques. Il cherche à mettre en évidence la spécificité des espaces frontaliers, leurs rapports à l'État, les conséquences de l'ouverture et de la fermeture simultanée des frontières, et les identités qui naissent de la relative marginalité de ces espaces (Bach, 2016 ; Igué et Soulé, 1992 ; Nugent et Asiwaju, 1996). Ce courant s'est progressivement éloigné de l'analyse de la ligne frontière pour prendre en considération les espaces et les acteurs de la frontière, d'où les termes de *borderlands* et de *borderlanders* fréquemment utilisés (Asiwaju et Adeniyi, 1989 ; Miles, 2014 ; Hüsken et Klute, 2010 ; Feyissa et Hoehne, 2010).

Plutôt que de considérer les frontières ouest-africaines comme des obstacles artificiels ou comme des lignes invisibles entre communautés ethniques, les *border studies* montrent comment les acteurs sociaux mettent à profit la partition coloniale, souvent de concert avec les représentants de l'État. L'étude des réseaux marchands (Dobler, 2016 ; Egg et Igué, 1993 ; Meagher, 2003 ; Twijnstra et al., 2014 ; Titeca et Herdt, 2010 ; Walther, 2015 ; Zeller, 2015) et criminels (Korf et Raeymaekers, 2013) constituent deux dimensions indissociables des périphéries nationales particulièrement documentées.
Voir le site de *African Borderlands Research Network* (ABORNE) www.aborne.org et du *Journal of Borderlands Studies* (JBS) www.tandfonline.com/toc/rjbs20/current.

C'est le cas pour la variable de population, qui mesure le nombre de personnes pouvant potentiellement être atteintes à partir des marchés frontaliers compte tenu du réseau de transport existant, des retards à la frontière et de la configuration locale du terrain. Les régions frontalières avec un fort potentiel de population ont de grandes chances de participer à la coopération transfrontalière, car la proximité accroît les interactions entre les décideurs, les transactions commerciales entre les commerçants et les échanges d'informations au sein de la société civile. Sont cartographiées également les ressources hydrauliques, agricoles

Tableau 5.1
Indicateurs d'intégration régionale

Indicateur	Définition	Type d'intégration
Population	Nombre de personnes pouvant potentiellement être atteintes depuis les marchés frontaliers en moins de quatre heures	Interaction
Ressources hydrauliques	Existence d'eaux de surface et d'aquifères partagés	Interaction
Ressources agricoles et pastorales	Existence de bassins de production agricoles et de circuits de transhumance partagés	Interaction
Langues	Existence de discontinuités majeures entre langues	Convergence
Statut légal des frontières	Existence de frontières clairement délimitées et démarquées	Convergence
Stabilité politique	Existence de disputes frontalières, de conflits et de groupes extrémistes violents transnationaux	Interaction
Pauvreté	Différence de taux de pauvreté entre régions contiguës	Convergence

et pastorales, en supposant que la coopération transfrontalière est plus facile lorsque le partage des ressources incite à collaborer tout au long de la chaîne de valeur. La cartographie des discontinuités linguistiques est fondée sur l'hypothèse qu'une langue commune – qu'elle soit vernaculaire, véhiculaire ou d'origine coloniale – favorise le partage des normes et des valeurs entre les parties impliquées dans la coopération transfrontalière.

Du point de vue institutionnel, la coopération transfrontalière est largement influencée par le statut juridique des frontières internationales. Les régions avec des frontières marquées et délimitées encouragent davantage la coopération transfrontalière que celles pour lesquelles l'emplacement exact de la frontière est flou ou contesté. Un autre indicateur pertinent est l'instabilité politique dans les régions frontalières. L'hypothèse pose que l'instabilité politique influe négativement sur le potentiel de renforcement des institutions transfrontalières durables. Il est vrai que l'existence de groupes extrémistes violents transnationaux, proliférant dans la région depuis début 2000, peut inciter les pays à coopérer afin de garantir la sécurité. Cependant, une telle instabilité politique a globalement un effet préjudiciable sur la coopération transfrontalière, car elle perturbe les réseaux commerciaux, crée des flux de réfugiés et détourne des ressources publiques qui pourraient être utilisées pour couvrir les besoins de développement.

S'agissant des écarts de taux de pauvreté, définis par la différence entre les taux de pauvreté dans deux régions, il est supposé que la relation avec le potentiel de coopération transfrontalière n'est pas linéaire mais suit une courbe en U inversé («∩»). Les régions pour lesquelles les écarts sont relativement faibles et relativement élevés ont en général un faible potentiel de coopération transfrontalière. Cette hypothèse se fonde sur des travaux réalisés par Lundquist et Trippl (2013) en Europe, qui montrent que le plus grand potentiel d'intégration est atteint lorsque deux systèmes divisés par une frontière sont différents mais proches du point de vue fonctionnel, c'est-à-dire lorsque les différences entre les régions en matière de capacités et de performances économiques sont peu significatives. Des écarts transfrontaliers très peu marqués n'incitent pas suffisamment les acteurs locaux, régionaux ou nationaux à coopérer avec leurs voisins, tandis que des écarts importants les découragent de participer à des initiatives conjointes du fait de la faible probabilité de dégager des synergies.

Encadré 5.2
Calcul du potentiel de population

Un ensemble de données sont combinés pour modéliser les temps de trajet dans la région :

1 La couverture terrestre de l'Agence spatiale européenne (ESA) : cartes mondiales de la couverture terrestre offrant une résolution de 300 m (10 secondes d'arc), sur la base d'une série chronologique de cinq ans. Ces cartes sont établies en utilisant une stratégie pluriannuelle et multi-capteurs pour tirer parti de toutes les données appropriées et maximiser la cohérence des résultats.
2 Le réseau routier d'Open Street Map : projet de collaboration destiné à créer une carte librement modifiable, en accordant la priorité à un réseau routier de haute qualité.
3 Le jeu de données Global Roads Open Access – Version1 (gROADSv1), qui reprend des informations relatives aux réseaux routiers nationaux, regroupés au sein d'une couverture routière globale. Il utilise la composante transport et logistique de l'Infrastructure des données spatiales des Nations Unies (UNSDI-T V2) comme modèle commun de données.
4 Les altitudes de *Shuttle Radar Topography Mission* (SRTM) : modèles altimétriques répartis en deux niveaux (SRTM-1 avec des données échantillonnées à des intervalles d'une seconde d'arc en latitude et en longitude, et SRTM-3 avec une résolution de trois secondes d'arc).
5 Les données de *Global Administrative Areas* (GADM 2.8) : base de données spatiales sur l'emplacement des régions ou des limites administratives dans le monde.
6 LandScan ™ 2014 : base de données sur la population mondiale du *Oak Ridge National Laboratory* considérée comme la source la plus précise de données mondiales sur la distribution de la population, à la fois du point de vue de la résolution spatiale et des caractéristiques temporelles.
7 Africapolis (composante de e-Geopolis) – mise à jour 2015, base de données cohérente et homogène sur l'urbanisation, couvre 17 pays ouest-africains sur la période 1950–2010. L'apport méthodologique original est de combiner sources démographiques et images satellitaires et aériennes pour fournir des estimations de population et une géolocalisation de chacune des agglomérations urbaines. http://stats.oecd.org

Tous ces ensembles de données sont convertis en jeux de données raster avec une résolution spatiale de 10 secondes d'arc (~ 300 m) comme c'est le cas des données de la couverture terrestre de l'ESA.

POTENTIEL DE POPULATION : LE RÔLE DES MARCHÉS FRONTALIERS

Le nombre de personnes pouvant être atteintes depuis les espaces frontaliers varie fortement selon les régions ouest-africaines. Certaines frontières divisent des bassins de populations denses et bien connectés, comme entre Accra et Lagos, tandis que d'autres sont tracées au travers de vastes étendues peu peuplées, comme entre le Mali et la Mauritanie. Ces différences régionales ont des répercussions importantes sur les infrastructures de communication, les grands équipements ou les services développés au profit de la population frontalière. Afin de rendre compte de cette hétérogénéité spatiale, l'indicateur développé dans cette section calcule combien de personnes peuvent potentiellement être desservies en moins de quatre heures depuis chacun des 135 marchés frontaliers identifiés en Afrique de l'Ouest (OCDE/CSAO, 2014).

Les marchés frontaliers constituent des nœuds incontournables de sociabilité et de commerce dans les régions frontalières. Du fait de leur localisation bien particulière, à la croisée des grands flux commerciaux qui animent l'Afrique de l'Ouest et la relient au reste du monde, ces marchés possèdent des caractéristiques bien particulières (Dobler, 2016 ; Walther, 2014, 2015). Comparés aux

autres marchés, les marchés frontaliers présentent plusieurs spécificités :

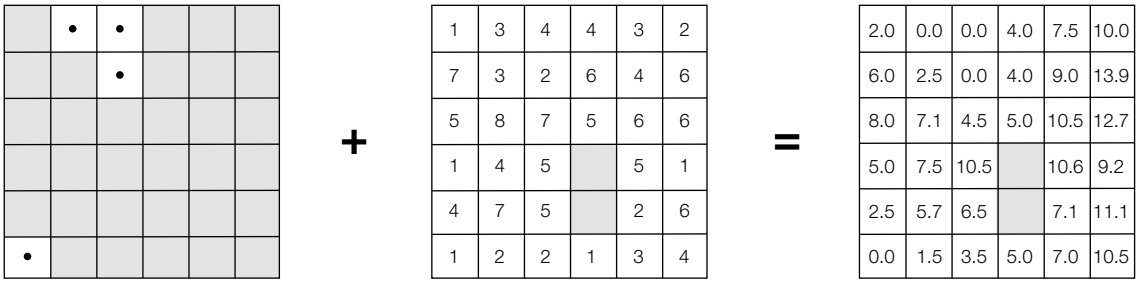
- Les marchés frontaliers ont tout d'abord pour particularité d'attirer une catégorie bien particulière d'acteurs économiques, celle des grands commerçants sachant tirer parti des différences de change, de taxation, de prix et de réglementation des importations et exportations nationales. Les compétences de ces marchands, qui jouent le rôle d'intermédiaire entre différents marchés organisés sur des bases nationales, permettent aujourd'hui d'alimenter les grands centres de consommation ouest-africains en produits agricoles et manufacturés venus du monde entier. Leur activité constitue un facteur majeur de la prospérité des places commerciales frontalières, qui connaissent souvent de brusques booms ou de rapides déclins liés aux changements des législations nationales.
- Outre les grands marchands, les marchés frontaliers abritent également un nombre considérable de petits commerçants actifs dans le commerce transfrontalier de proximité. Ayant souvent tissé des relations interpersonnelles avec les représentants de l'État chargés du contrôle des frontières, ces marchands transportent quotidiennement, sur leur tête, leur vélo, en taxis brousse, toutes sortes de biens de consommation courants et de produits agricoles à travers les frontières.
- Outre les marchands, les marchés frontaliers forment des lieux privilégiés pour les productions locales dont l'oignon, le mil, la patate douce ou le maïs qui sont consommés directement par les populations urbaines ou réexportés vers les autres centres de consommation nationaux. L'activité des commerçantes de détail en fruits et légumes est particulièrement importante sur ces marchés.

L'indicateur développé spécifiquement pour ce rapport s'appuie sur la présence de marchés frontaliers pour cartographier l'étendue du bassin de population des régions frontalières (Encadré 5.2). Initialement développé pour calculer le potentiel de population en Europe (Van Eupen et al., 2012 ; Gløersen, 2012 ; Jochem, 2016), la méthodologie est adaptée et modifiée par Alterra Institute à l'Université de Wageningen aux Pays-Bas afin de répondre aux spécificités ouest-africaines. Les cartes produites par le modèle montrent les isochrones qui relient les lieux pouvant être atteints dans le même temps.

Les temps de trajet sont calculés sur la base d'une « surface de friction », c'est-à-dire une grille qui permet de modéliser les déplacements entre des points en fonction de leur vitesse moyenne dans toute direction (Graphique 5.1). Après une division de la zone en petites cellules, le temps nécessaire pour traverser chaque cellule est estimé sur la base d'un éventail d'indicateurs incluant le réseau

Graphique 5.1

Calcul du coût final du trajet vers chaque source à partir d'une surface de friction



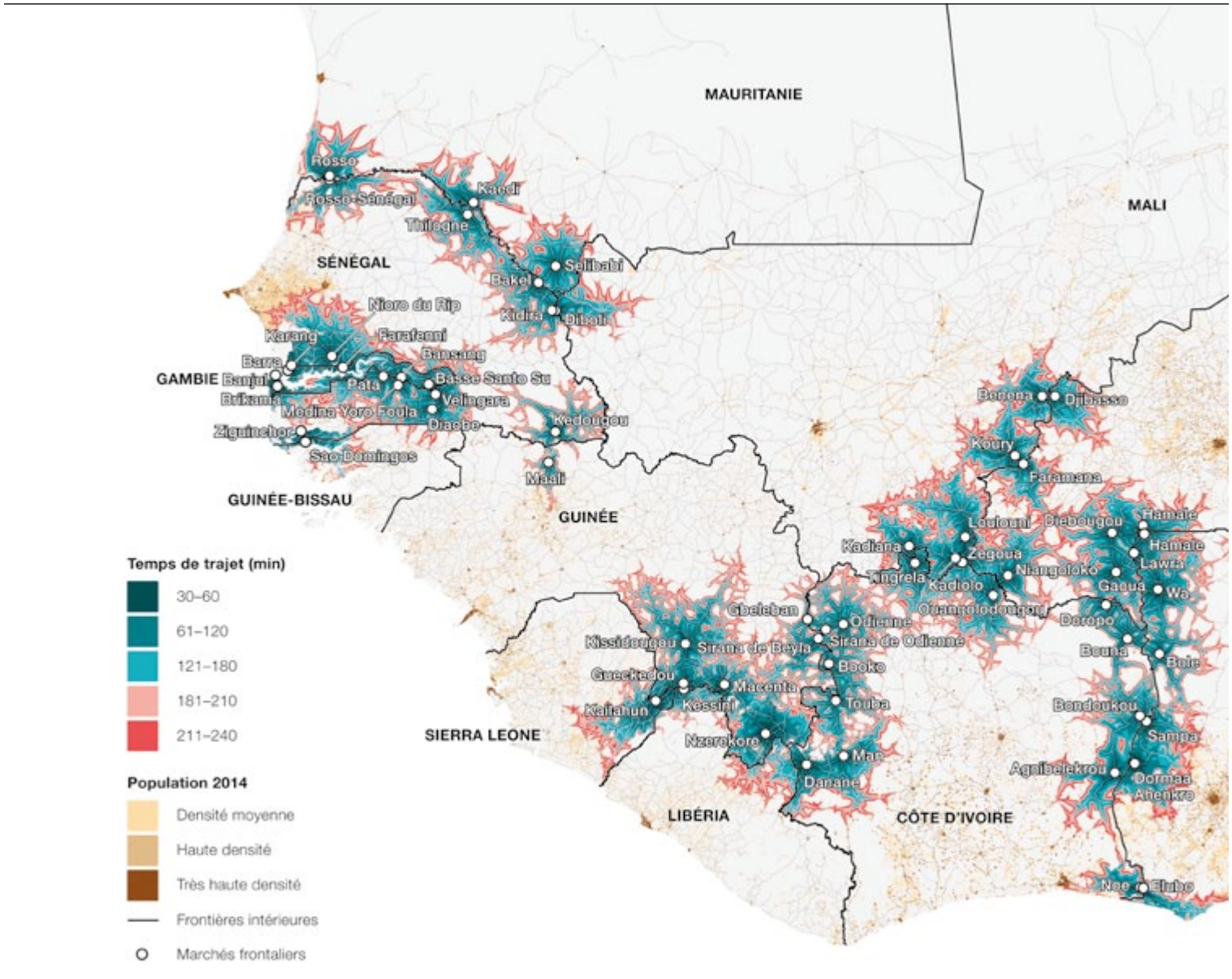
Source : ESRI 2012

routier, la couverture terrestre, la topographie et les cours d'eau. Pour calibrer le modèle, les auteurs définissent une moyenne de 30 km/h comme vitesse de référence pour les trajets en camions et en taxis brousse, deux moyens de transport populaires dans la région. La couverture terrestre est utilisée pour simuler les vitesses plus lentes hors route, qui tiennent compte de la densité de la végétation, ainsi que les vitesses lentes sur les petites routes et les pistes existantes, ne figurant pas dans les bases de données routières mondiales. Les cours d'eau et les pentes abruptes sont considérés comme des obstacles potentiels, ralentissant et plafonnant la vitesse.

La caractéristique géographique la plus innovante du modèle réside en l'introduction des frontières nationales. Le modèle calcule combien de personnes pourraient être atteintes à partir de chaque marché frontalier avec et sans un retard estimé à la frontière d'une heure, c'est-à-dire le délai minimum absolu pour le passage

Carte 5.1

Potentiel de population des marchés frontaliers ouest-africains

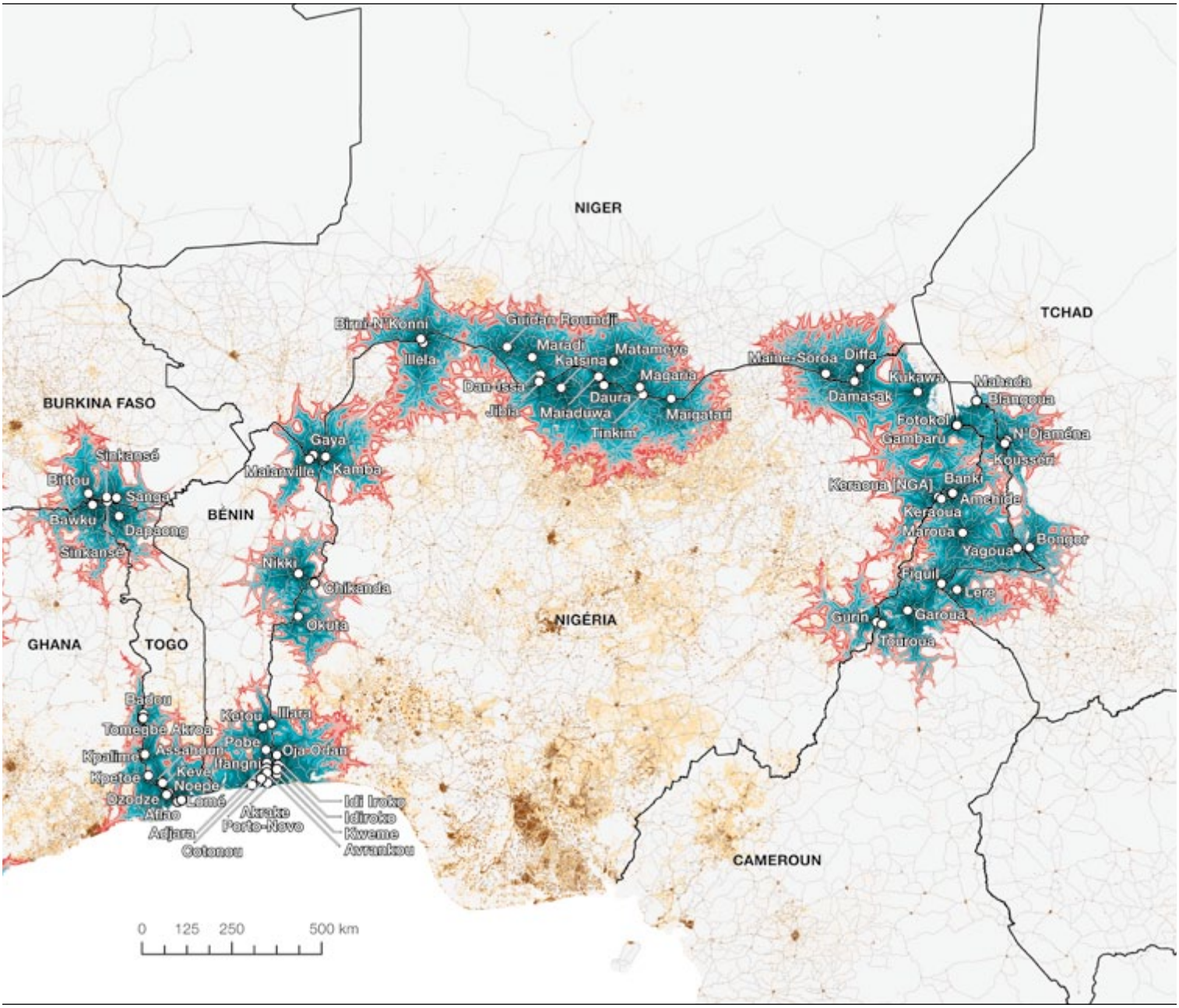


Sources : European Space Agency 2010 ; Moriconi-Ebrard, F., D. Harre et P. Heinrigs 2016 ; Open Street Map 2014 ; Global Roads Open Access Data Set 2016 ; Shuttle Radar Topography Mission 2014 ; Global Administrative Areas 2016 ; LandScan™ 2014 Global Population Database. Cette carte a été créée par l'institut de recherche Alterra (Université de Wageningen).

d'une frontière en Afrique de l'Ouest. Il est entendu que des temps d'attente pouvant aller jusqu'à plusieurs jours sont courants dans toute la région (Ben Barka, 2012 : 5). La différence entre les deux valeurs indique quelle proportion de la population gagnerait à l'élimination des retards à la frontière. Il s'agit d'une approximation de l'obstacle imposé par les frontières aux flux internationaux de personnes et de marchandises.

Le modèle examine cinq types de déplacement quotidien, allant d'un trajet de 30 minutes (proche du marché) à un trajet de 4 heures (le temps maximal admis pour qu'un marché présente de l'attrait). Ces valeurs diffèrent sensiblement de celles utilisées en Europe, où la vitesse moyenne est beaucoup plus élevée et les véhicules privés sont plus souvent utilisés, avec un seuil de 45 minutes pour les déplacements quotidiens.

À l'échelle de l'Afrique de l'Ouest, la cartographie du potentiel de population (Carte 5.1) confirme l'hétérogénéité des espaces frontaliers.

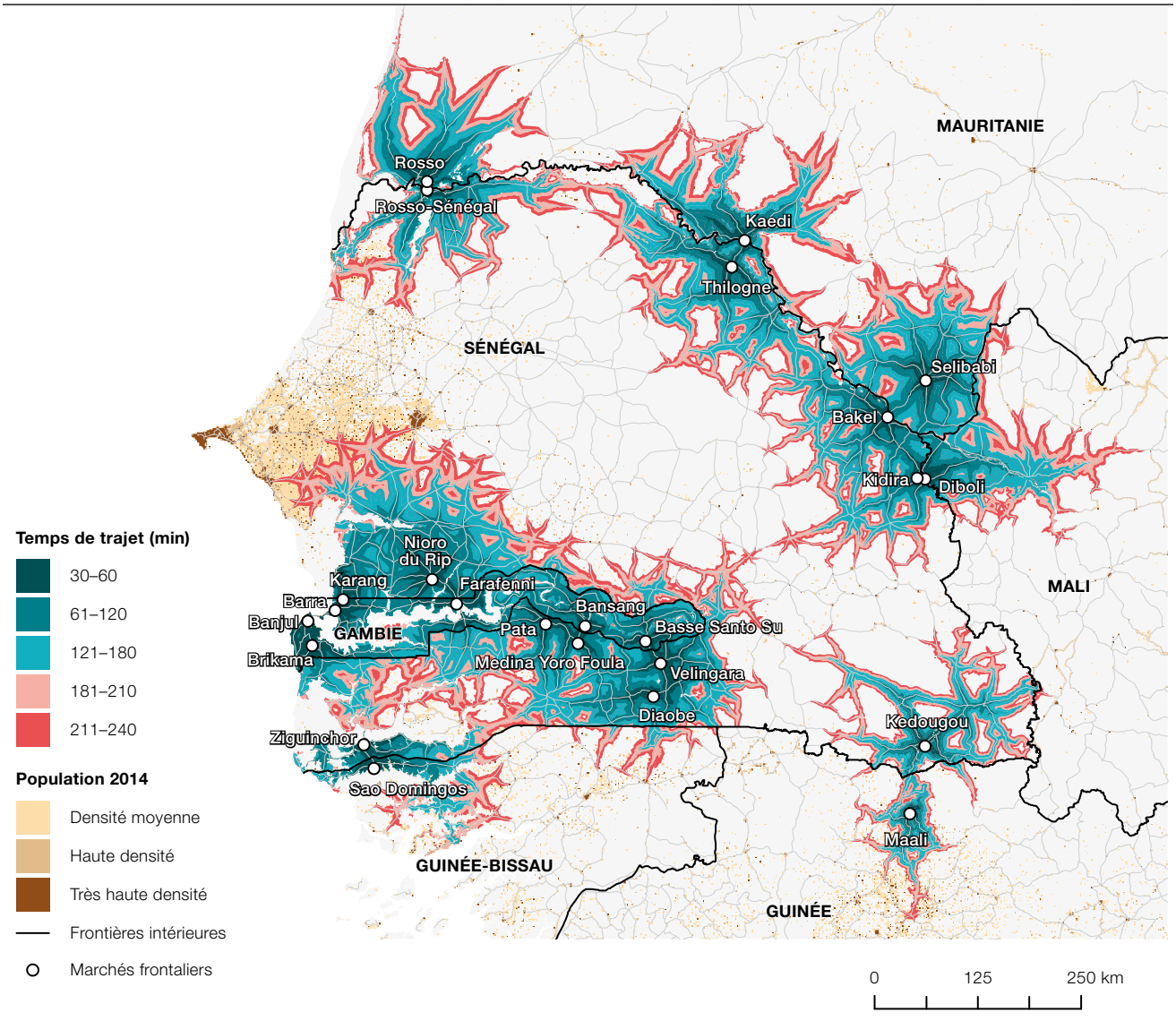


Certaines régions présentent des grappes de marchés (présentées plus en détail sur les Cartes 5.2 à 5.5), souvent organisés en villes-jumelles, tandis que de grandes portions de frontières en sont totalement dépourvues. D'ouest en est, les plus fortes densités de marchés se trouvent en Sénégambie méridionale, sur la partie centrale du Golfe de Guinée, entre le Niger et le Nigéria, et dans le nord du Cameroun. Inversement, rares sont les marchés frontaliers dans le Fouta Djalon, le Liptako-Gourma, entre le Libéria et la Côte d'Ivoire et entre le Niger et le Mali.

L'analyse du potentiel de population permet de spatialiser les limites géographiques de régions fonctionnelles transfrontalières, c'est-à-dire des espaces dans lesquels les interactions socio-économiques sont potentiellement denses en Afrique de l'Ouest. Dans l'ouest, les régions potentiellement les plus denses et accessibles sont celles de la Sénégambie méridionale (marchés de Ziguinchor, Farafenni, Diaobé) et du fleuve Sénégal (marchés de Rosso, Kaédi, Bakel), où une continuité territoriale peut être observée entre les bassins de population de

Carte 5.2

Potentiel de population (Sénégambie méridionale, Rosso, Kaédi, Kédougou, Ouest Mali)

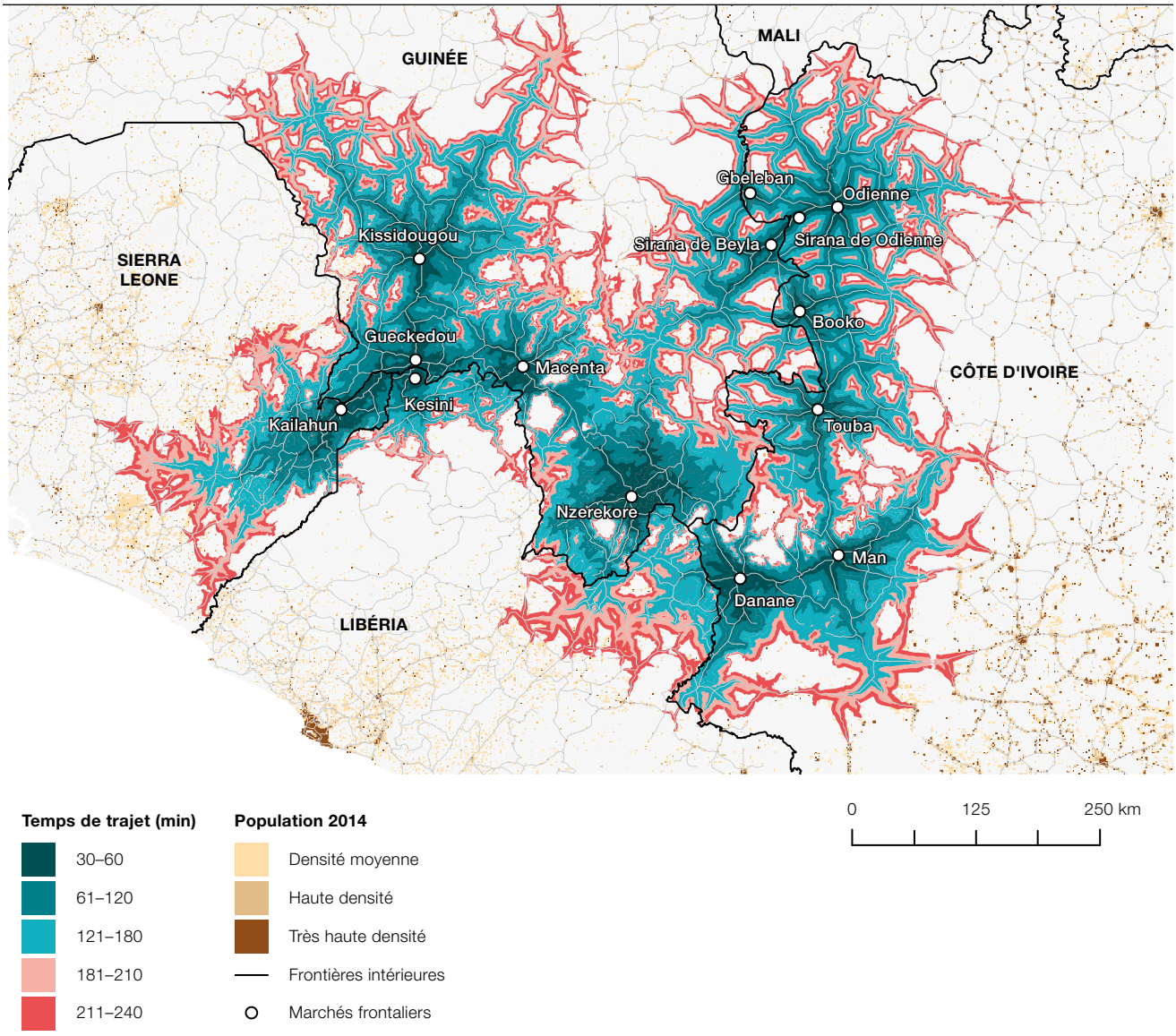


Sources : European Space Agency 2010 ; Moriconi-Ebrard, F., D. Harre et P. Heinrigs 2016 ; Open Street Map 2014 ; Global Roads Open Access Data Set 2016 ; Shuttle Radar Topography Mission 2014 ; Global Administrative Areas 2016 ; LandScan™ 2014 Global Population Database.
Cette carte a été créée par l'institut de recherche Alterra (Université de Wageningen).

marchés. Les frontières ivoiriennes constituent également un espace privilégié d'intégration régionale formé de trois sous-ensembles de marchés : celui entre Kissidougou, Nzérékoré, Man et Odienné à l'ouest, celui entre Kadiolo, Kadiana et Zégoua au nord, et celui entre Wa et Agnibelekrou à l'est (Cartes 5.2 à 5.5). Une remarquable continuité territoriale peut également être observée entre ces bassins de population potentiels. Le nord du Togo (Bittou, Dapaong, Sinkansé (Burkina Faso), le Borgou (Nikki, Okuta) et le Dendi (Gaya, Malanville, Kamba) forment trois bassins transfrontaliers relativement séparés des autres dans la région.

Plus à l'est, les deux plus grands bassins de population potentiels se trouvent dans le nord du Nigéria et dans la région du lac Tchad. Le premier, centré sur le nord du pays haoussa, s'étend très largement des deux côtés de la frontière nigéro-nigériane entre Birni N'Konni et Maigatari. Le second, également très étendu, couvre l'extrême est nigérien, le lac Tchad et le nord du Cameroun jusqu'à Touroua (Cartes 5.6 à 5.10).

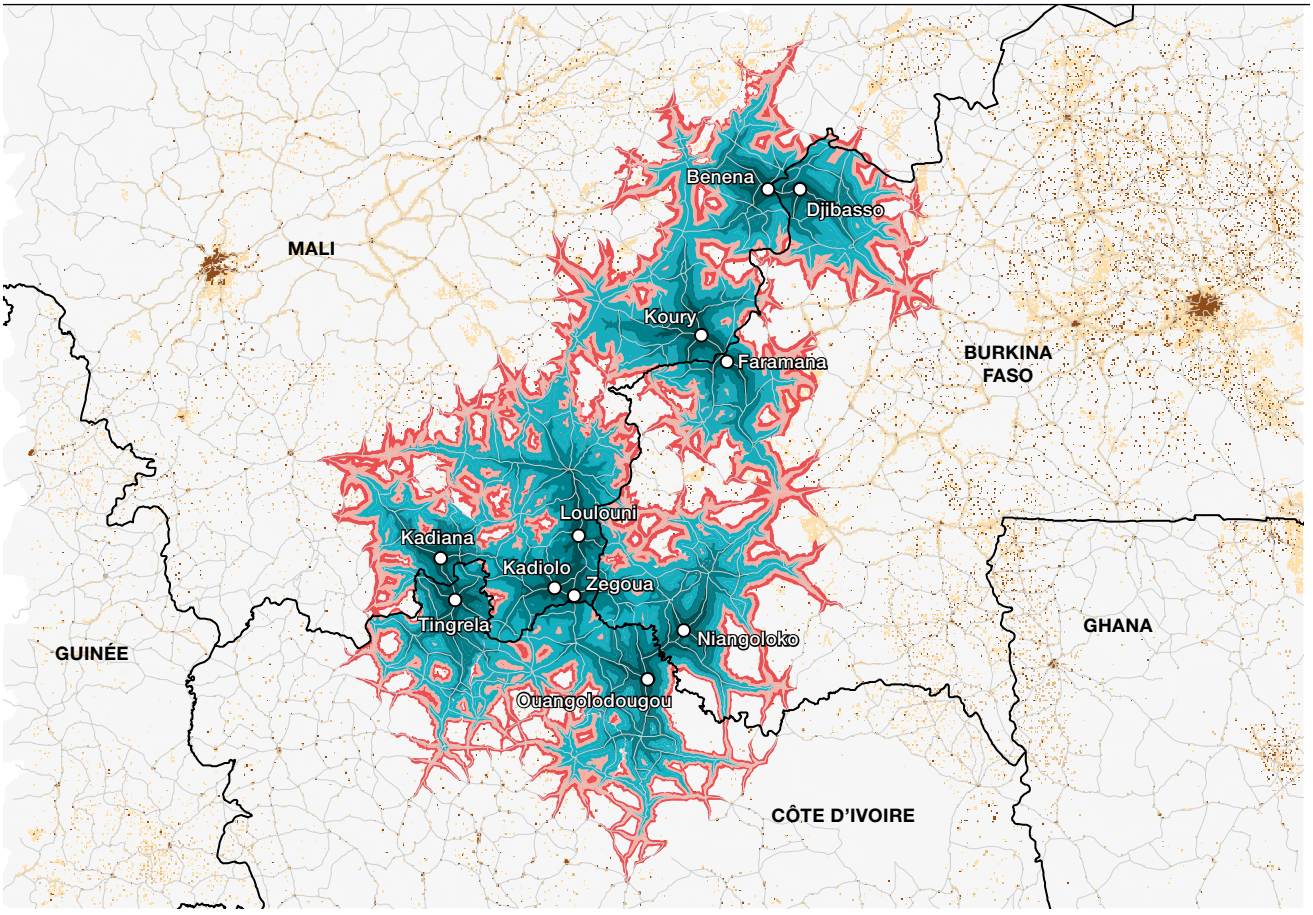
Carte 5.3
Potentiel de population (Est Guinée)



Sources : European Space Agency 2010 ; Moriconi-Ebrard, F., D. Harre et P. Heinrigs 2016 ; Open Street Map 2014 ; Global Roads Open Access Data Set 2016 ; Shuttle Radar Topography Mission 2014 ; Global Administrative Areas 2016 ; LandScan™ 2014 Global Population Database.
Cette carte a été créée par l'institut de recherche Alterra (Université de Wageningen).

Carte 5.4

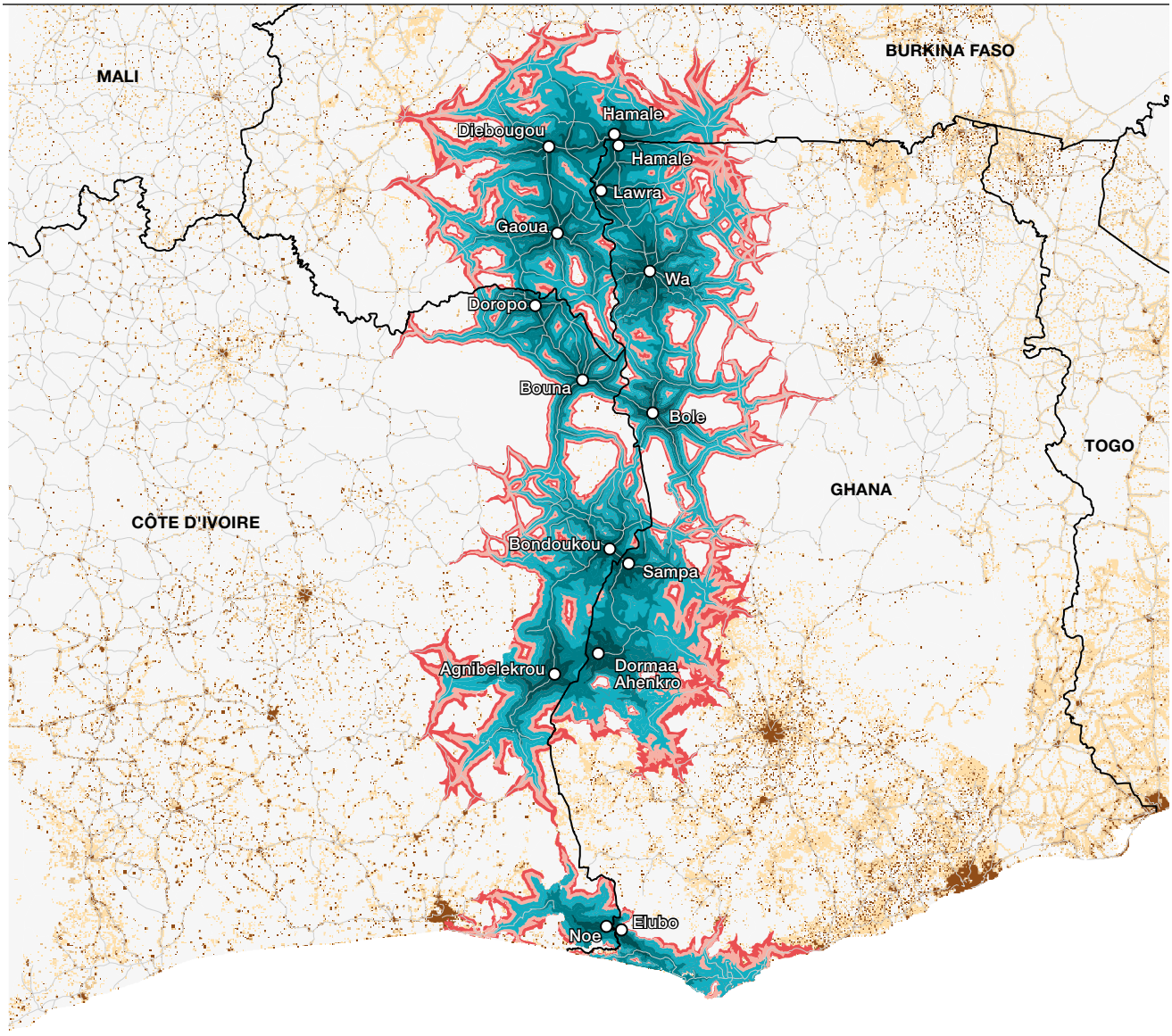
Potentiel de population (Sud Mali)



Sources : European Space Agency 2010 ; Moriconi-Ebrard, F., D. Harre et P. Heinrigs 2016 ; Open Street Map 2014 ; Global Roads Open Access Data Set 2016 ; Shuttle Radar Topography Mission 2014 ; Global Administrative Areas 2016 ; LandScan™ 2014 Global Population Database.
Cette carte a été créée par l'institut de recherche Alterra (Université de Wageningen).

Carte 5.5

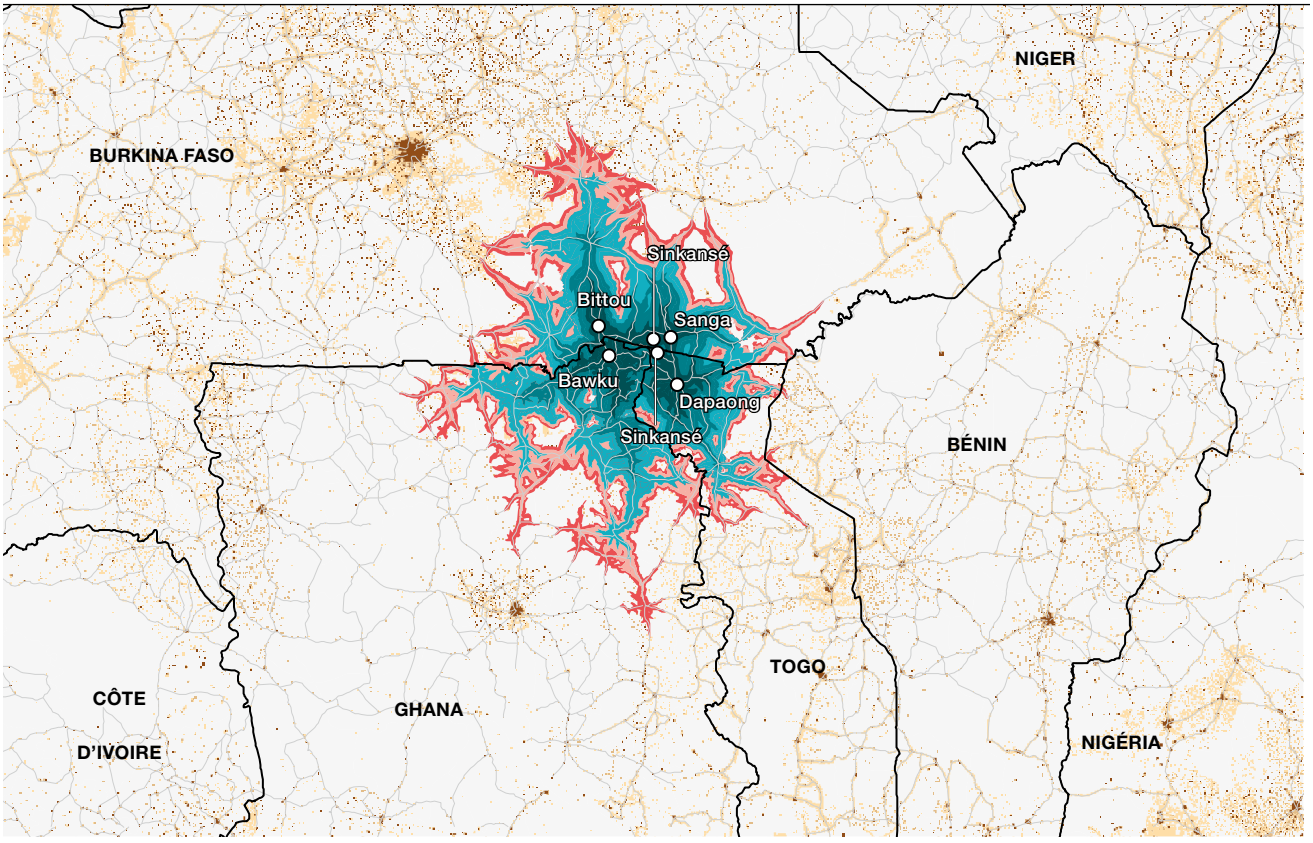
Potentiel de population (Nord Ghana, Bondoukou, Côte ghanéenne)



Sources : European Space Agency 2010 ; Moriconi-Ebrard, F., D. Harre et P. Heinrigs 2016 ; Open Street Map 2014 ; Global Roads Open Access Data Set 2016 ; Shuttle Radar Topography Mission 2014 ; Global Administrative Areas 2016 ; LandScan™ 2014 Global Population Database. Cette carte a été créée par l'institut de recherche Alterra (Université de Wageningen).

Carte 5.6

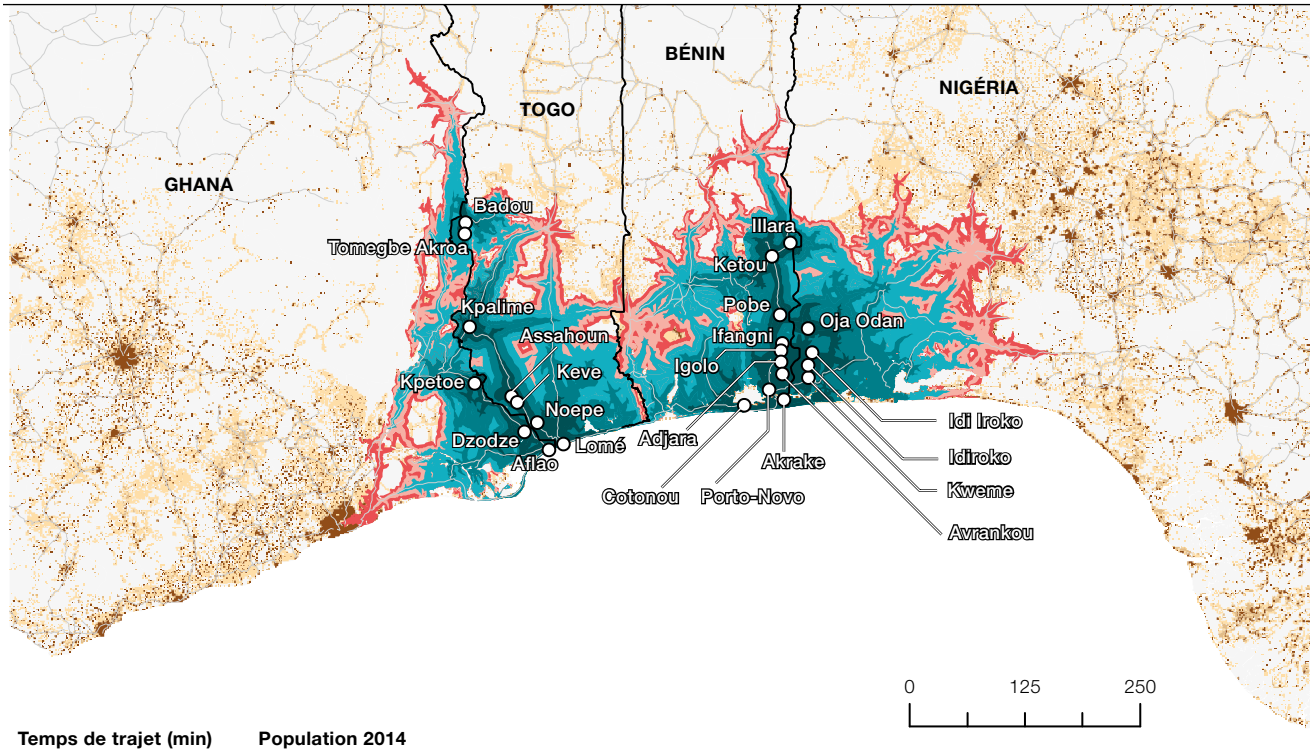
Potentiel de population (Nord Togo)



Sources : European Space Agency 2010 ; Moriconi-Ebrard, F., D. Harre et P. Heinrigs 2016 ; Open Street Map 2014 ; Global Roads Open Access Data Set 2016 ; Shuttle Radar Topography Mission 2014 ; Global Administrative Areas 2016 ; LandScan™ 2014 Global Population Database. Cette carte a été créée par l'institut de recherche Alterra (Université de Wageningen).

Carte 5.7

Potentiel de population (Sud Togo-Ghana, Sud-Ouest Nigéria)



Temps de trajet (min)

- 30–60
- 61–120
- 121–180
- 181–210
- 211–240

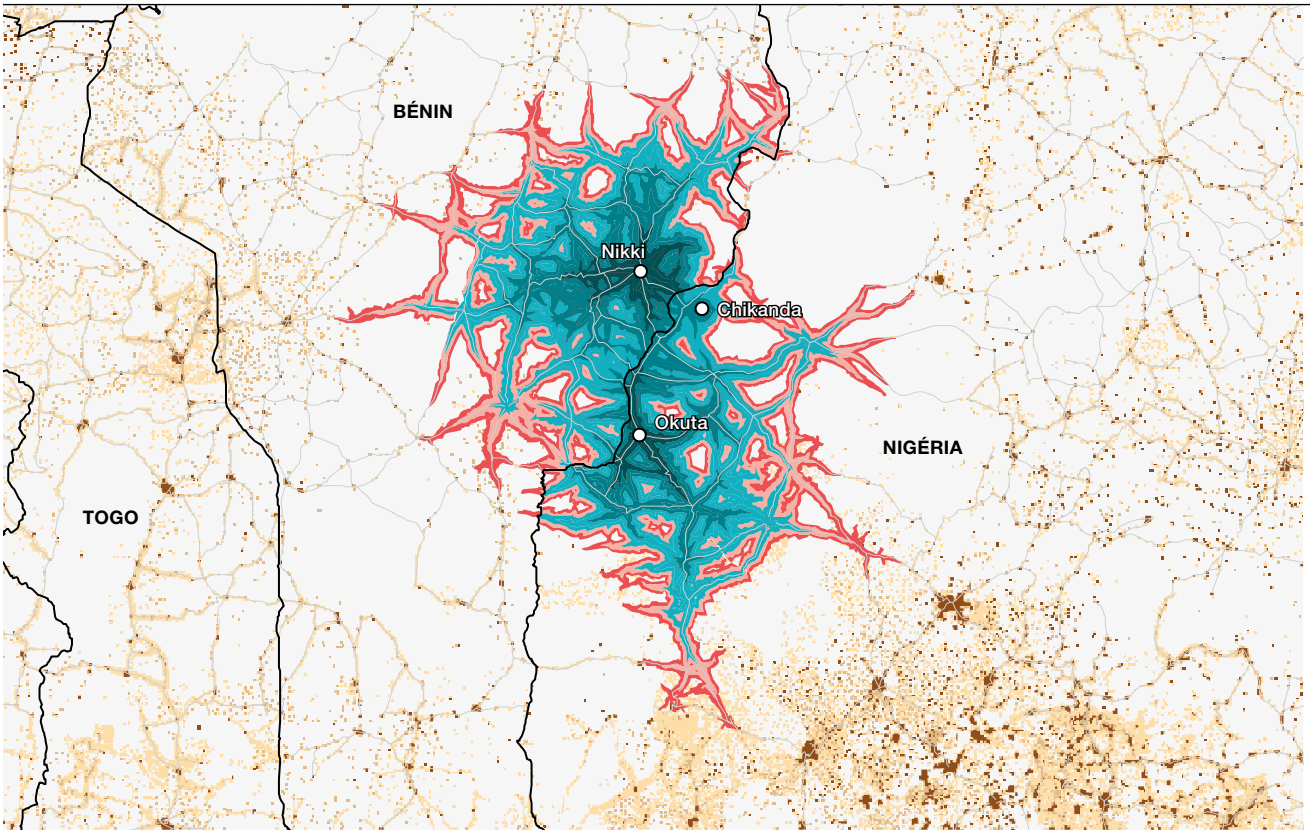
Population 2014

- Densité moyenne
- Haute densité
- Très haute densité
- Frontières intérieures
- Marchés frontaliers

Sources : European Space Agency 2010 ; Moriconi-Ebrard, F., D. Harre et P. Heinrigs 2016 ; Open Street Map 2014 ; Global Roads Open Access Data Set 2016 ; Shuttle Radar Topography Mission 2014 ; Global Administrative Areas 2016 ; LandScan™ 2014 Global Population Database. Cette carte a été créée par l'institut de recherche Alterra (Université de Wageningen).

Carte 5.8

Potentiel de population (Nikki-Chikanda-Okuta)



Temps de trajet (min)

- 30–60
- 61–120
- 121–180
- 181–210
- 211–240

Population 2014

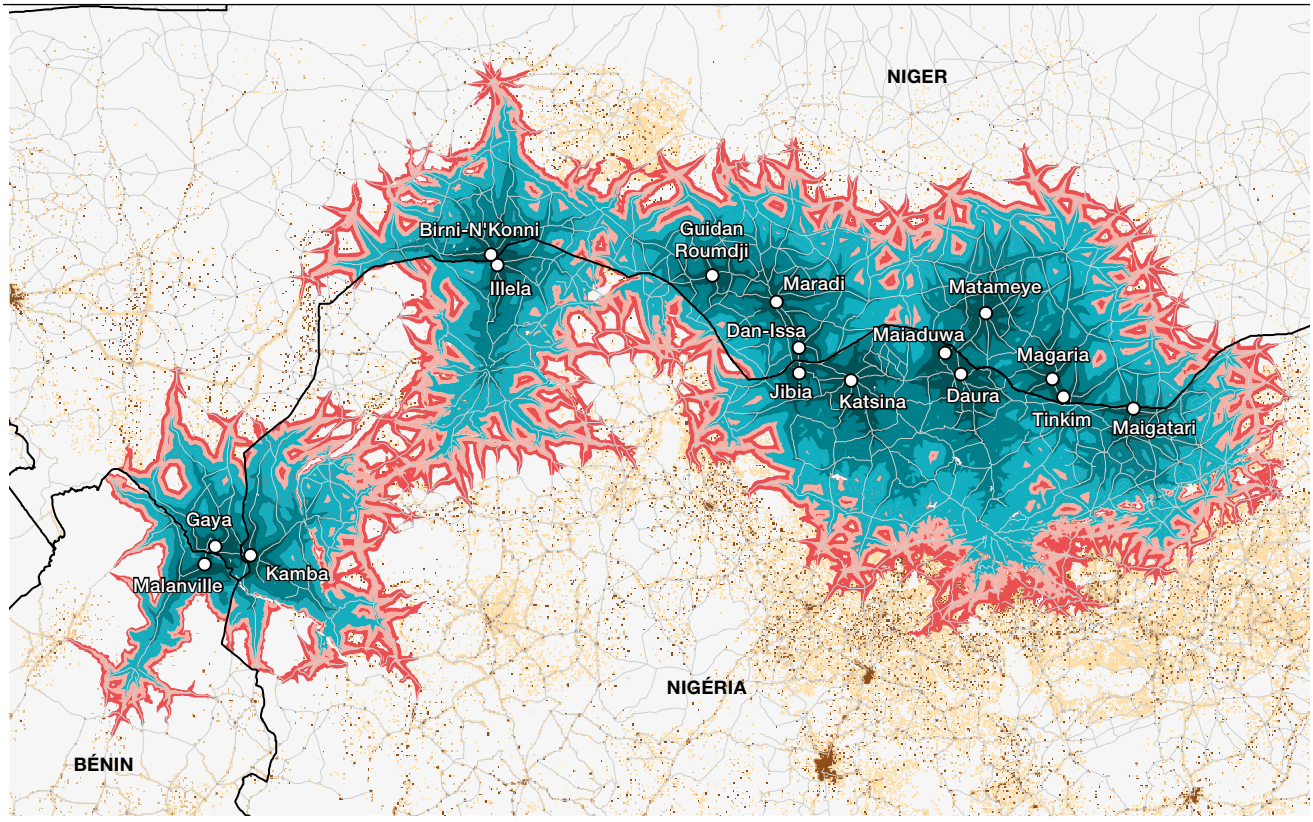
- Densité moyenne
- Haute densité
- Très haute densité
- Frontières intérieures
- Marchés frontaliers

0 125 250 km

Sources : European Space Agency 2010 ; Moriconi-Ebrard, F., D. Harre et P. Heinrigs 2016 ; Open Street Map 2014 ; Global Roads Open Access Data Set 2016 ; Shuttle Radar Topography Mission 2014 ; Global Administrative Areas 2016 ; LandScan™ 2014 Global Population Database. Cette carte a été créée par l'institut de recherche Alterra (Université de Wageningen).

Carte 5.9

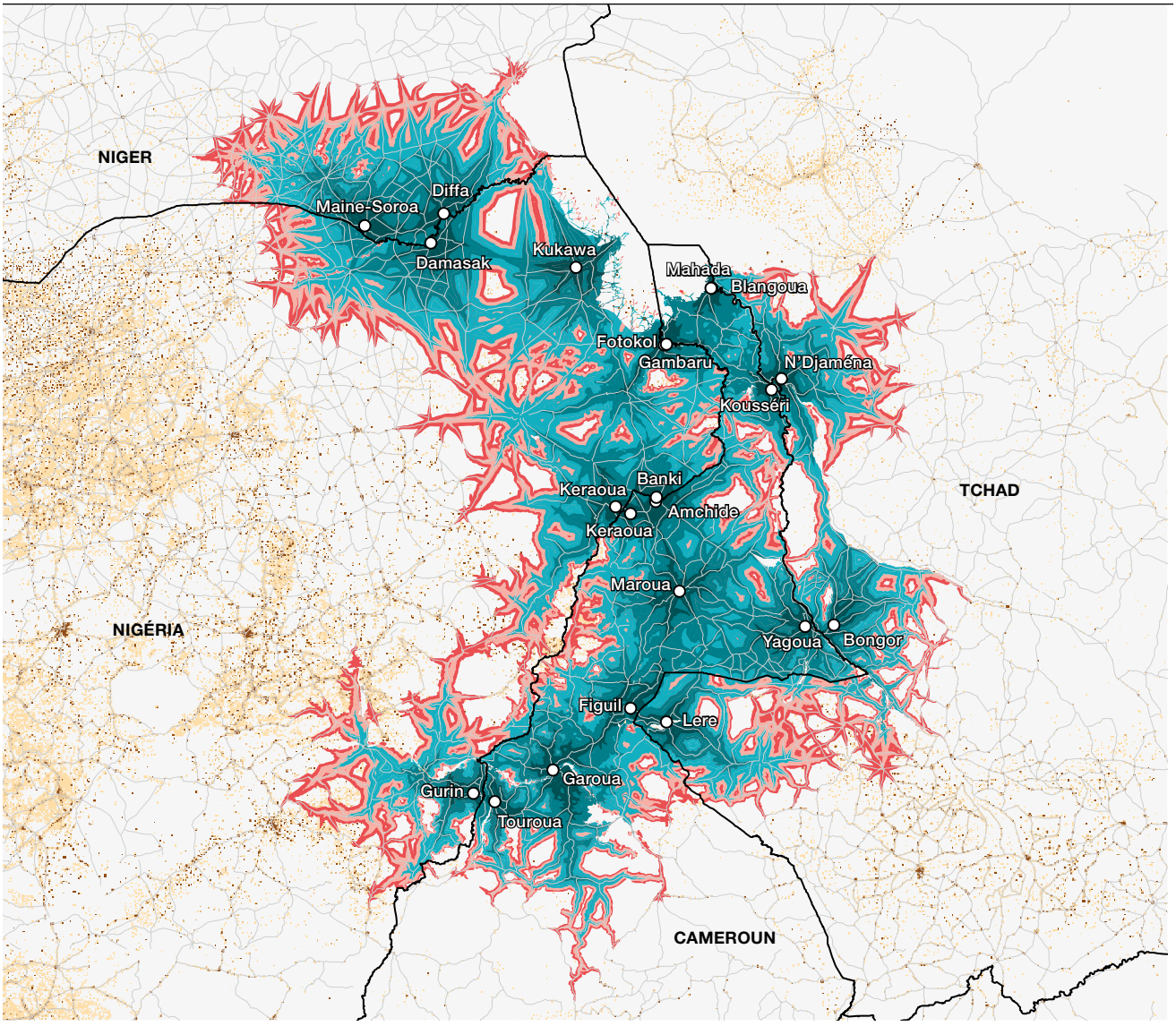
Potentiel de population (Gaya-Malanville-Kamba, Birni N'Konni-Illela, Nord Nigéria)



Sources : European Space Agency 2010 ; Moriconi-Ebrard, F., D. Harre et P. Heinrigs 2016 ; Open Street Map 2014 ; Global Roads Open Access Data Set 2016 ; Shuttle Radar Topography Mission 2014 ; Global Administrative Areas 2016 ; LandScan™ 2014 Global Population Database. Cette carte a été créée par l'institut de recherche Alterra (Université de Wageningen).

Carte 5.10

Potentiel de population (lac Tchad et Nord-Est Nigéria)



Sources : European Space Agency 2010 ; Moriconi-Ebrard, F., D. Harre et P. Heinrigs 2016 ; Open Street Map 2014 ; Global Roads Open Access Data Set 2016 ; Shuttle Radar Topography Mission 2014 ; Global Administrative Areas 2016 ; LandScan™ 2014 Global Population Database. Cette carte a été créée par l'institut de recherche Alterra (Université de Wageningen).

À l'échelle de l'Afrique de l'Ouest, les frontières du Nigéria sont indubitablement celles où les bassins de population potentiels comptent le plus de personnes, en particulier dans le sud-ouest et le nord (Carte 5.11). Sur le Golfe de Guinée, la présence de très grands centres urbains comme Lagos et Cotonou, explique que le potentiel démographique de certains marchés frontaliers (Adjara) dépasse 10 millions de personnes. Dans le nord du Nigéria, la forte densité de population conjuguée à la présence de grands centres urbains comme Sokoto, Kano, Katsina, Maradi et Zinder expliquent l'ampleur démographique des bassins de population. En comparaison avec ces deux régions, les autres bassins de population potentiels ouest-africains apparaissent nettement moins peuplés, en particulier le bassin du lac Tchad et la Sénégambie méridionale, pourtant très étendus géographiquement.

La cartographie du potentiel de population permet non seulement de visualiser les bassins démographiques de chaque marché, mais aussi d'évaluer les effets de barrière liés aux frontières. En comparant le nombre de personnes pouvant être atteintes avec ou sans délai aux frontières, l'indicateur permet ainsi de calculer l'effet-frontière existant dans chacun des bassins de population. Dans la zone du lac Tchad, par exemple, 1.98 million de personnes sont potentiellement accessibles en moins de quatre heures depuis le marché frontalier de Kousséri, situé près de N'Djaména. Si aucune attente n'était observée aux frontières, plus de 2.7 millions de personnes pourraient être atteintes dans le même temps, soit un gain de presqu'un tiers. Ce gain de population est particulièrement important en direction du Nigéria et du nord du Cameroun (Carte 5.12).

Le gain de population pouvant théoriquement être obtenu par l'élimination des délais aux frontières est le plus grand entre le Bénin et le Nigéria (marchés de Kétou et Illara) et entre le Niger et le Nigéria, où les marchés nigériens de Dan Issa, Matameye, Magaria et Tinkim ont le plus à gagner de l'ouverture des frontières nigérianes. Dans le reste de la région, les gains démographiques sont numériquement plus modestes mais représentent souvent un gain dépassant un tiers, comme autour du lac Tchad (marchés de Gambaru, Mahada, Blangoua, Fotokol) et dans le Dendi (marchés de Gaya et Malanville) (Cartes 5.13 à 5.21).

Les gains de population potentiels liés à l'ouverture des frontières sont particulièrement évidents si l'on regroupe les marchés frontaliers par grandes régions fonctionnelles. Le Tableau 5.2 indique combien de personnes pourraient potentiellement être atteintes en moins de quatre heures depuis l'ensemble des marchés de chaque région, avec et sans délai d'attente aux frontières. Du fait que les bassins de population des marchés se chevauchent géographiquement, ces chiffres ne représentent pas un nombre absolu de personnes mais un potentiel pour tous les marchés d'une région. Des populations consommatrices ou commerçantes peuvent donc se trouver dans la zone d'attraction de plusieurs marchés, ce qui ouvre la possibilité de diversifier les marchés visités. Les marchés frontaliers situés dans le sud-ouest du Nigéria, par exemple, sont tous susceptibles d'atteindre les populations urbaines des grands centres régionaux comme Cotonou et Lagos, augmentant d'autant le potentiel de la région. Le sud-ouest et le nord du Nigéria sont les deux régions qui bénéficieraient le plus d'une réduction des délais frontaliers, tandis que des gains significatifs pourraient être réalisés dans le Dendi (Gaya, Malanville, Kamba), autour du lac Tchad, en Sénégambie méridionale, dans le sud du Mali et entre Togo et Ghana. Dans la région du lac Tchad, le gain potentiel lié à la suppression des attentes à la frontière représente près de la moitié de la population atteinte, tandis que dans le Dendi, à l'ouest et au sud du Mali, et au nord du Nigéria, ce gain dépasse un tiers.

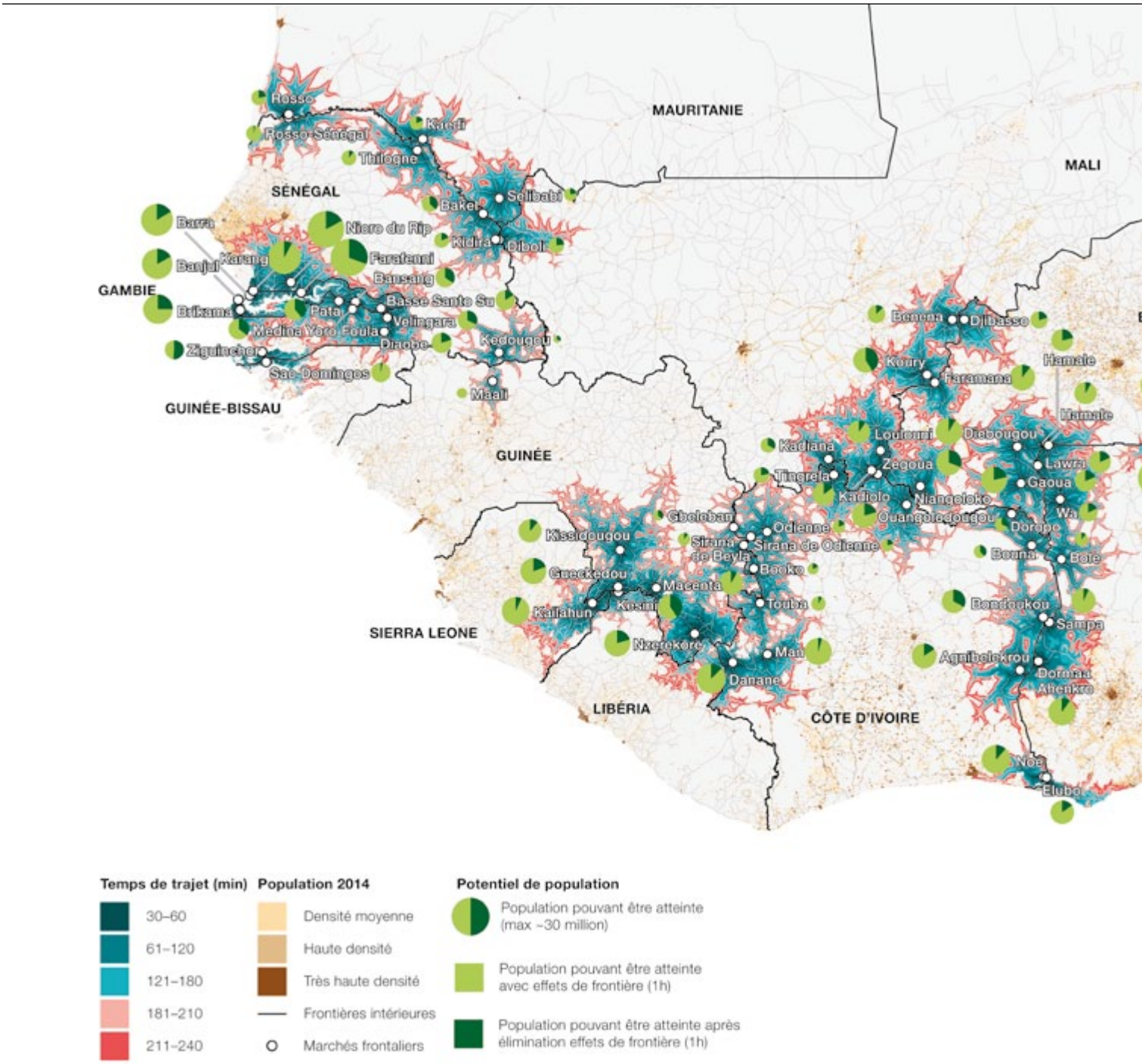
Le potentiel de population est fortement dépendant de la densité et de la qualité du réseau routier ouest-africain. De nombreux efforts sont entrepris pour connecter les quelques régions disposant d'un réseau routier asphalté dense à la fin de la période coloniale et former un réseau régional. Longtemps isolées, les grandes villes sahéliennes sont progressivement intégrées au réseau côtier tandis que certains grands centres régionaux comme Nouadhibou en Mauritanie et Kayes au Mali sont enfin reliés à leurs capitales. Cinquante-cinq ans après les indépendances, le réseau ouest-africain est plus dense et mieux connecté que jamais, particulièrement entre Abidjan et Lagos.

Malgré ces développements, la densité actuelle de routes en Afrique de l'Ouest demeure faible comparée à d'autres régions du monde. Alors que

le Mali est d'une taille supérieure au Texas et à la Californie combinés, il ne possède par exemple que 5522 kilomètres de routes bitumées contre 1.72 million pour les deux États américains. Ensuite, le réseau ouest-africain demeure encore fortement marqué par sa structure nationale plutôt que régionale : les grands axes routiers comme la Route de l'Espoir entre Nouakchott et Néma, la Route Nationale 1 reliant Niamey à Diffa au Niger, ou la trans-malienne entre Bamako et Gao demeurent

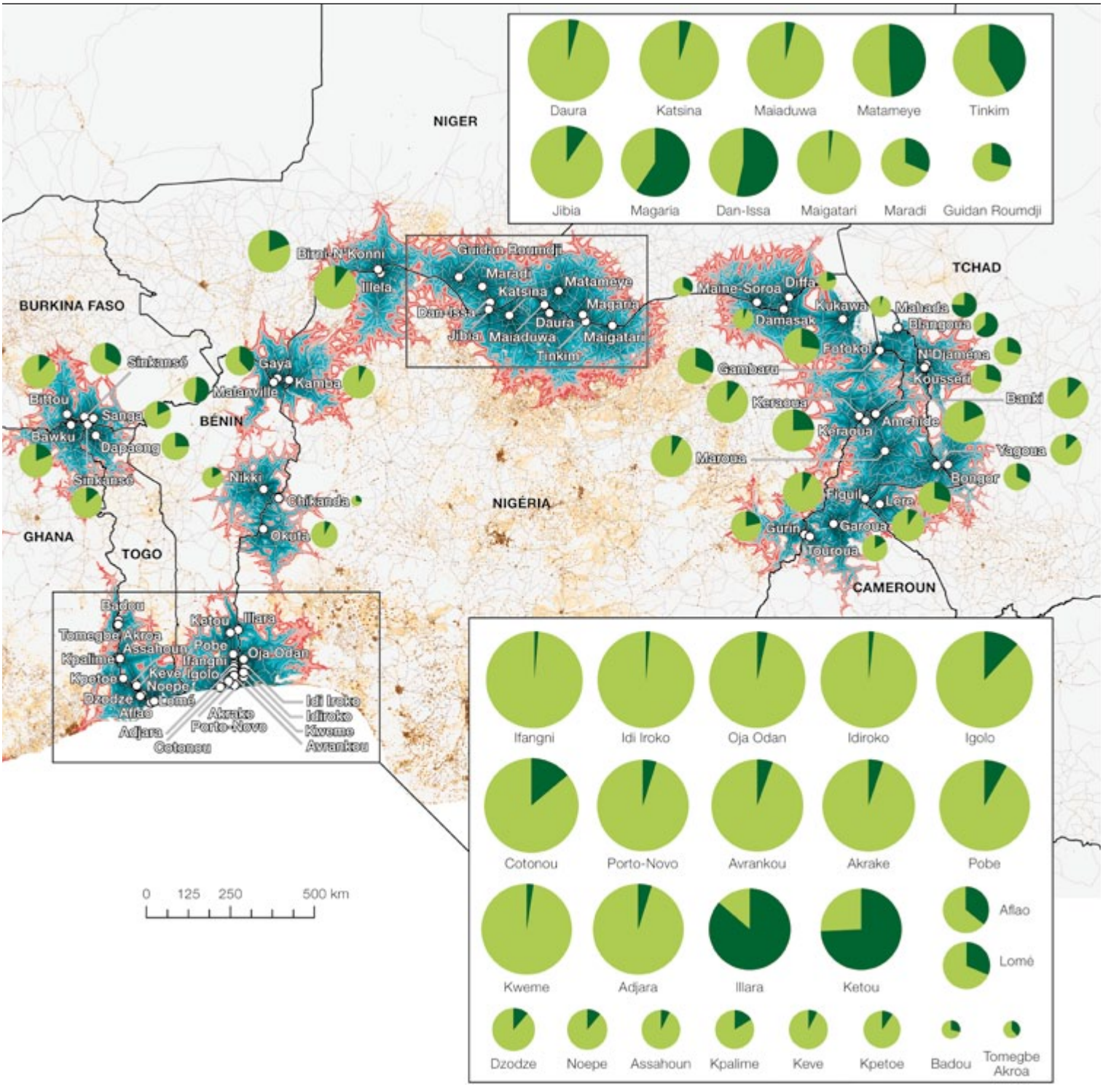
Carte 5.11

Potentiel de population par marché frontalier, avec et sans effet frontière



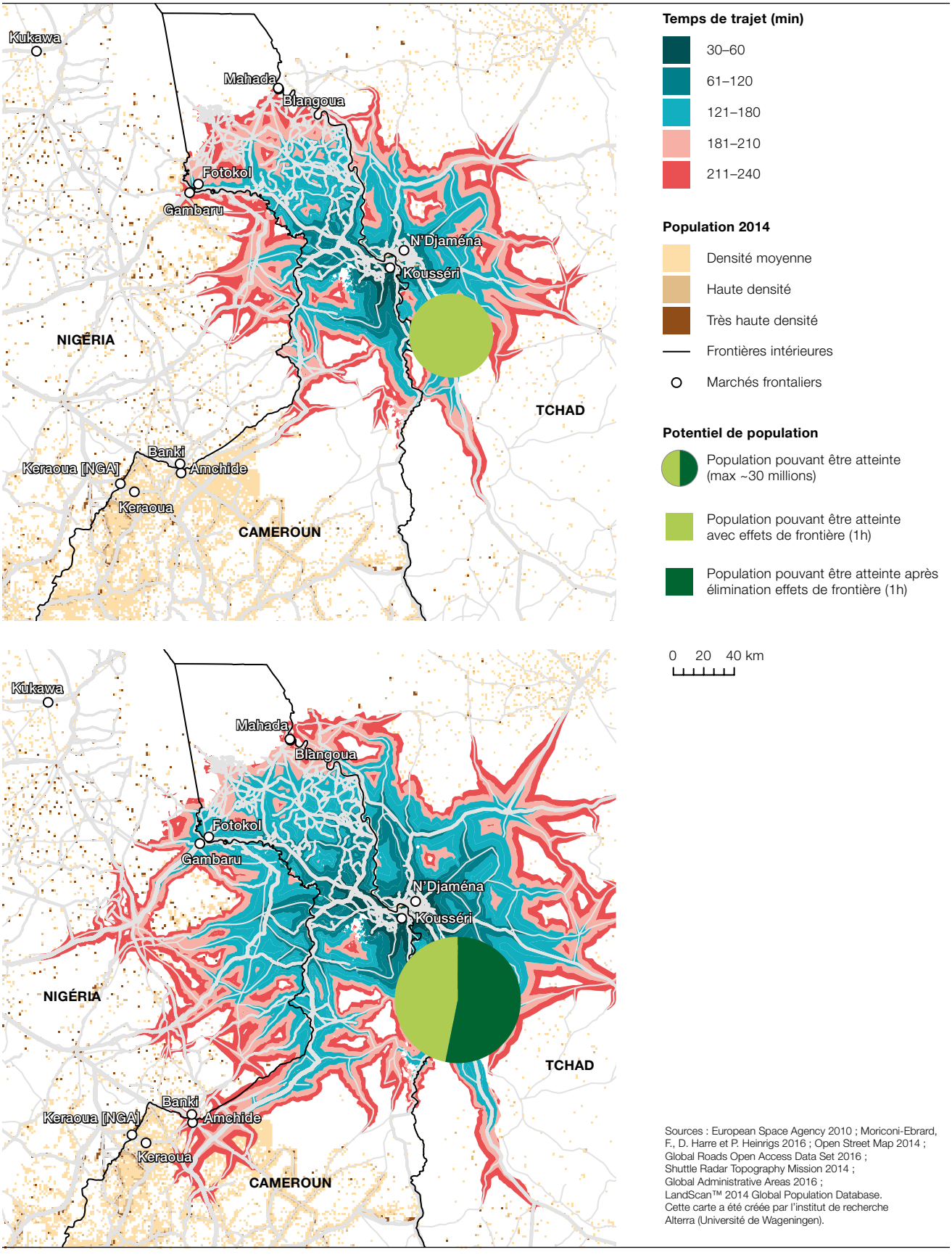
Sources : European Space Agency 2010 ; Moriconi-Ebrard, F., D. Harre et P. Heinrigs 2016 ; Open Street Map 2014 ; Global Roads Open Access Data Set 2016 ; Shuttle Radar Topography Mission 2014 ; Global Administrative Areas 2016 ; LandScan™ 2014 Global Population Database. Cette carte a été créée par l'institut de recherche Alterra (Université de Wageningen).

des culs-de-sac. Seul le Nigéria présente un réseau routier dense dans toutes ses régions. La faible densité des axes transfrontaliers conduit à des distorsions importantes dans les aires de population pouvant être atteintes depuis les marchés. Cela est particulièrement évident entre la Sierra Leone, la Guinée et le Libéria, dans la vallée du fleuve Sénégal entre Rosso, Kaédi et Bakel et dans le nord du Togo, où les grands axes routiers passant par Bawku et Dapaong sont parallèles à la frontière.



Carte 5.12

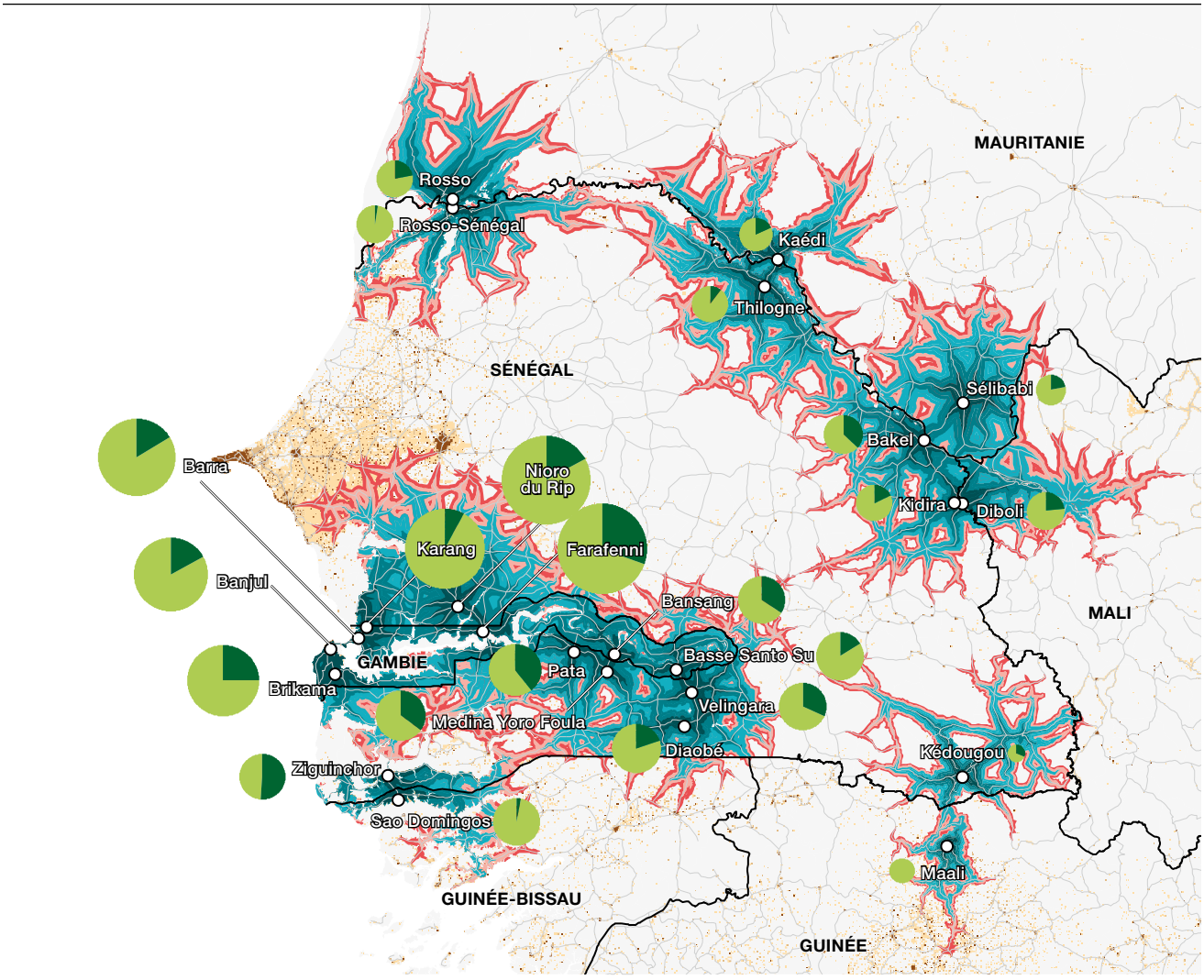
Potentiel de population de Kousséri (Cameroun) avec et sans effet frontière



Sources : European Space Agency 2010 ; Moriconi-Ebrard, F., D. Harre et P. Heinrigs 2016 ; Open Street Map 2014 ; Global Roads Open Access Data Set 2016 ; Shuttle Radar Topography Mission 2014 ; Global Administrative Areas 2016 ; LandScan™ 2014 Global Population Database. Cette carte a été créée par l'institut de recherche Alterra (Université de Wageningen).

Carte 5.13

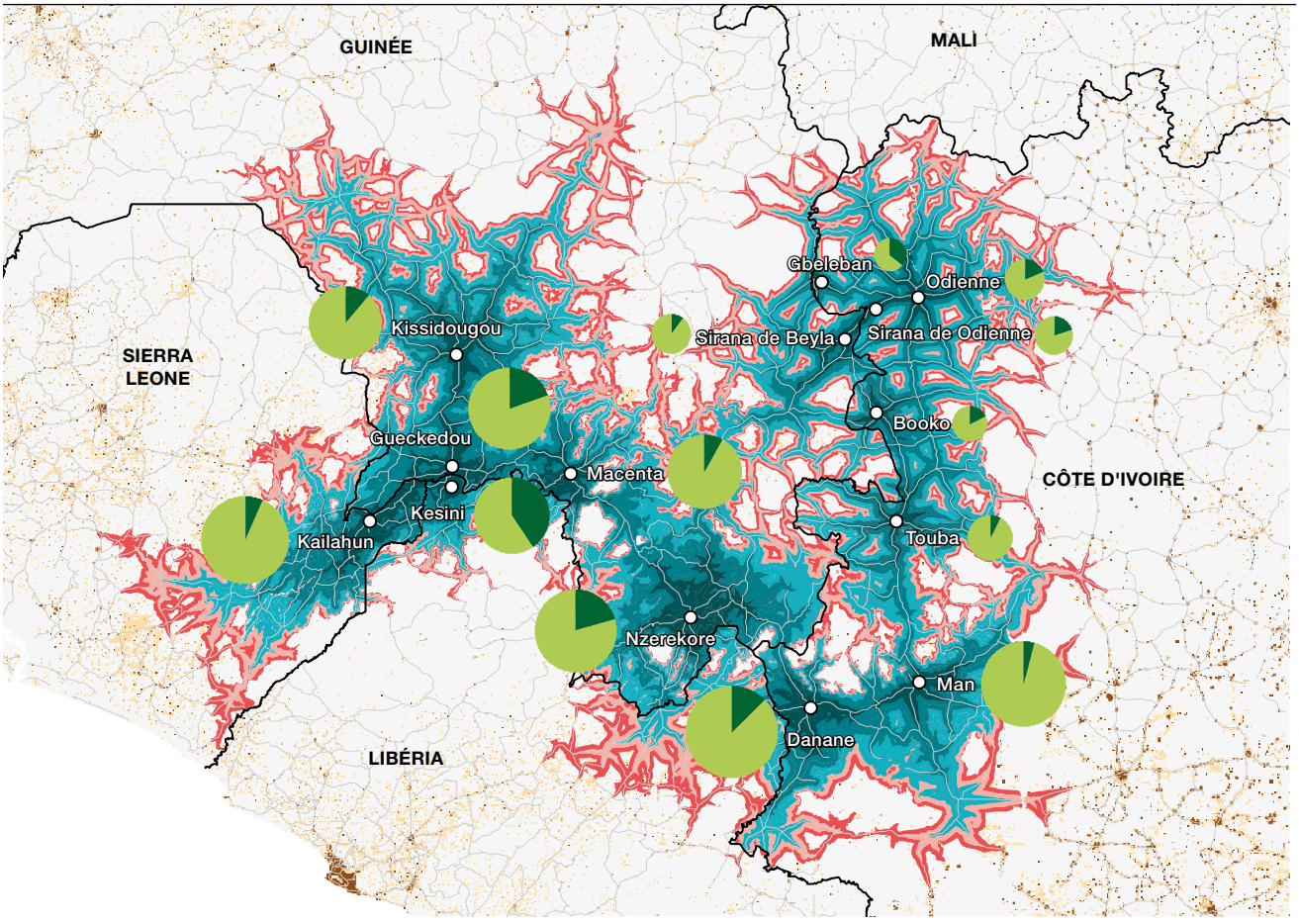
Potentiel de population Sénégambie avec et sans effet frontière



Sources : European Space Agency 2010 ; Moriconi-Ebrard, F., D. Harre et P. Heinrigs 2016 ; Open Street Map 2014 ; Global Roads Open Access Data Set 2016 ; Shuttle Radar Topography Mission 2014 ; Global Administrative Areas 2016 ; LandScan™ 2014 Global Population Database.
Cette carte a été créée par l'institut de recherche Alterra (Université de Wageningen).

Carte 5.14

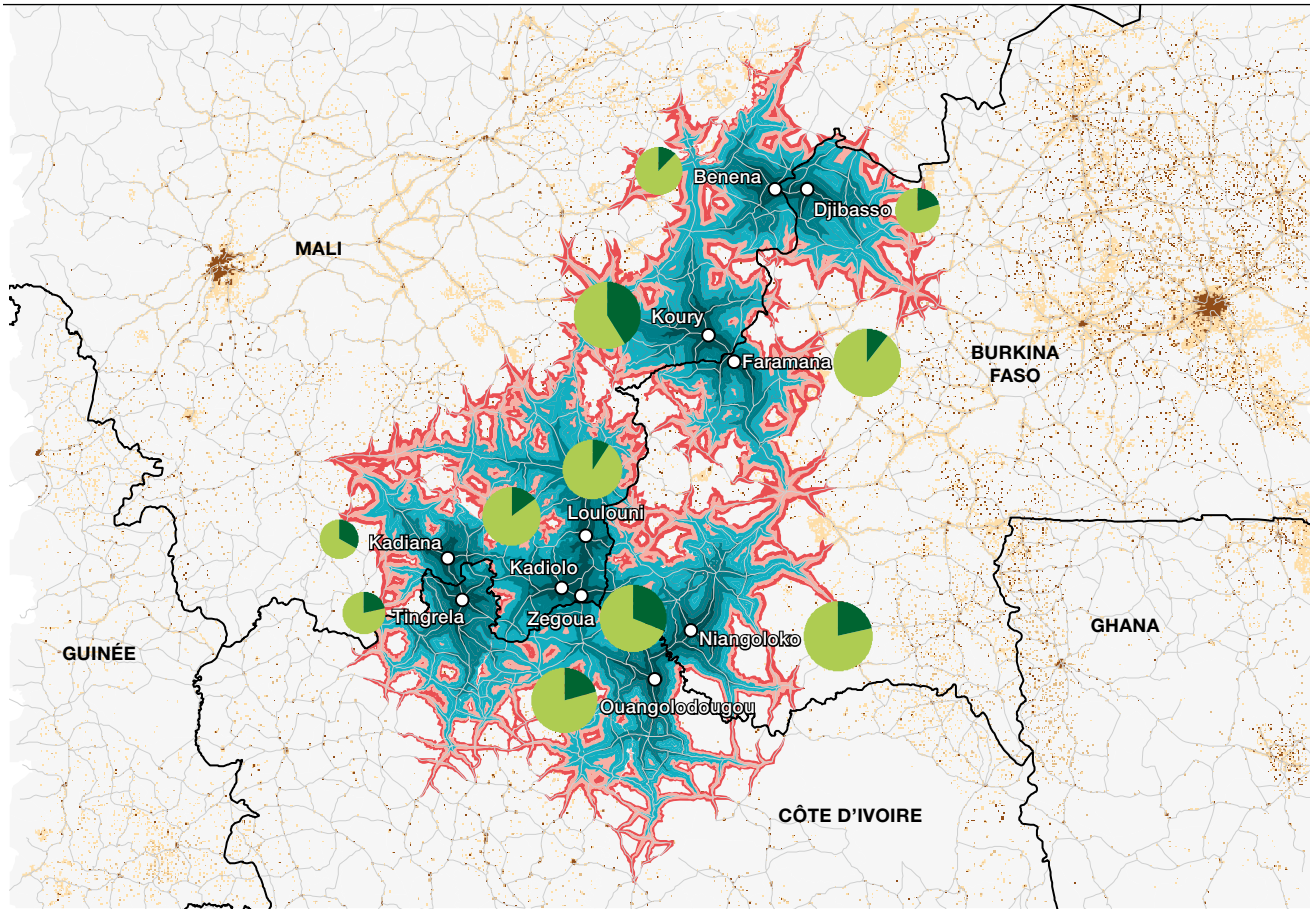
Potentiel de population Est Guinée, avec et sans effet frontière



Sources : European Space Agency 2010 ; Moriconi-Ebrard, F., D. Harre et P. Heinrigs 2016 ; Open Street Map 2014 ; Global Roads Open Access Data Set 2016 ; Shuttle Radar Topography Mission 2014 ; Global Administrative Areas 2016 ; LandScan™ 2014 Global Population Database.
Cette carte a été créée par l'institut de recherche Alterra (Université de Wageningen).

Carte 5.15

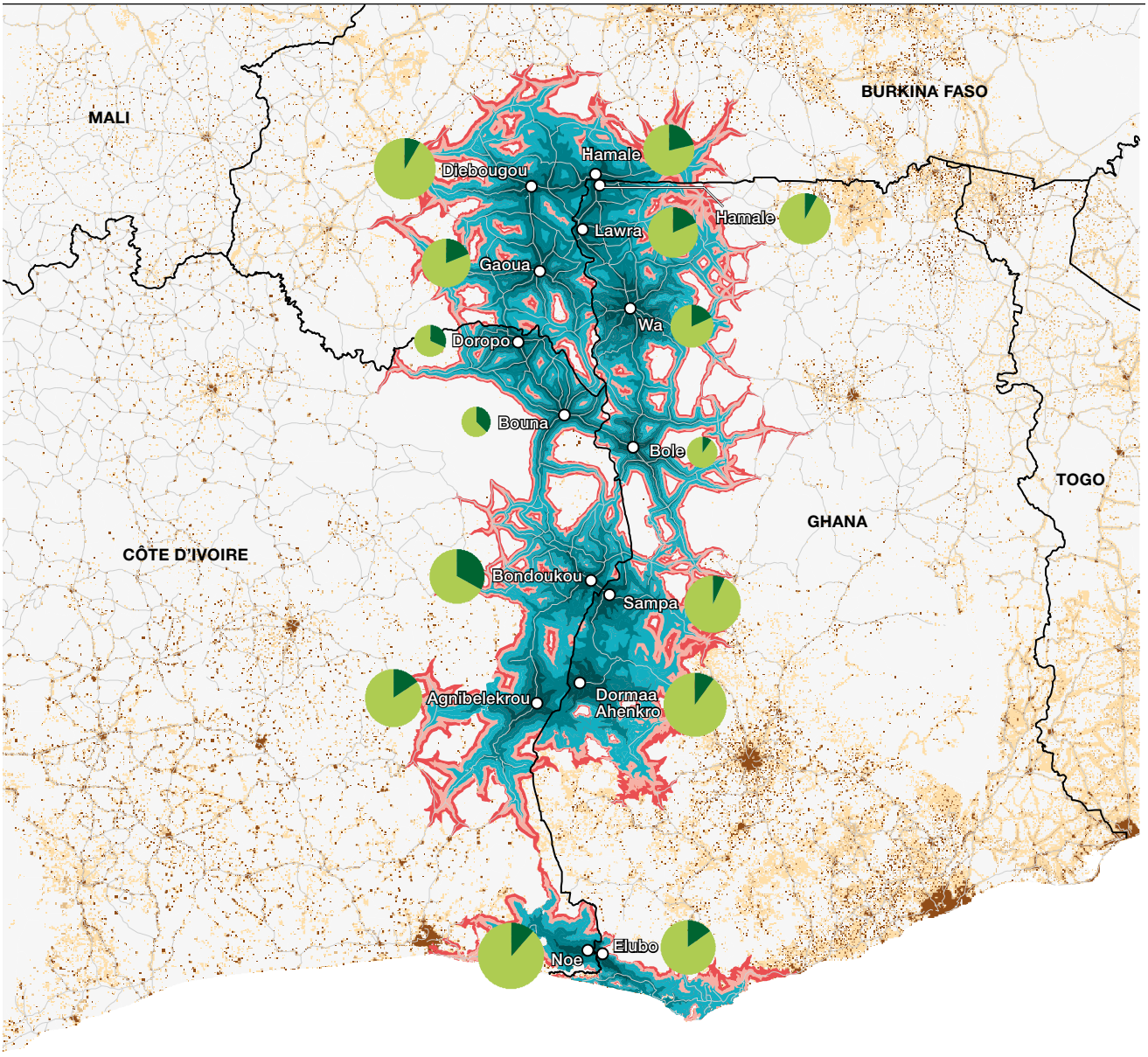
Potentiel de population Sud Mali, avec et sans effet frontière



Sources : European Space Agency 2010 ; Moriconi-Ebrard, F., D. Harre et P. Heinrigs 2016 ; Open Street Map 2014 ; Global Roads Open Access Data Set 2016 ; Shuttle Radar Topography Mission 2014 ; Global Administrative Areas 2016 ; LandScan™ 2014 Global Population Database.
Cette carte a été créée par l'institut de recherche Alterra (Université de Wageningen).

Carte 5.16

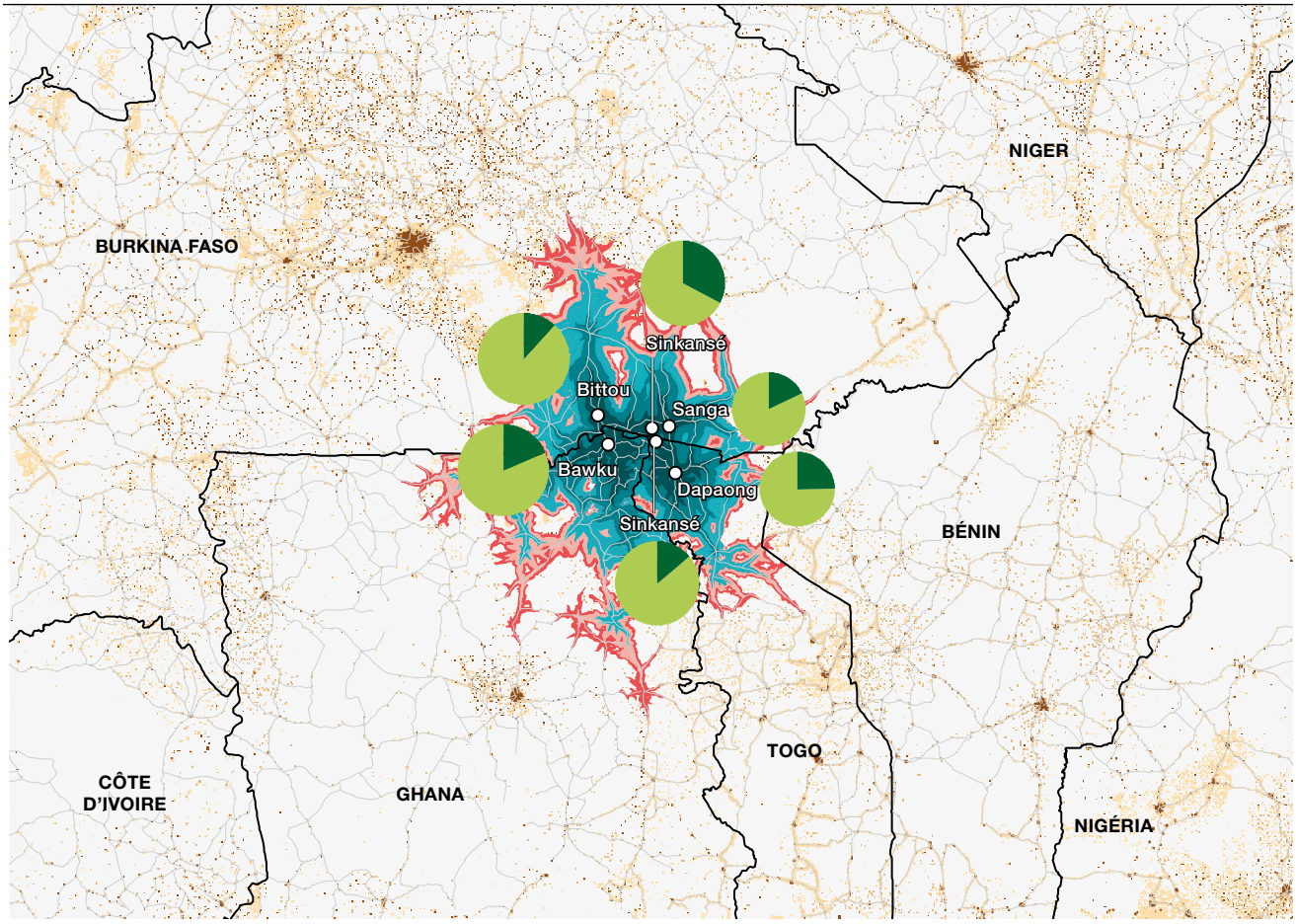
Potentiel de population Ghana-Côte d'Ivoire, avec et sans effet frontière



Sources : European Space Agency 2010 ; Moriconi-Ebrard, F., D. Harre et P. Heinrigs 2016 ; Open Street Map 2014 ; Global Roads Open Access Data Set 2016 ; Shuttle Radar Topography Mission 2014 ; Global Administrative Areas 2016 ; LandScan™ 2014 Global Population Database. Cette carte a été créée par l'institut de recherche Alterra (Université de Wageningen).

Carte 5.17

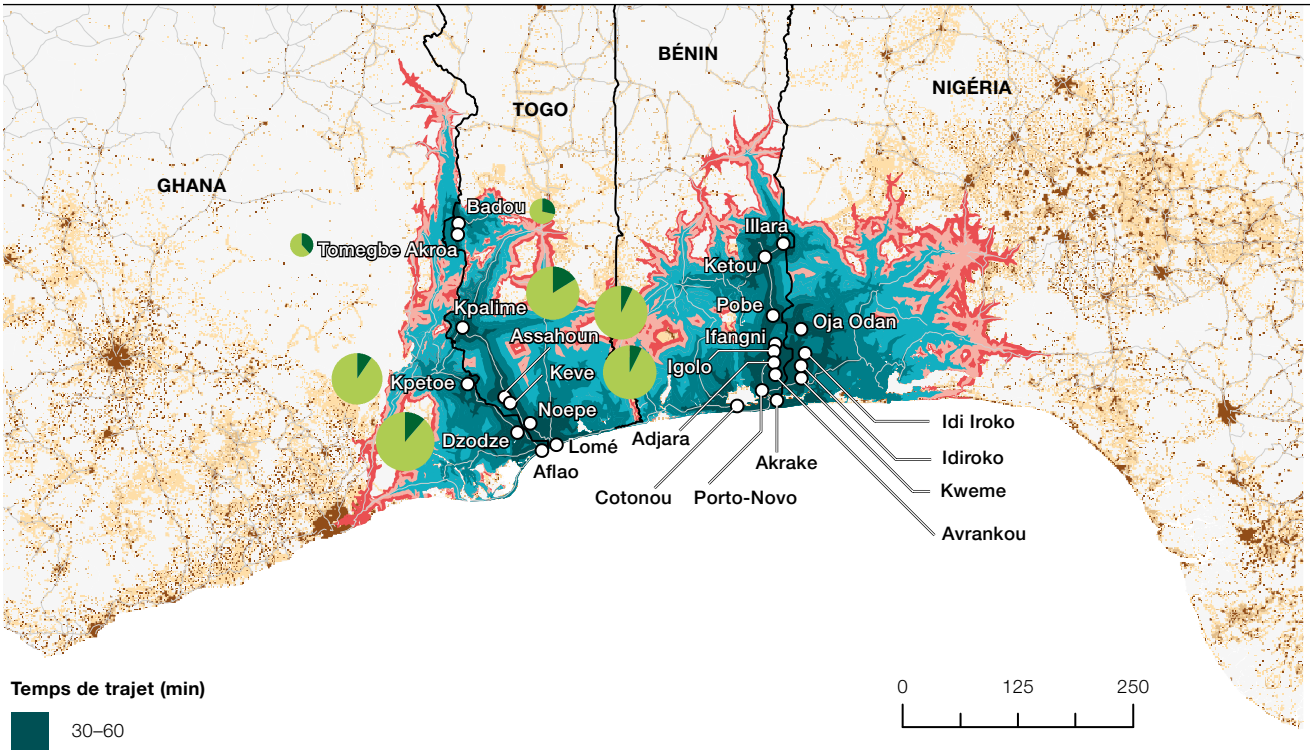
Potentiel de population Nord Togo, avec et sans effet frontière



Sources : European Space Agency 2010 ; Moriconi-Ebrard, F., D. Harre et P. Heinrigs 2016 ; Open Street Map 2014 ; Global Roads Open Access Data Set 2016 ; Shuttle Radar Topography Mission 2014 ; Global Administrative Areas 2016 ; LandScan™ 2014 Global Population Database. Cette carte a été créée par l'institut de recherche Alterra (Université de Wageningen).

Carte 5.18

Potentiel de population Sud-Ouest Nigéria, avec et sans effet frontière



Temps de trajet (min)

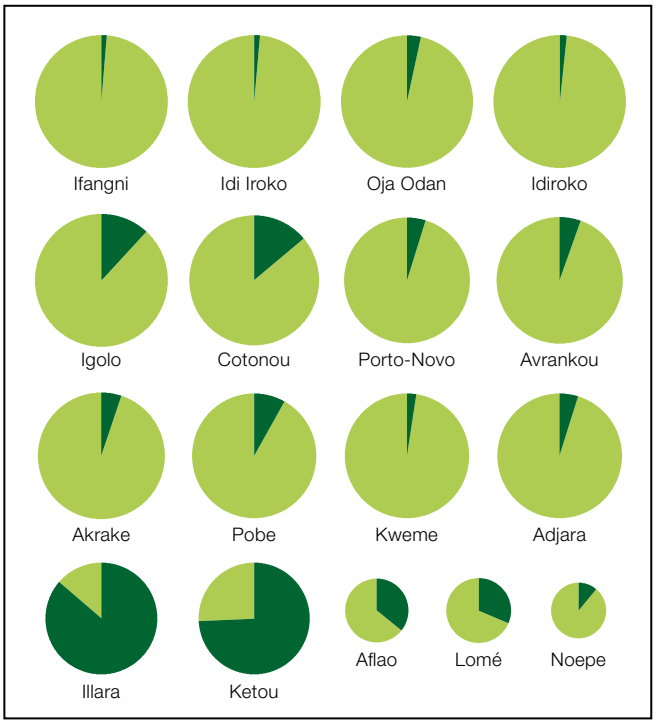
- 30–60
- 61–120
- 121–180
- 181–210
- 211–240

Population 2014

- Densité moyenne
- Haute densité
- Très haute densité
- Frontières intérieures
- Marchés frontaliers

Potentiel de population

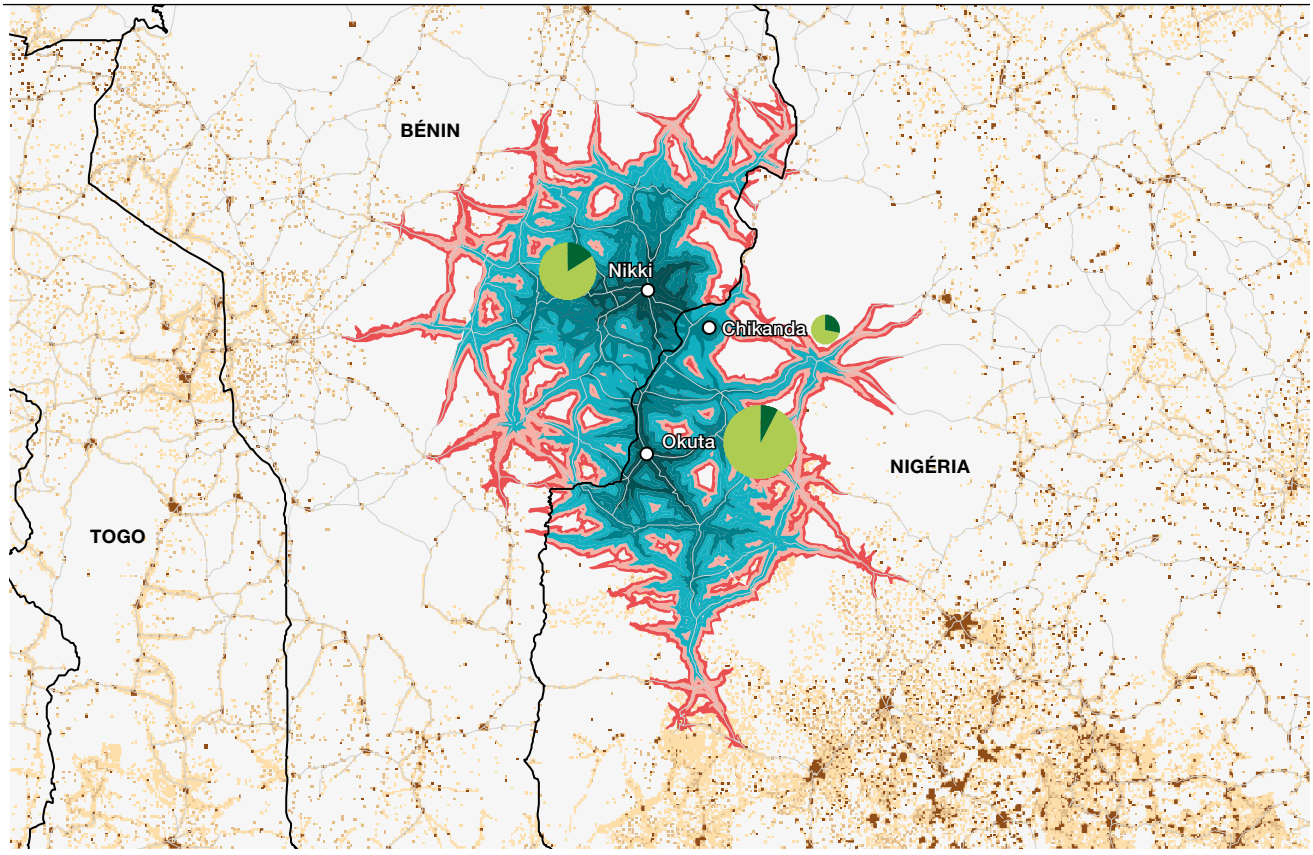
- Population pouvant être atteinte (max ~30 millions)
- Population pouvant être atteinte avec effets de frontière (1h)
- Population pouvant être atteinte après élimination effets de frontière (1h)



Sources : European Space Agency 2010 ; Moriconi-Ebrard, F., D. Harre et P. Heinrigs 2016 ; Open Street Map 2014 ; Global Roads Open Access Data Set 2016 ; Shuttle Radar Topography Mission 2014 ; Global Administrative Areas 2016 ; LandScan™ 2014 Global Population Database. Cette carte a été créée par l'institut de recherche Alterra (Université de Wageningen).

Carte 5.19

Potentiel de population Borgou, avec et sans effet frontière



Temps de trajet (min)

- 30–60
- 61–120
- 121–180
- 181–210
- 211–240

Population 2014

- Densité moyenne
- Haute densité
- Très haute densité
- Frontières intérieures
- Marchés frontaliers

Potentiel de population

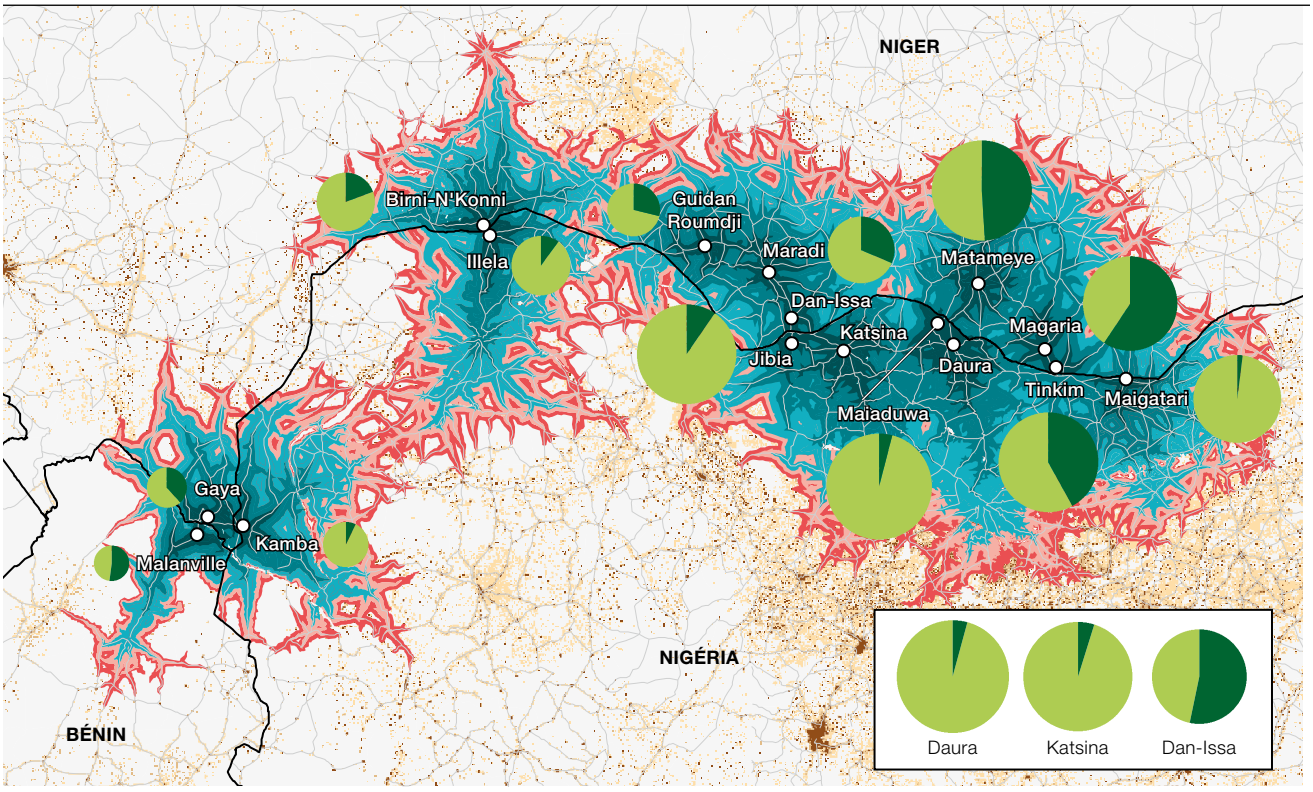
- Population pouvant être atteinte (max ~30 millions)
- Population pouvant être atteinte avec effets de frontière (1h)
- Population pouvant être atteinte après élimination effets de frontière (1h)

0 125 250 km

Sources : European Space Agency 2010 ; Moriconi-Ebrard, F., D. Harre et P. Heinrigs 2016 ; Open Street Map 2014 ; Global Roads Open Access Data Set 2016 ; Shuttle Radar Topography Mission 2014 ; Global Administrative Areas 2016 ; LandScan™ 2014 Global Population Database. Cette carte a été créée par l'institut de recherche Alterra (Université de Wageningen).

Carte 5.20

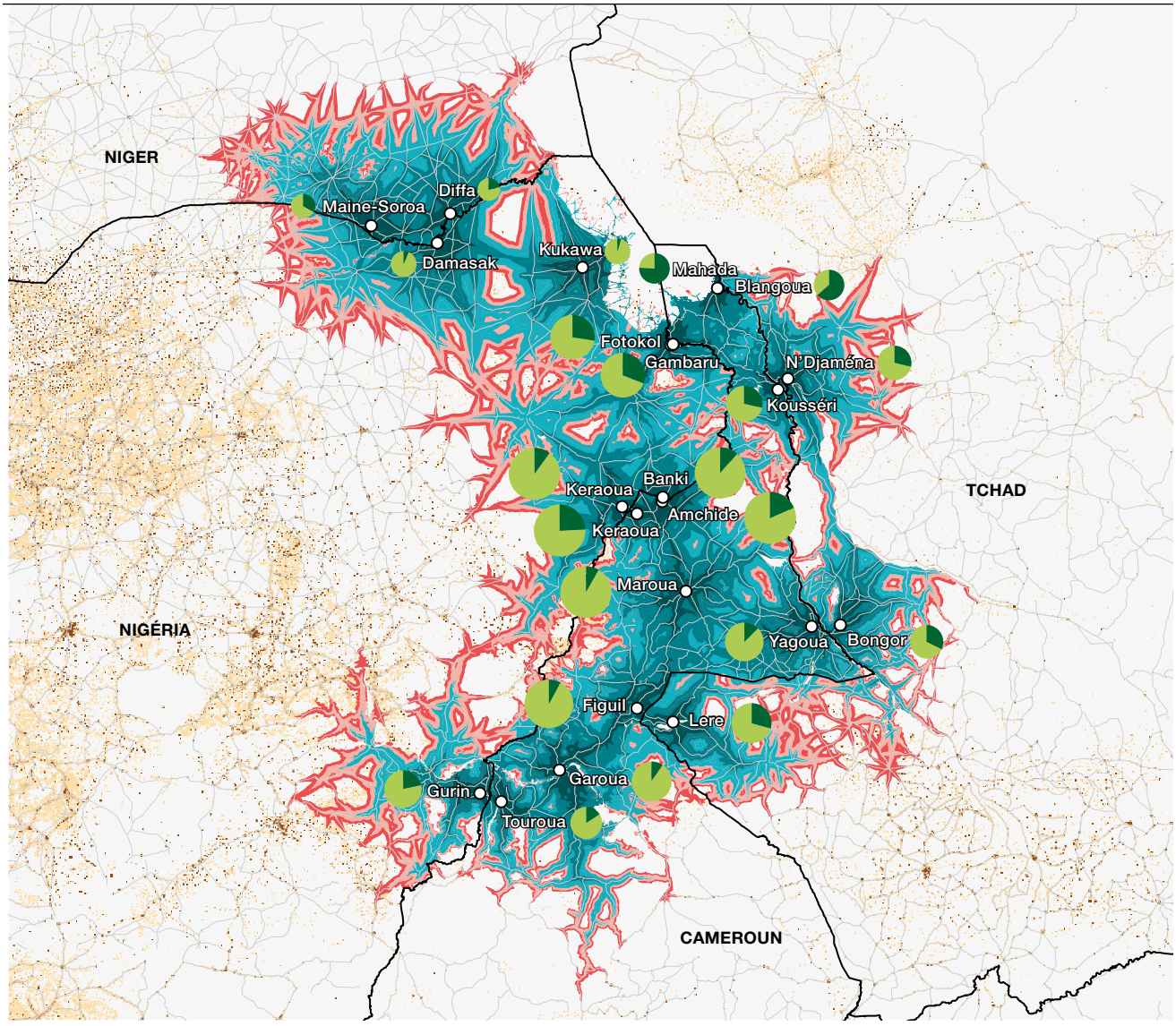
Potentiel de population Nord Nigéria, avec et sans effet frontière



Sources : European Space Agency 2010 ; Moriconi-Ebrard, F., D. Harre et P. Heinrigs 2016 ; Open Street Map 2014 ; Global Roads Open Access Data Set 2016 ; Shuttle Radar Topography Mission 2014 ; Global Administrative Areas 2016 ; LandScan™ 2014 Global Population Database. Cette carte a été créée par l'institut de recherche Alterra (Université de Wageningen).

Carte 5.21

Potentiel de population Lac Tchad, avec et sans effet frontière



Sources : European Space Agency 2010 ; Moriconi-Ebrard, F., D. Harre et P. Heinrigs 2016 ; Open Street Map 2014 ; Global Roads Open Access Data Set 2016 ; Shuttle Radar Topography Mission 2014 ; Global Administrative Areas 2016 ; LandScan™ 2014 Global Population Database. Cette carte a été créée par l'institut de recherche Alterra (Université de Wageningen).

Tableau 5.2
Potentiel de population par région fonctionnelle

Régions fonctionnelles	Population atteinte sans délai à la frontière	Population atteinte avec délai à la frontière	Écart	Écart %
Lac Tchad	22 282 186	14 961 224	7 320 962	49
Gaya-Malanville-Kamba	8 149 907	5 797 864	2 352 043	41
Ouest Mali	2 539 195	1 889 360	649 835	34
Nord Nigéria	166 854 100	125 388 053	41 466 047	33
Sud Mali	13 695 146	10 485 904	3 209 242	31
Sénégambie méridionale	30 451 205	23 760 542	6 690 663	28
Nord Togo	18 043 115	14 388 356	3 654 759	25
Sud Togo-Ghana	45 063 704	36 555 445	8 508 259	23
Nord Ghana	10 087 579	8 347 133	1 740 446	21
Bondoukou	7 342 882	6 138 438	1 204 444	20
Est Guinée	18 509 359	15 558 879	2 950 480	19
Birni N'Konni-Illela	11 456 374	9 665 866	1 790 508	19
Nord-Est Nigéria	46 077 213	38 885 407	7 191 806	18
Kaédi	1 202 762	1 018 115	184 647	18
Sud-Ouest Nigéria	372 341 544	319 190 771	53 150 773	17
Côte ghanéenne	4 041 408	3 468 159	573 249	17
Nikki–Chikanda–Okuta	3 965 936	3 433 079	532 857	16
Rosso	1 326 804	1 167 236	159 568	14
Kédougou	473 857	426 233	47 624	11

Note : la population indiquée ne représente pas un nombre absolu mais un potentiel agrégé pour l'ensemble des marchés de chaque région fonctionnelle.

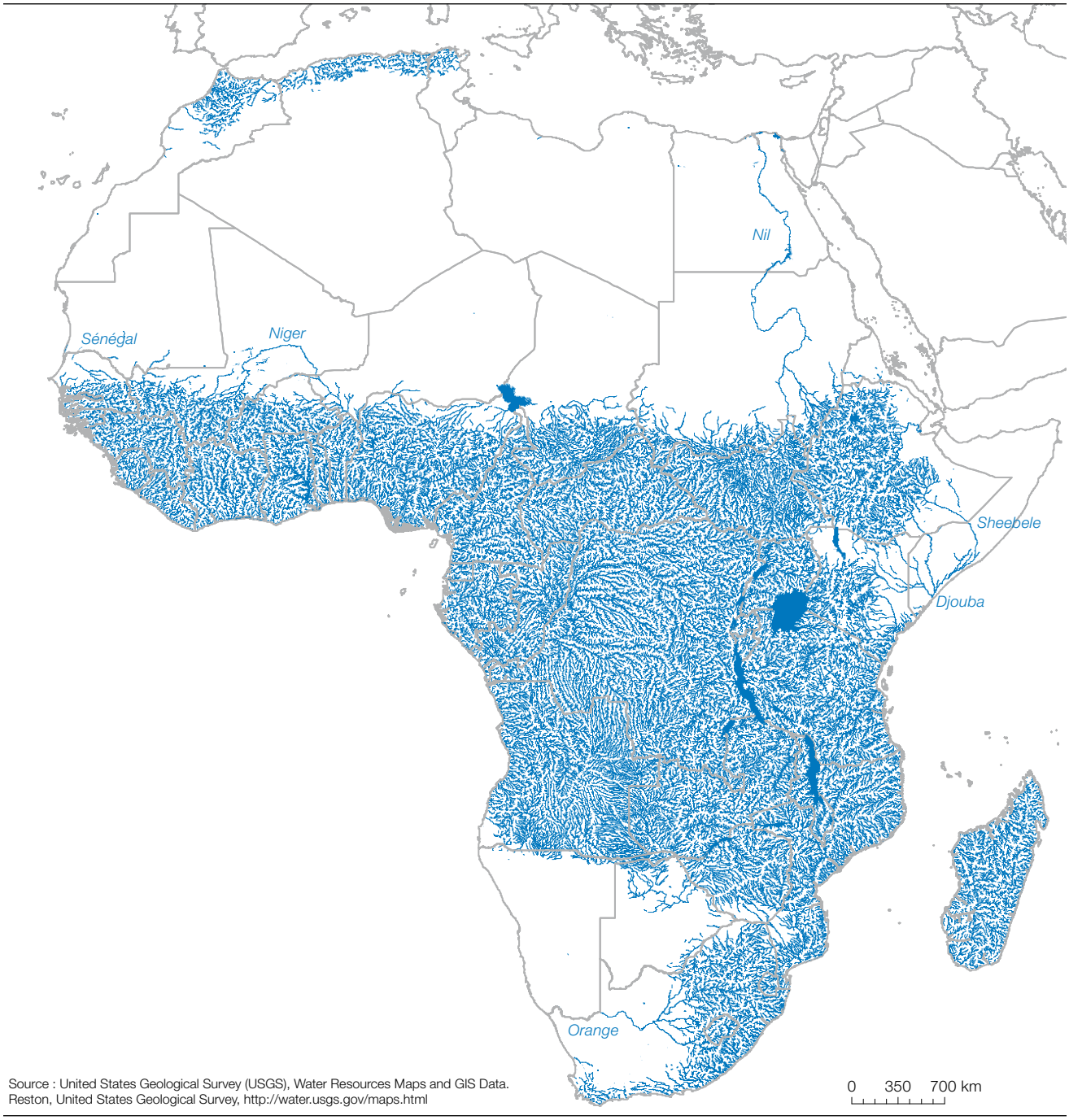
Sources : European Space Agency 2010 ; Moriconi-Ebrard, F., D. Harre et P. Heinrigs 2016 ; Open Street Map 2014 ; Global Roads Open Access Data Set 2016 ; Shuttle Radar Topography Mission 2014 ; Global Administrative Areas 2016 ; LandScan™ 2014 Global Population Database

RESSOURCES HYDRAULIQUES DE SURFACES ET EAUX SOUTERRAINES

La présence de ressources naturelles partagées entre pays, loin de conduire à une augmentation des conflits frontaliers, favorise généralement leur règlement à l'échelle internationale (Brunet-Jailly, 2015), tandis qu'une forte asymétrie des ressources, comme dans la région des Grands Lacs, est souvent un facteur aggravant des conflits. Ce constat, à première vue paradoxal, s'explique par le fait que les États qui se partagent des ressources reconnaissent la valeur intrinsèque des territoires frontaliers sur lesquels des ressources peuvent être exploitées et finissent le plus souvent par établir un consensus avec leurs voisins. C'est le cas des ressources en eau considérées par cet indicateur, qui ont le plus souvent conduit les États

Carte 5.22

Cours d'eau de surface en Afrique



Source : United States Geological Survey (USGS), Water Resources Maps and GIS Data. Reston, United States Geological Survey, http://water.usgs.gov/maps.html

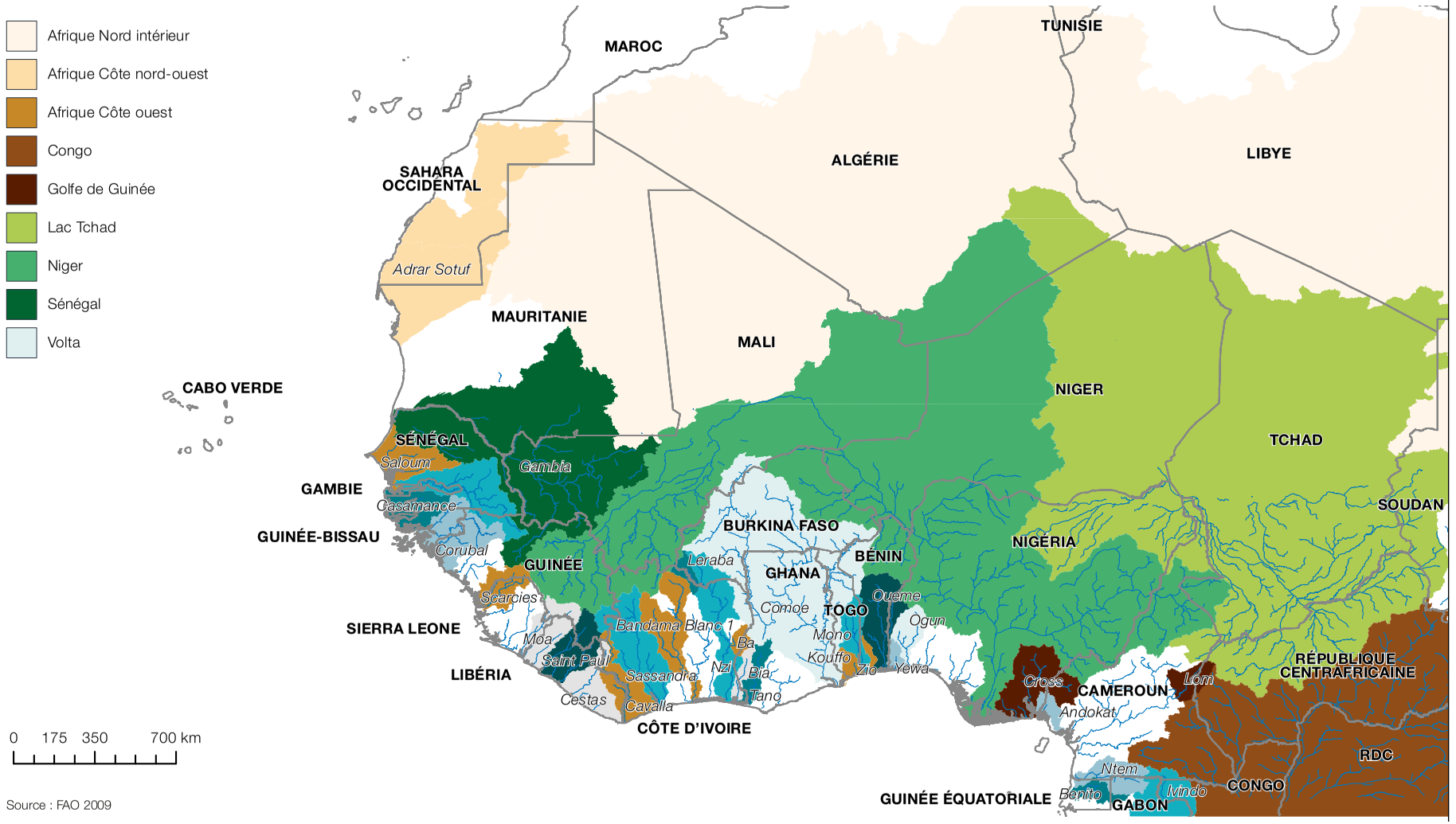
africains à coopérer. Comme dans le reste du monde, les « guerres de l'eau » sont plutôt rares en Afrique.

Peu d'indicateurs offrent pourtant une vision plus contrastée de l'Afrique que celui des cours d'eau. Représentés selon leur caractère permanent ou saisonnier, les cours d'eau africains semblent découper le continent en une succession de zones d'épaisseur inégale (Carte 5.22).

Au nord de l'Équateur, l'Atlas forme un étroit rempart humide face aux étendues sahariennes, qui couvrent près d'un tiers du continent et dont les très nombreux oueds asséchés dès la fin du Néolithique ne coulent que de façon épisodique. Au sud du Sahara, les cours d'eau permanents dominent, à l'exception de la Corne et du Kalahari. Seule une poignée de fleuves nés de la région des Grands Lacs (Nil),

Carte 5.23

Bassins hydrographiques transfrontaliers en Afrique de l'Ouest



Source : FAO 2009

des plateaux éthiopiens (Djouba, Sheebele) et du Drakensberg (Orange) parviennent à franchir le barrage de l'aridité saharienne, somali et namibienne. Au Sahel, les principaux fleuves permanents que sont le Sénégal, le fleuve Gambie, le Niger et le système du lac Tchad prennent leur source dans les régions tropicales humides et évoluent en bordure du Sahara.

L'Afrique de l'Ouest ne compte pas moins de 28 bassins hydrographiques transfrontaliers (Carte 5.23). Le bassin du lac Tchad est le plus étendu géographiquement, avec 2 380 000 km² si l'on prend en compte sa partie inactive située dans le Sahara, tandis que le bassin du fleuve Niger est celui qui est le plus partagé entre pays (11 en comptant sa partie inactive). Parmi les autres bassins hydrographiques transfrontaliers d'importance régionale figurent celui de la Volta, partagé entre six pays, et celui du Sénégal que se partagent la Mauritanie, le Sénégal, le Mali et la Guinée. Les pays riverains du Golfe de Guinée se partagent quant à eux des bassins géographiquement moins étendus, comme celui de Cavalla entre Libéria, Guinée et Côte d'Ivoire, mais tout aussi vitaux pour l'apport en eau des populations locales.

L'importance des bassins hydrographiques transfrontaliers a conduit les pays ouest-africains à mettre en place de nombreuses organisations régionales à vocation environnementale depuis les années 60. Pas moins de six organismes de bassins sont actuellement chargés de promouvoir la gouvernance et les investissements transfrontaliers : l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal (OMVS) et son homologue gambien (OMVG), l'Union du fleuve Mano (UFM), l'Autorité du bassin de la Volta (ABV), l'Autorité du bassin du Niger (ABN) et la Commission du bassin du lac Tchad (CBLT) (Chapitre 5). En dépit de ces initiatives, le nombre de réalisations hydrauliques est demeuré faible en Afrique de l'Ouest en comparaison internationale. À l'exception du Burkina Faso, qui a développé une politique de barrages en terre, la plupart des pays ouest-africains investissent peu dans les barrages jusqu'à récemment (Tableau 5.3). Seuls les barrages d'Akosombo, Kossou, Kainji et Manantali, réalisés entre 1965 et 1980, possèdent une capacité dépassant un milliard de m³ (FAO, 2016a).

Le potentiel encore largement inexploité des ressources hydrauliques de la région a conduit la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) à mettre en place une Unité de coordination des ressources en eau (UCRE), chargée de la protection et du développement des ressources en eau (CEDEAO, 2011, 2012). Cette initiative documente l'impact des investissements réalisés jusqu'ici et vise à identifier les projets régionaux possédant le plus grand potentiel de développement. Ces efforts accompagnent le regain d'intérêt pour les barrages observés dans la région depuis le début des années 2000. Les plus grands projets concernent le bassin du fleuve Niger et plus secondairement ceux de la Volta et du fleuve Gambie. La République du Niger a par exemple entrepris la construction du barrage de Kandadji, situé à 200 kilomètres au nord de Niamey, qui devrait à terme permettre de réguler le cours

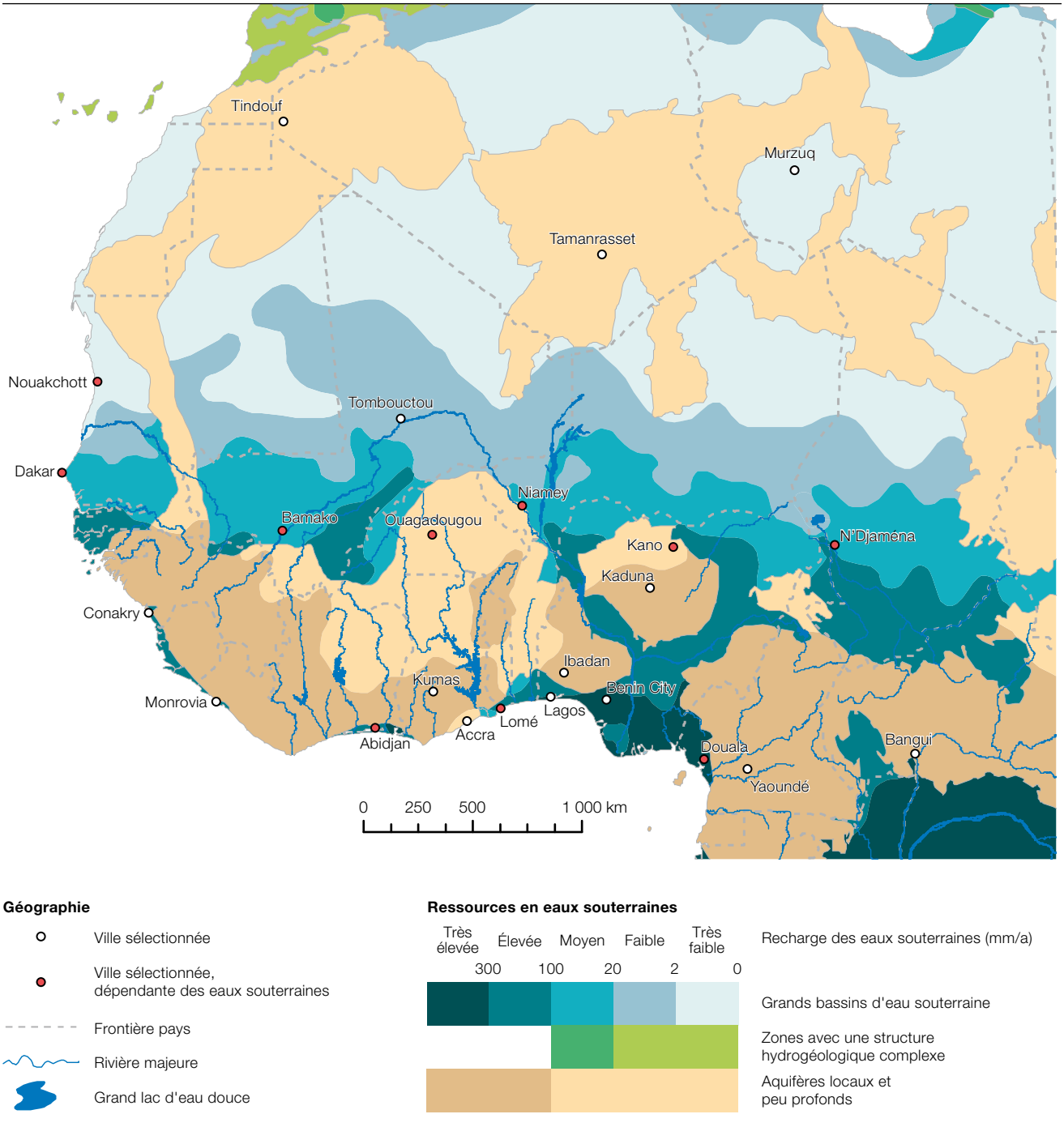
Tableau 5.3
Nombre et capacité des barrages en Afrique de l'Ouest

Pays	Nombre de barrages	Capacité du réservoir (en million de m³)
Bénin	7	4 154
Burkina Faso	145	5 338
Cameroun	20	23 121
Côte d'Ivoire	33	37 244
Gambie	1	0
Ghana	31	148 504
Guinée	22	1 837
Libéria	8	239
Mali	14	20 595
Mauritanie	1	500
Niger	31	1 694
Nigéria	89	45 631
Sénégal	5	250
Sierra Leone	8	220
Togo	6	1 717
Total	**421**	**291 043**

Source : FAO 2016a

Carte 5.24

Principaux aquifères en Afrique de l'Ouest

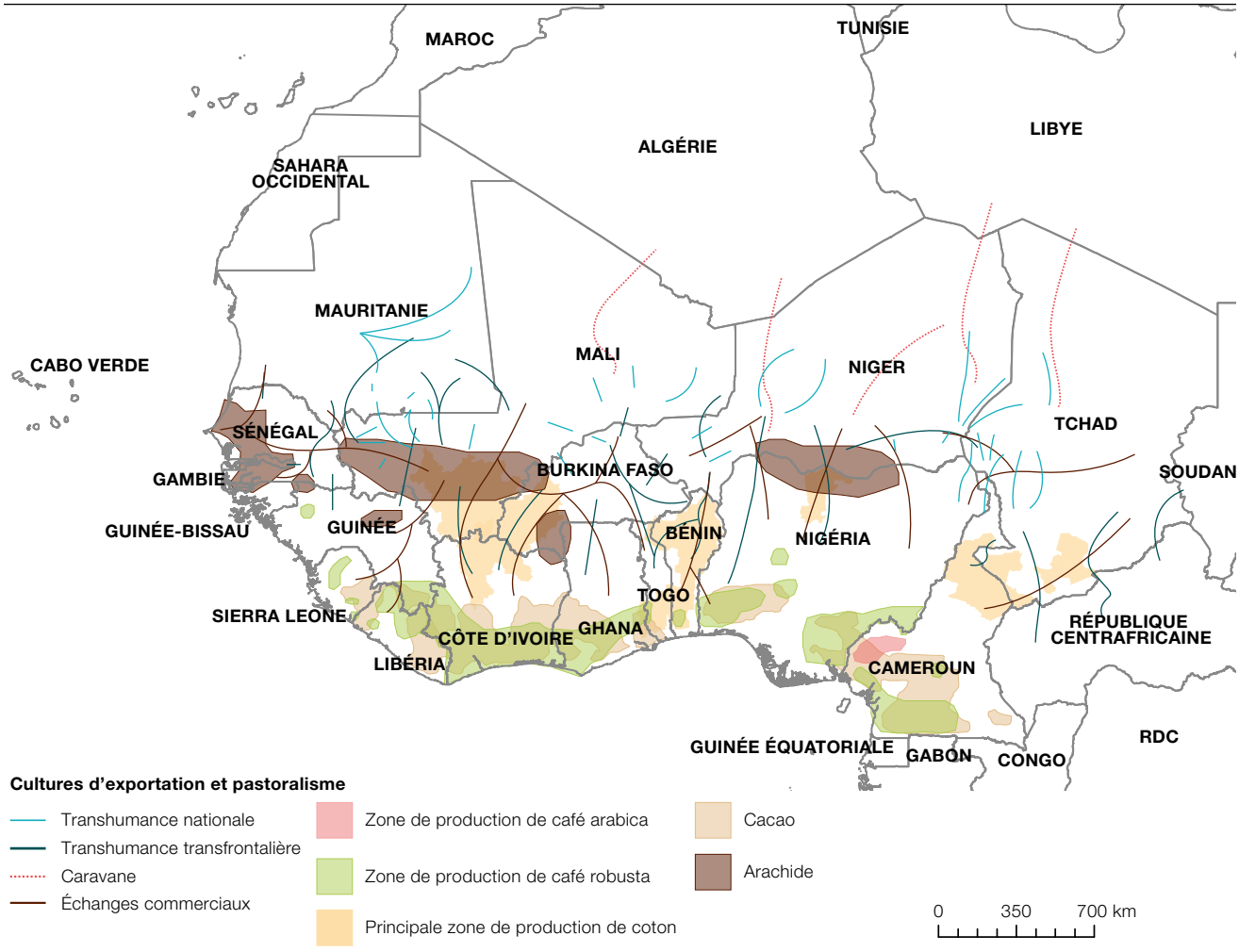


Source : Reproduite et adaptée avec la permission de BGR/UNESCO (2008), "Groundwater Resources of the World 1:25 000 000", Hanovre et Paris.

très irrégulier du fleuve Niger, approvisionner la capitale en eau, favoriser l'agriculture irriguée dans la région et produire de l'électricité.

Outre les eaux de surface, l'Afrique possède des réserves considérables d'eaux souterraines constituées il y a plusieurs millénaires et témoignant d'épisodes climatiques plus favorables. En Afrique de l'Ouest, ces réserves sont principalement situées en zone sahélo-saharienne (Carte 5.24), où se trouvent les grands bassins sédimentaires : bassin sénégalo-mauritanien, bassin de Taoudenni situé au nord de la Mauritanie et du Mali, bassin des Iulemmeden situé entre le Mali et le Niger et bassin du Tchad. Dans leur partie septentrionale,

Carte 5.25
Cultures d'exportation et pastoralisme



Sources : FAO-CIRAD 2012 ; ICAC 2005 ; OCDE/CSAO 2009 ; AFD-CIRAD-CILSS-FIDA 2009 ; Pourtier 1995

ces bassins correspondent à des zones où le peuplement humain est historiquement très limité au cours des 10000 dernières années du fait de l'aridité. Les eaux fossiles des bassins sédimentaires, bien qu'encore très largement inexploitées, font l'objet d'une attention croissante des pays sahélo-sahariens, en vue d'en assurer une gestion partagée et durable (OSS, 2008, 2014).

AGRICULTURE ET PASTORALISME : UNE NÉCESSAIRE COMPLÉMENTARITÉ

En Afrique de l'Ouest, les activités agricoles et pastorales sont souvent exercées de manière conjointe, soit par les populations conjuguant exploitations agricoles et élevage, soit parce que les espaces ouest-africains accueillent cultures et troupeaux à différentes périodes de l'année. À ceci s'ajoute le fait que les grands bassins agricoles et les grands circuits pastoraux dépassent les frontières.

Les principales cultures d'exportation de l'Afrique de l'Ouest, introduites durant la colonisation, présentent une dimension transfrontalière très marquée (Carte 5.25). Le long du Golfe de Guinée, la culture du café et du cacao se combinent de la Sierra Leone au Ghana, puis, de l'est du Nigéria au Cameroun. Dans la zone sahélienne, les bassins de culture de l'arachide

couvrent plusieurs pays, du Sénégal à l'ouest jusqu'au pays haoussa à l'est.

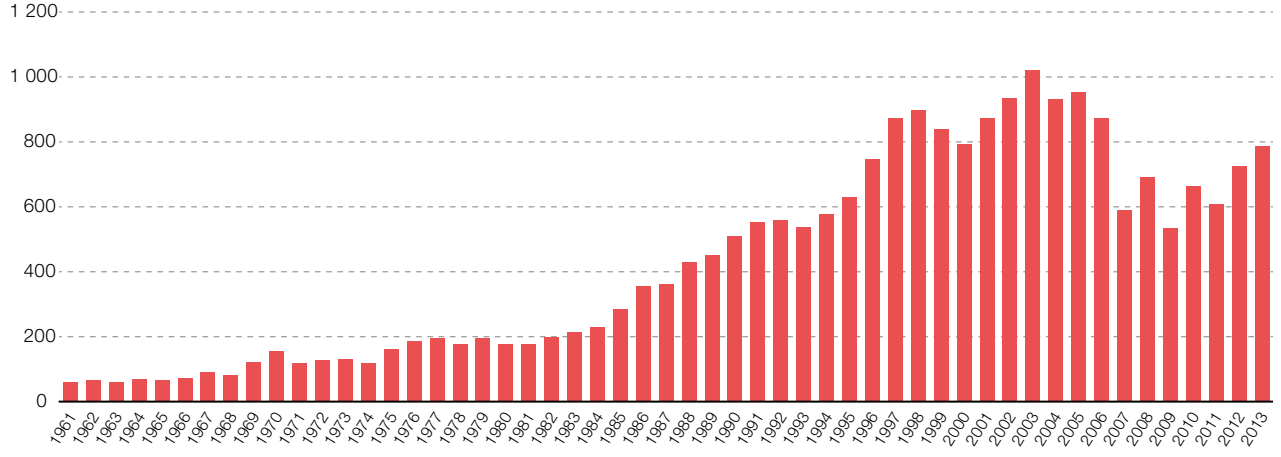
Il en est de même des bassins cotonniers, dont les zones de production principales se trouvent distribuées dans le pays sénoufo situé entre le Mali, le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire, entre le Togo et le Bénin, et entre le Cameroun et le Tchad. Le coton est cultivé du sud des États sahéliens quasiment jusqu'au Golfe de Guinée, ce qui en fait la culture « transfrontalière » par excellence de la région (OCDE/CSAO, 2009). Le coton est au centre d'une intense économie régionale, qui associe cultivateurs, usines d'égrenage, transporteurs et artisans locaux. Du fait de la concurrence des producteurs chinois et indiens et de l'importation massive de fripes, la majorité du coton ouest-africain qui n'est pas utilisé par les artisans locaux est cependant exportée sous forme de fibres plutôt que transformée localement. La filière souffre également de l'effondrement du marché depuis le milieu des années 2000, causé par une surproduction mondiale et un intense déstockage de la Chine, par une stagnation des rendements liée à des facteurs technologiques et climatiques et par une concurrence des pays où la culture du coton est subventionnée (Graphique 5.2 et Encadré 5.3).

Les grands schémas de circulation régionaux possèdent également une dimension transfrontalière, qu'il s'agisse des circuits caravaniers, ou des circuits pastoraux de longue distance. L'Afrique de l'Ouest est divisée en quatre grands espaces de circulation sahélo-sahariens, qui s'appuient chacun sur un noyau de peuplement dense en zone sahélienne (Sénégambie, boucle du Niger, pays haoussa, lac Tchad) et se déploient en éventail en direction des massifs montagneux, des mines de sel et des pâturages sahariens (Retaillé et Walther, 2011). En direction du sud, les espaces de circulation liés au bétail ne sont guère également circonscrits aux espaces nationaux. Du fait de la demande croissante en viande des villes côtières, les troupeaux sahéliens sont ainsi convoyés, sur pied et par camion, au long de grands itinéraires transnationaux, qui se déroulent parfois sur plusieurs mois. Entre le Burkina Faso, le Niger, le Togo et le Bénin, par exemple, plusieurs routes permettent aux troupeaux de se rendre sur les grands marchés de consommation.

Outre les cultures d'exportation, l'Afrique de l'Ouest connaît une demande croissante en produits agricoles, stimulée par la forte croissance démographique. Entre 1950 et 2010, la population de l'Afrique de l'Ouest est ainsi passée de 73 à 317 millions d'habitants (OCDE/CSAO, 2014). Cette croissance s'est accompagnée d'une redistribution spatiale de la population : la population urbaine est multipliée par 25 en 60 ans, de 5 à 133 millions d'habitants. Alors qu'en 1950, aucun pays n'avait un niveau d'urbanisation supérieur à 20 %, il atteint 42 %

Graphique 5.2

Production annuelle de coton-fibre en Afrique de l'Ouest (1000 tonnes), 1961–2013



Source : FAO 2016b

en 2010 au niveau régional. Six pays, dont le Nigéria, affichent un taux égal ou supérieur à 45 % en 2010. Les villes grossissent en taille et en nombre. La croissance urbaine se manifeste par la concentration dans les plus grandes villes, mais également par le développement d'un réseau de villes moyennes et petites : alors qu'en 1950, la région comptait 152 agglomérations de plus de 10 000 habitants, elle en enregistre 1 947 en 2010. Les agglomérations frontalières urbaines, qui représentent 20 % de la population urbaine régionale dans un rayon de 50 km d'une frontière et 53 % dans un rayon de 100 km, participent à ces changements régionaux en renforçant les liens entre espaces ruraux et urbains au-delà des territoires nationaux (OCDE/CSAO, 2014).

Les marchés sont les lieux privilégiés de concentration, de vente et de distribution des produits agricoles régionaux. Leur croissance accompagne à la fois l'augmentation des flux d'import-export qui relient l'Afrique au reste du monde et l'augmentation de la demande des ménages en denrées alimentaires produites localement. La croissance urbaine continue participe de l'intégration de l'espace rural à cette économie de marché et est ainsi l'un des principaux moteurs de la transformation des systèmes de production agro-alimentaires et de la croissance de la production.

Le développement des marchés alimentaires peut se mesurer à l'évolution de la population non agricole. Avec l'urbanisation, une proportion croissante des ménages sort automatiquement des activités agricoles en milieu urbain, mais également en milieu rural où d'autres services et activités se développent. Alors que 50 % de la population ouest-africaine n'est plus engagée dans des activités agricoles, les modes d'acquisition des aliments changent. En milieu urbain, les ménages s'approvisionnent essentiellement sur les marchés, avec, en moyenne, plus de 90 % de leur panier provenant d'achats réalisés dans les différents circuits de distribution (OCDE/CSAO, 2013). En milieu rural, la part des approvisionnements marchands représenterait en 2010 presque la moitié de la valeur économique de la consommation alimentaire. Il est estimé qu'au moins deux tiers des besoins alimentaires sont désormais assurés par les marchés au niveau régional.

La taille réelle du commerce intrarégional des produits agricoles est fréquemment sous-estimée en Afrique de l'Ouest du fait que la grande majorité des transactions sont informelles et non enregistrées dans les statistiques officielles. Les échanges en petite quantité, particulièrement nombreux et souvent transfrontaliers, ou encore l'exonération des produits locaux des droits d'entrée, ne facilitent également pas leur prise en compte. Les études menées dans le domaine (Soulé et Gansari, 2010) montrent que les cinq principaux bassins de marchés de céréales sont transfrontaliers (Carte 5.27) :

- À l'ouest, le bassin sénégambien, polarisé par le Sénégal, est principalement concerné par des flux de riz local, de mil et de sorgho.
- Au centre, le bassin formé de la Côte d'Ivoire, du Ghana, du Togo, du Mali et du Burkina Faso est caractérisé par des flux de maïs.
- À l'est, le Nigéria constitue un foyer majeur de production et de consommation des produits agricoles et un marché crucial pour ses voisins béninois, nigérien et tchadien. Ce marché, qui représente 60 % du total des flux intrarégionaux, est dominé par des flux de mil, sorgho, maïs, niébé et riz réexporté (du Bénin vers le Nigéria).
- Sur le Golfe de Guinée, la conurbation Ibadan-Lagos-Accra, qui rassemble plusieurs agglomérations du Nigéria, du Bénin, du Togo et du Ghana, forme également un bassin d'importance régionale. Les flux portent sur le maïs (300 000 tonnes) et les réexportations de riz (500 000 tonnes).
- Enfin, la ceinture sahélienne constituée de la Mauritanie, du Mali, du Burkina Faso, du Niger et du nord du Nigéria est essentiellement orientée vers la production de mil et de sorgho.

Encadré 5.3
Le coton en Afrique de l'Ouest

Le coton est une importante composante de l'économie de l'Afrique de l'Ouest. Si la part de la région dans la production mondiale est modeste (elle se place au sixième rang), celle du coton dans le PIB des plus importantes économies productrices de coton ouest-africaines est loin d'être négligeable (ICAC, 2016). Selon les statistiques nationales, la valeur ajoutée du secteur cotonnier au Bénin, au Burkina Faso et au Mali représente entre 2.4 % et 4.3 % du PIB (FAO, 2016b). Avec la Côte d'Ivoire, ces quatre pays sont appelés les pays du C4 d'Afrique de l'Ouest car une partie importante de leur population dépend de cette culture. Le coton est la principale activité économique pour plus de deux millions d'agriculteurs de ces pays et il fournit des moyens de subsistance à plus de 10 millions de foyers (USAID, 2015).

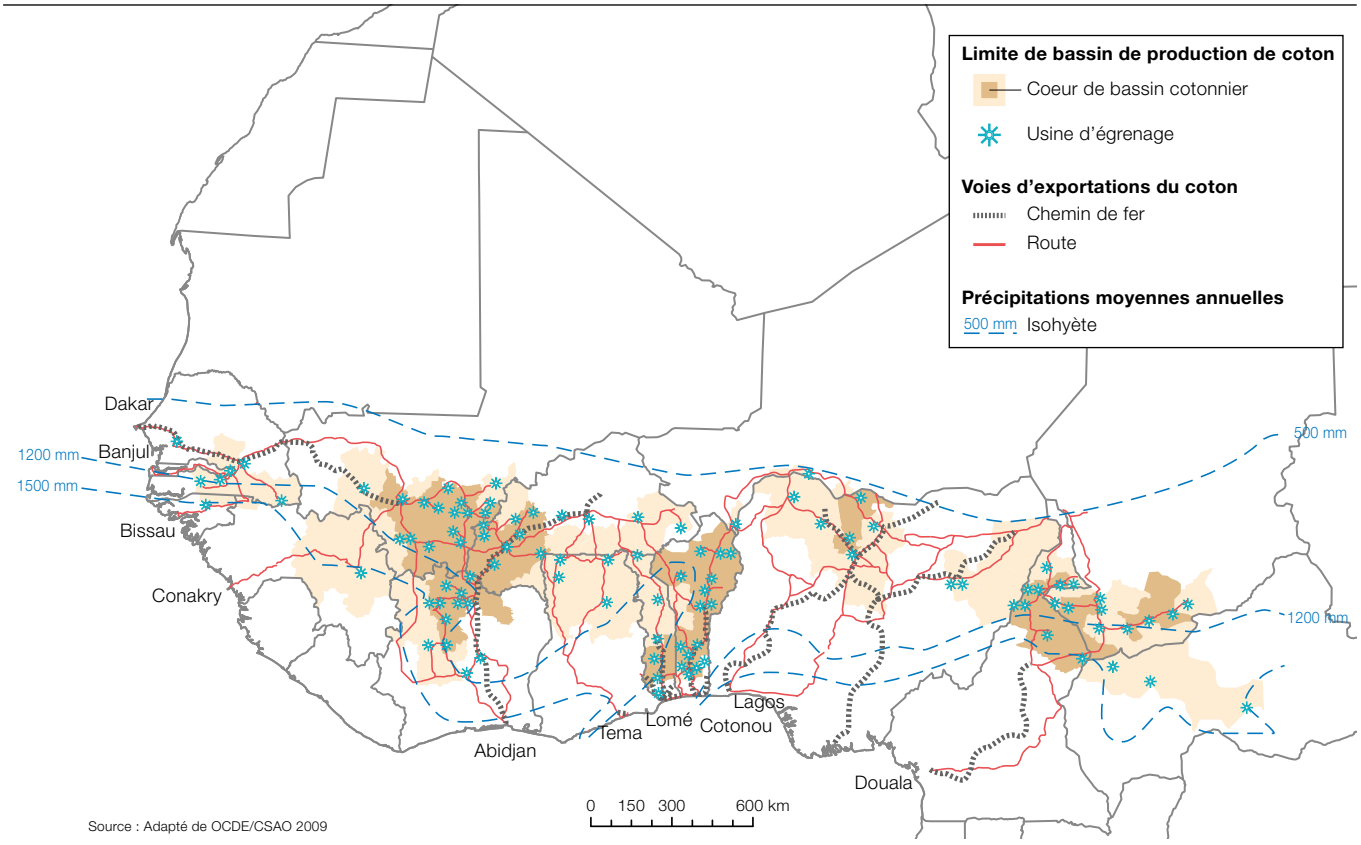
Le secteur du coton est aussi une source vitale de recettes d'exportation et de précieuses devises étrangères pour la région. Les recettes provenant des exportations de coton représentent 16 % des recettes d'exportation totales dans les pays du C4 et jusqu'à 60 % de la valeur des exportations agricoles. La majorité des exportations de coton sont destinées à l'industrie textile des pays d'Asie de l'Est, du Sud et du Sud-Est. En 2013 par exemple, la Chine a absorbé plus d'un quart des exportations cotonnières totales de l'Afrique de l'Ouest (soit selon les estimations 430 millions USD), suivie par l'Indonésie, la Malaisie, Singapour, le Bangladesh et l'Inde, plaçant l'Afrique de l'Ouest au deuxième rang des principaux exportateurs dans le monde. Cependant, l'ampleur des échanges transfrontaliers informels en Afrique de l'Ouest donne à penser que l'origine des exportations telle qu'elle ressort des chiffres officiels pourrait ne pas être totalement conforme à la réalité.

La localisation des bassins de production en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale fait de l'industrie cotonnière un secteur se prêtant bien à la coopération transfrontalière. La culture cotonnière pluviale, technique de production dominante dans la région, est concentrée dans les zones tropicales où alternent saisons sèches et saisons humides. Ainsi, les cinq principaux bassins de production de coton existants aujourd'hui se sont développés sur les terres les plus adaptées, situées au niveau ou en-deçà du 15ème parallèle, ayant une pluviométrie annuelle comprise entre 500 et 1 000 mm, comme le montre la Carte 5.10. Cette zone couvre 14 pays, allant du Sénégal à la région sud-est du Tchad et au cœur de la République centrafricaine. La production de fibre de coton en 2014 a été particulièrement abondante aux frontières du Burkina Faso, de la Côte d'Ivoire et du Mali, soit environ 625 000 tonnes, ainsi qu'à la frontière entre le Burkina Faso, le Bénin et le Togo, environ 375 000 tonnes, alors que près de 250 000 tonnes ont été produites par le Nigéria, le Cameroun et le Tchad.

Cependant, le degré de développement du secteur cotonnier en Afrique de l'Ouest varie considérablement en fonction des différentes politiques adoptées au fil du temps et selon les pays. Ces différences sont particulièrement manifestes s'agissant de la structure organisationnelle des chaînes de valeur, du rôle de l'État dans le secteur et de la localisation des activités. De fait, les producteurs de coton n'ont pas le même accès aux services de vulgarisation, de formation, d'offre d'entrants et de commercialisation selon le côté de la frontière où ils se trouvent. Au Nigéria, par exemple, le secteur de la transformation du coton brut en tissus et en vêtements est beaucoup plus avancé que dans bon nombre d'autres pays de la région (Gazanfer, 2007). Si le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire et le Mali se sont équipés de puissantes installations d'égrenage, le Nigéria dispose d'une capacité beaucoup plus grande pour transformer ses fibres de coton en tissus et en vêtements en raison du grand nombre

Carte 5.26

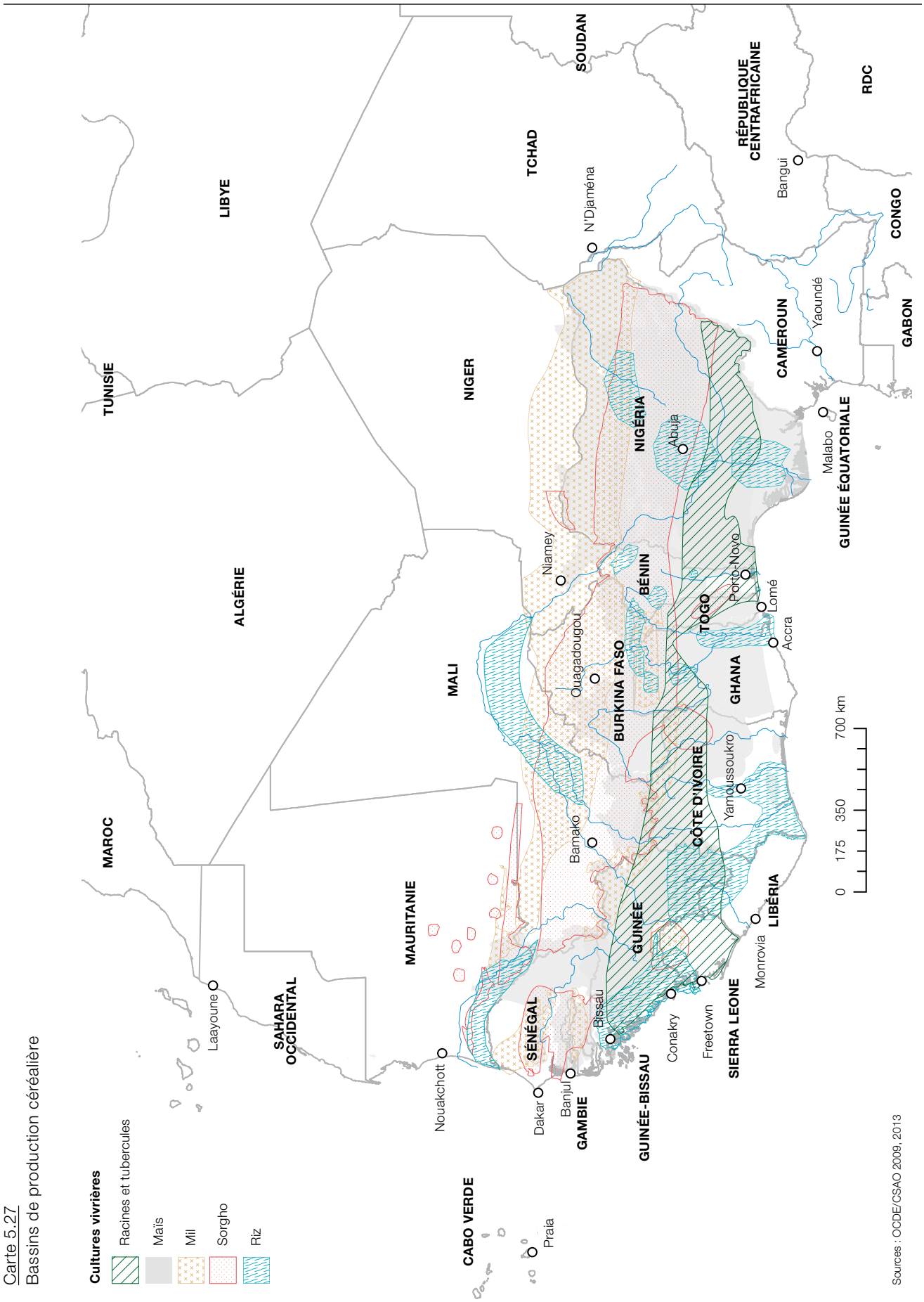
Zones de coton, usines d'égrenage et exportations en Afrique de l'Ouest



d'usines implantées au cours des années 1980, époque à laquelle, avec plus de 250 usines opérationnelles, le secteur fournissait environ 500 000 emplois directs (TAP Cotton, 2016). Si la filière ne fonctionnait qu'à 55 % de ses capacités en 2014, il convient de noter que cela constitue néanmoins un progrès par rapport à 2010 où moins de 30 % des capacités étaient utilisées; une récente stratégie gouvernementale pour le textile vise à favoriser la poursuite de cette évolution (*Nigerian Investment Promotion Commission*, 2016).

Alors que d'aucuns estiment que le processus de libéralisation des secteurs nationaux devrait permettre d'éliminer peu à peu les disparités entre les politiques menées, il arrive que des programmes de libéralisation soient lancés en l'absence d'un dialogue approfondi entre pays voisins. Les disparités existantes entre les politiques adoptées sont de nature à limiter le potentiel économique des pays de la région, mais la mise en œuvre efficace de stratégies de coopération transfrontalière pourrait favoriser l'harmonisation des politiques nationales. De fait, la CEDEAO a indiqué qu'elle voulait promouvoir le « développement des coopérations transfrontalières entre les différentes sociétés cotonnières nationales de façon à harmoniser leurs stratégies et méthodes d'intervention, réduire les coûts d'approvisionnement en intrants, développer les synergies et réduire les coûts de collecte, d'égrenage et d'acheminement aux ports » (CEDEAO, 2004).

Carte 5.27
Bassins de production céréalière



LANGUES VERNACULAIRES, VÉHICULAIRES ET COLONIALES

Bien qu'il existe des manuels de la coopération transfrontalière qui mettent en lumière les bonnes pratiques des expériences passées (CSAO/OCDE, 2007), l'essentiel du travail quotidien des acteurs transfrontaliers consiste à échanger des informations tacites, c'est-à-dire difficilement codifiables et transmissibles, par opposition aux informations formalisées que sont les lois et règlements. L'échange de ces informations nécessite un grand nombre de réunions, au cours desquelles la forme et le contenu des actions transfrontalières vont progressivement être définis. Certains points cruciaux abordés par les acteurs transfrontaliers concernent le lieu d'implantation des nouvelles structures, les ressources humaines qui y seront affectées, ou le cofinancement des projets, des questions pour lesquelles il ne peut exister de réponse standardisée. Le processus de construction d'un espace transfrontalier s'apparente alors à une forme d'apprentissage, dans le sens où la production des normes et des valeurs sur lesquelles est construite la coopération transfrontalière s'effectue simultanément au processus de transmission des informations.

Ces échanges sont facilités par l'existence d'un langage commun. L'expérience européenne, à cet égard, montre que les frontières linguistiques sont parmi les obstacles les plus durables en matière d'intégration régionale (Bartz et Fuchs-Schündeln, 2012). Même dans les régions où les acteurs publics possèdent une expérience de la coopération transfrontalière remontant aux années 60, les barrières linguistiques entre les acteurs de langue maternelle différente ont encore une influence considérable sur la manière dont sont échangées les informations (Walther et Reitel, 2013). En Afrique de l'Ouest comme dans d'autres régions du monde, la coopération transfrontalière y dépend également d'une bonne compréhension linguistique entre acteurs séparés par les frontières nationales.

L'originalité de l'Afrique de l'Ouest en la matière est d'être caractérisée par une profusion de langues. La région compte à elle seule 886 langues vivantes, dont 501 sont utilisées dans la communication orale par toutes les générations et de manière durable. Les langues parlées en Afrique de l'Ouest représentent 41.4 % du total des langues du continent africain, un chiffre bien supérieur à ce que sa population relative (29.8 %) représente. Parmi ces langues figurent un certain nombre de langues véhiculaires, ou *lingua franca,* développées grâce aux structures politiques, aux échanges marchands précoloniaux, aux migrations, ou qui sont liées à l'existence de groupes pasteurs transnationaux. Les langues véhiculaires jouent un rôle important sur le continent compte tenu de la fragmentation régionale des langues vernaculaires. Finalement, l'Afrique de l'Ouest possède trois langues importées d'origine coloniale, le français, l'anglais et le portugais, d'un usage particulièrement fréquent parmi les élites politiques et dans l'administration. De nombreux pays possèdent une ou plusieurs langues officielles et nationales, reconnues en droit *(de jure)* ou par l'usage *(de facto)* (Tableau 5.4).

Trois principales familles de langues africaines sont parlées en Afrique de l'Ouest : Niger-Congo, nilo-saharien et afro-asiatique. Avec près de 437 millions de locuteurs et 1 524 langues vivantes, la famille Niger-Congo est la plus importante du monde (21.5 % du total mondial). Elle couvre la majeure partie de l'Afrique subsaharienne, à l'exception de sa partie méridionale, classée dans la famille khoisan. En Afrique de l'Ouest, la famille Niger-Congo comprend plusieurs groupes : atlantique, mandé, gour, igbo, bénoué-congo, kru et kwa (OCDE/CSAO, 2009).

La famille nilo-saharienne est composée de 199 langues vivantes (2.8 % du total mondial) et d'environ 43 millions de locuteurs. Elle comprend des langues telles que le kanouri, parlé autour du lac Tchad, et le songhaï, utilisé dans la boucle du fleuve Niger. La famille afro-asiatique comprend, quant à elle, 366 langues vivantes (5.2 % du total mondial) et environ 381 millions de locuteurs, principalement situés en Arabie et en Afrique du Nord et secondairement en Afrique de l'Ouest. Elle comprend les langues telles que l'arabe et ses variantes mauritaniennes et tchadiennes, le touareg et le haoussa.

Un grand nombre de langues principales sont parlées exclusivement ou de manière prépondérante dans un pays, comme le wolof

Tableau 5.4
Langues officielles et langues nationales par pays

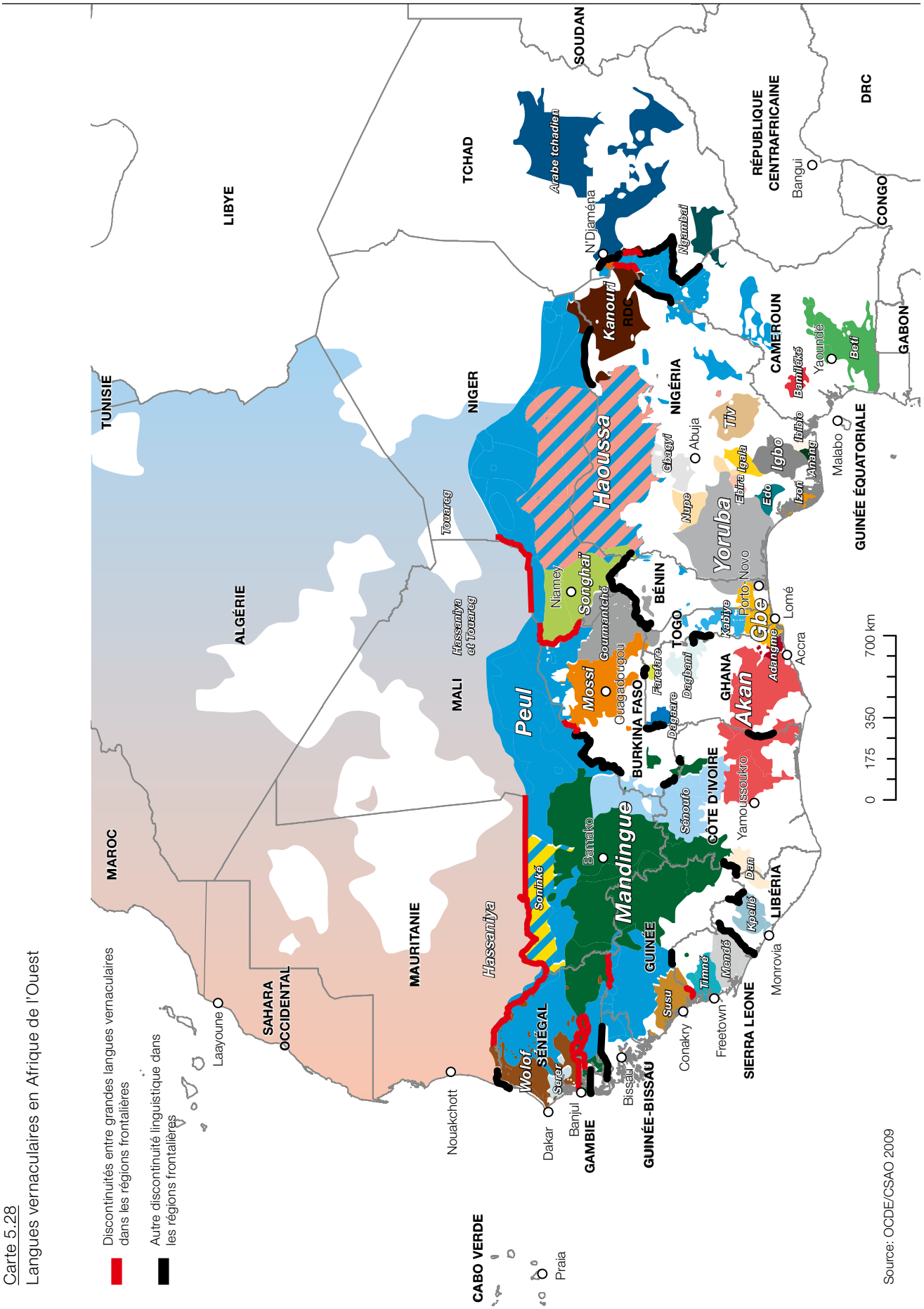
	Langue(s) officielle(s)		Langue(s) nationale(s)	
Pays	***de jure***	***de facto***	***de jure***	***de facto***
Bénin	français		toutes les langues indigènes	
Burkina Faso	français		mossi, dioula, peul	
Cameroun	français, anglais			
Cabo Verde	portugais			créole cap-verdien
Côte d'Ivoire	français			
Gambie		anglais	toutes les langues indigènes	
Ghana		anglais		
Guinée	français			peul, mandingue
Guinée-Bissau		portugais		créole portugais
Libéria		anglais		
Mali	français			bambara
Mauritanie	arabe		arabe, peul, soninké, wolof	
Niger	français		toutes les langues indigènes	haoussa
Nigéria		anglais		
Sénégal	français		wolof, serer, dioula, mandingue, soninké, peul	wolof
Sierra Leone		anglais		
Tchad	français et arabe			
Togo	français		kabiye, ewe	

Sources : OCDE/CSAO 2009 et Statistiques mondiales 2015

au Sénégal, le susu en Guinée, le mendé et le timné en Sierra Leone, le mossi au Burkina Faso, l'ashanti au Ghana, le yoruba, l'igbo et le kanouri au Nigéria (OCDE/CSAO, 2009). Dans une dizaine de régions d'Afrique de l'Ouest, une correspondance entre discontinuités linguistiques et frontières nationales peut alors être observée (Carte 5.28). L'importance de ces discontinuités ne doit cependant pas être surestimée, dans la mesure où les groupes linguistiques ne forment pas des blocs homogènes aux limites strictes, mais plutôt des ensembles flexibles aux marges floues, qui peuvent s'entrecroiser au gré des compétences linguistiques des locuteurs, de la mobilité des groupes pasteurs et des diasporas commerçantes. La Carte 5.28 présentant les langues les plus parlées constitue une simplification nécessaire dont l'intérêt est d'identifier les zones de transition majeure entre familles linguistiques plutôt que de découper strictement ce qui relève de la fluidité sociale.

Entre le Sénégal et la Mauritanie, par exemple, la vallée du fleuve Sénégal est une

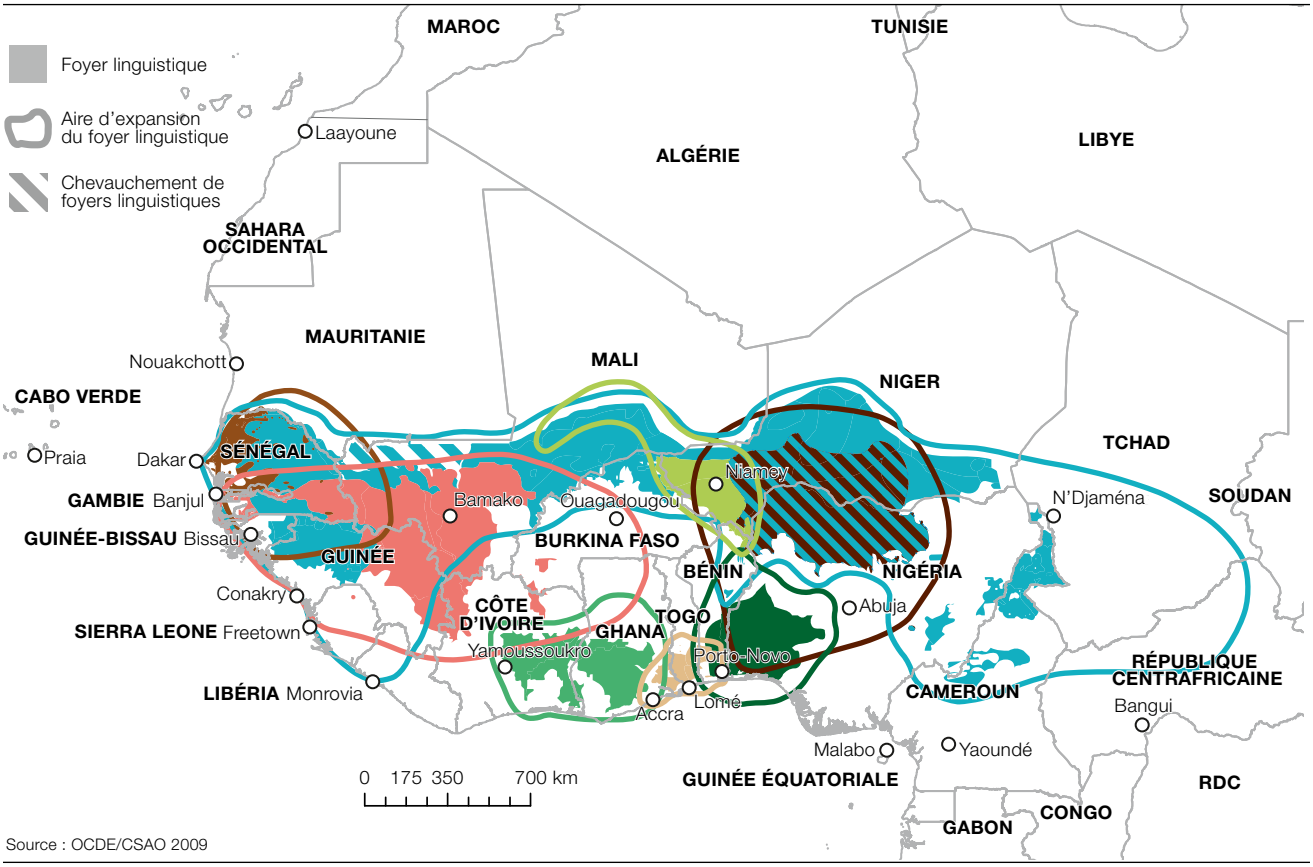
Carte 5.28
Langues vernaculaires en Afrique de l'Ouest



Source: OCDE/CSAO 2009

Carte 5.29

Langues véhiculaires en Afrique de l'Ouest



Source : OCDE/CSAO 2009

zone de transition entre des populations parlant des langues de la famille Niger-Congo, telles que le wolof et le peul, et des populations de la famille afro-asiatique parlant l'arabe. La frontière entre le Mali et la Mauritanie sépare également progressivement les locuteurs peul et soninké des locuteurs arabes. Plus au sud, la frontière entre le Sénégal et la Gambie correspond également de manière approximative à une discontinuité linguistique entre langue wolof et mandingue, tandis que celle entre la Guinée et la Sierra Leone divise les langues susu et timné. Dans l'ouest du Niger, les discontinuités sont également évidentes entre locuteurs peul, songhaï et gourmantché tandis que les frontières tracées dans le bassin du lac Tchad séparent les langues kanouri, peul et arabe, représentantes des trois grandes familles linguistiques, nilo-saharienne, Niger-Congo et afro-asiatique.

Outre ces discontinuités entre grandes langues vernaculaires, la carte permet de distinguer des situations où l'extension d'un groupe linguistique majeur s'étend jusqu'aux frontières nationales, sans qu'un autre groupe lui fasse face. C'est par exemple le cas du mendé dans l'est de la Sierra Leone, du peul au nord du Cameroun, ou de certains petits groupes linguistiques du nord du Ghana parlant le dagaare, le farefare ou le dagbari.

D'une manière paradoxale, il apparaît que les trois régions où se présentent les plus grandes discontinuités linguistiques entre pays ouest-africains ont également mis en œuvre des initiatives transfrontalières au plan régional : la vallée du fleuve Sénégal avec l'OMVS, l'ouest nigérien avec l'Autorité de développement intégré de la région du Liptako-Gourma (ALG) et le bassin du lac Tchad avec la CBLT. Cette apparente contradiction s'explique par le fait que l'existence de discontinuités entre langues indigènes ne peut être considérée comme un facteur limitant des interactions transfrontalières, dans la mesure où il faut encore tenir compte de la présence de langues véhiculaires et de langues importées d'origine coloniale.

La cartographie des six langues véhiculaires usuellement reconnues par les linguistes – auxquelles on peut ajouter le wolof et le songhaï – montre tout d'abord que l'Afrique de l'Ouest est remarquablement intégrée du point de vue linguistique (Carte 5.29). Cela est particulièrement évident dans la partie sahélienne, où le wolof, le mandingue, le peul, le songhaï et le haoussa jouent un rôle transfrontalier crucial de Dakar à N'Djaména. L'akan, le gbe et le yoruba jouent un rôle identique dans la portion centrale du Golfe de Guinée. Une seconde caractéristique des langues véhiculaires ouest-africaines est de se chevaucher, en particulier dans la Sénégambie (wolof, peul, mandingue) et dans l'ouest nigérien (songhaï, peul, haoussa), ce qui favorise les possibilités de communication entre locuteurs de langue maternelle différente. L'importance des langues véhiculaires est, à ce titre, à la fois un héritage des structures historiques précoloniales, comme l'empire du Mali ou du Songhaï, et une preuve de la vitalité des réseaux commerciaux contemporains, qui s'appuient sur des diasporas transnationales. Le haoussa permet ainsi de commercer d'Agadez, située aux portes du désert, jusqu'au Golfe de Guinée.

Aux langues vernaculaires et véhiculaires s'ajoutent les langues d'origine coloniale : français, anglais et portugais. En Afrique de l'Ouest, les cas où l'échange d'information est rendu plus difficile par le fait que le langage d'origine coloniale du pays voisin n'est pas parlé, sont peu nombreux. Ils concernent le Cabo Verde, la Guinée-Bissau, la Gambie, la frontière entre la Sierra Leone et la Guinée, celle entre le Libéria et ses voisins guinéens et ivoiriens, le Ghana, et le Nigéria (exception faite de la partie anglophone du Cameroun). Dans les autres régions frontalières, la langue officielle ou la langue nationale *de facto* peut servir de moyen de communication transfrontalier. C'est le cas des pays sahéliens comme la Mauritanie, le Mali, le Niger et le Tchad vis-à-vis de leurs voisins maghrébins, qui utilisent le français ou l'arabe, des autres anciennes colonies françaises comme le Sénégal, la Guinée, la Côte d'Ivoire, le Burkina Faso, le Togo et le Bénin (français), et de la Sierra Leone et du Libéria (anglais). Cette situation facilite la coopération régionale, avec pour conséquence que : « Le niveau régional traduit ainsi fidèlement les pratiques nationales où l'ancienne langue coloniale est considérée de fait ou de droit comme langue officielle » (OCDE/CSAO, 2009 : 64). Les langues d'origine coloniale sont en effet largement utilisées dans les organisations régionales ouest-africaines : l'anglais, le français et le portugais ont statut de langues officielles à la CEDEAO, tandis que le français est de rigueur à l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). Le français est en outre utilisé aussi bien par le Mali, la Mauritanie et le Sénégal au sein de l'OMVS que par le Niger, le Burkina Faso et le Mali au sein de l'ALG. Dans la région du lac Tchad, le français et l'anglais sont utilisés à la CBLT.

DES FRONTIÈRES EN VOIE DE DÉMARCATION

Le statut juridique des frontières conditionne fortement la nature et l'intensité des relations de coopération transfrontalière entre les États. La situation la plus favorable est celle où les frontières sont à la fois clairement délimitées, c'est-à-dire reconnues par des traités internationaux, et démarquées par des marques visibles et incontestables sur le terrain. Dans de nombreuses régions ouest-africaines, cependant, le statut et le tracé des frontières issues de la colonisation demeurent imprécis, ce qui peut être la source de tensions entre États. Après les indépendances, de nombreux différends frontaliers opposent ainsi les États ouest-africains, en dépit du principe de l'intangibilité des frontières opté lors de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) au Caire en juillet 1964 comme un choix de stabilisation politique. Neuf d'entre eux sont réglés par la Cour internationale de justice (CIJ) de La Haye depuis 1975 (Tableau 5.5).

Afin de remédier à l'imprécision actuelle des frontières africaines, le Programme frontière de l'Union africaine (PFUA) vise à unifier et intégrer l'Afrique par des frontières ouvertes et en paix tout en assurant la protection et la promotion des intérêts et droits des populations frontalières. Créé en 2007, le projet financé par

Tableau 5.5

Litiges frontaliers soumis à la Cour internationale de justice, 1975–2016

Cas	Statut	Décisions principales
Différend frontalier entre le Burkina Faso et le Niger	Jugement du 16 avril 2013, reconnu par les deux parties	Région disputée divisée entre les parties
Différend frontalier entre le Bénin et le Niger (#125)	Jugement du 12 juillet 2005, reconnu par les deux parties	Revendications du Niger acceptées pour le fleuve Niger et revendications du Bénin acceptées pour la rivière Mekrou
Frontière terrestre et maritime entre le Cameroun et le Nigéria (#94)	Jugement du 10 octobre 2002, contesté par le Sénat nigérian	Transfert de souveraineté du Nigéria au Cameroun
Délimitation maritime entre la Guinée-Bissau et le Sénégal (#85)	Jugement du 12 novembre 1991 et Ordre du 8 novembre 1995, reconnus par les deux parties	Revendications du Sénégal acceptées pour le Cape Roxo (1989) Zone maritime gérée par agence bilatérale (1993)
Différend territorial entre la Jamahiriya arabe libyenne et le Tchad (#83)	Jugement du 3 février 1994, reconnu par les deux parties	Souveraineté du Tchad sur la bande d'Aozou recouvrée
Différend territorial entre le Burkina Faso et la République du Mali (#69)	Jugement du 22 décembre 1986, reconnu par les deux parties	Souveraineté du Burkina Faso sur les rivières contestées et du Mali sur les villages contestés
Affaire du plateau continental entre la Jamahiriya arabe libyenne et Malte (#68)	Jugement du 3 juin 1985, reconnu par les deux parties	Ligne médiane suggérée par la Cour. Seule une partie de la zone contestée a fait l'objet du jugement
Affaire du plateau continental entre la Tunisie et la Jamahiriya arabe libyenne (#63)	Jugement du 24 février 1982, contesté par la Tunisie	Revendications des parties rejetées par la Cour, qui délimite deux segments frontaliers
Avis consultatif sur le Sahara occidental (#61)	Avis consultatif du 16 octobre 1975	Souveraineté territoriale non reconnue par la Cour. L'existence de liens d'allégeances historiques ne remet pas en cause le principe d'auto-détermination

Source : OCDE/CSAO 2014

l'Agence allemande de coopération internationale (GIZ) (2008–15) facilite les opérations de délimitation et de démarcation des frontières pour quinze pays africains partenaires. Il développe un appui opérationnel aux projets transfrontaliers locaux et régionaux, et institutionnel (capacités humaines, développement organisationnel). L'adoption de la Convention de Niamey sur la coopération transfrontalière (2014) au Sommet des chefs d'État et de gouvernement constitue une avancée importante en matière de prise de conscience du besoin d'une législation adaptée pour le développement des activités transfrontalières. Au niveau plus local, le PFUA œuvre à la création des Commissions frontalières mixtes comme la *South Sudan-Sudan Joint Border Commission* (2012). Un protocole d'accord le lie au réseau ABORNE pour le partage d'informations et d'expertises sur les tracés de frontières en Afrique. Malgré de grandes avancées faites en termes de définition et de démarcation des frontières, le PFUA doit faire face au défi de maintenir la paix dans un contexte marqué par une recrudescence des trafics et du terrorisme transnationaux. L'intégration au sein des législations nationales des directives contenues dans la Convention de la coopération transfrontalière de Niamey représente également un enjeu pour les organisations régionales et les États.

Au cours des dix dernières années, les efforts conjugués des États ouest-africains, de la CIJ et de l'Union africaine (UA) favorisent la démarcation et la délimitation des frontières.

Les segments frontaliers disputés ne concernent plus que les frontières du Sahara occidental, dont le sort n'est pas toujours pas unanimement reconnu, et la frontière entre Burkina Faso et Bénin, où se produisent encore des tensions autour du village de Koalou sur la rivière Pendjari. Le tracé des frontières sénégalaises, en particulier, fait l'objet de discussions avec la Gambie, la Guinée, la Guinée-Bissau et la Mauritanie. La dispute frontalière entre le Burkina Faso et le Niger est réglée par la CIJ en 2013. La Guinée et la Sierra Leone conviennent en 2012 de régler la dispute concernant la ville de Yenga, occupée par les troupes guinéennes depuis 2001 afin d'aider l'armée sierra-léonaise à combattre les rebelles du Front révolutionnaire uni (Revolutionary United Front – RUF). D'autres avancées significatives concernent la démarcation entre le Burkina Faso et le Mali achevée en 2009 (UA, 2013), la démarcation et délimitation entre le Nigéria et le Tchad en cours de finalisation et la délimitation entre le Bénin et le Togo.

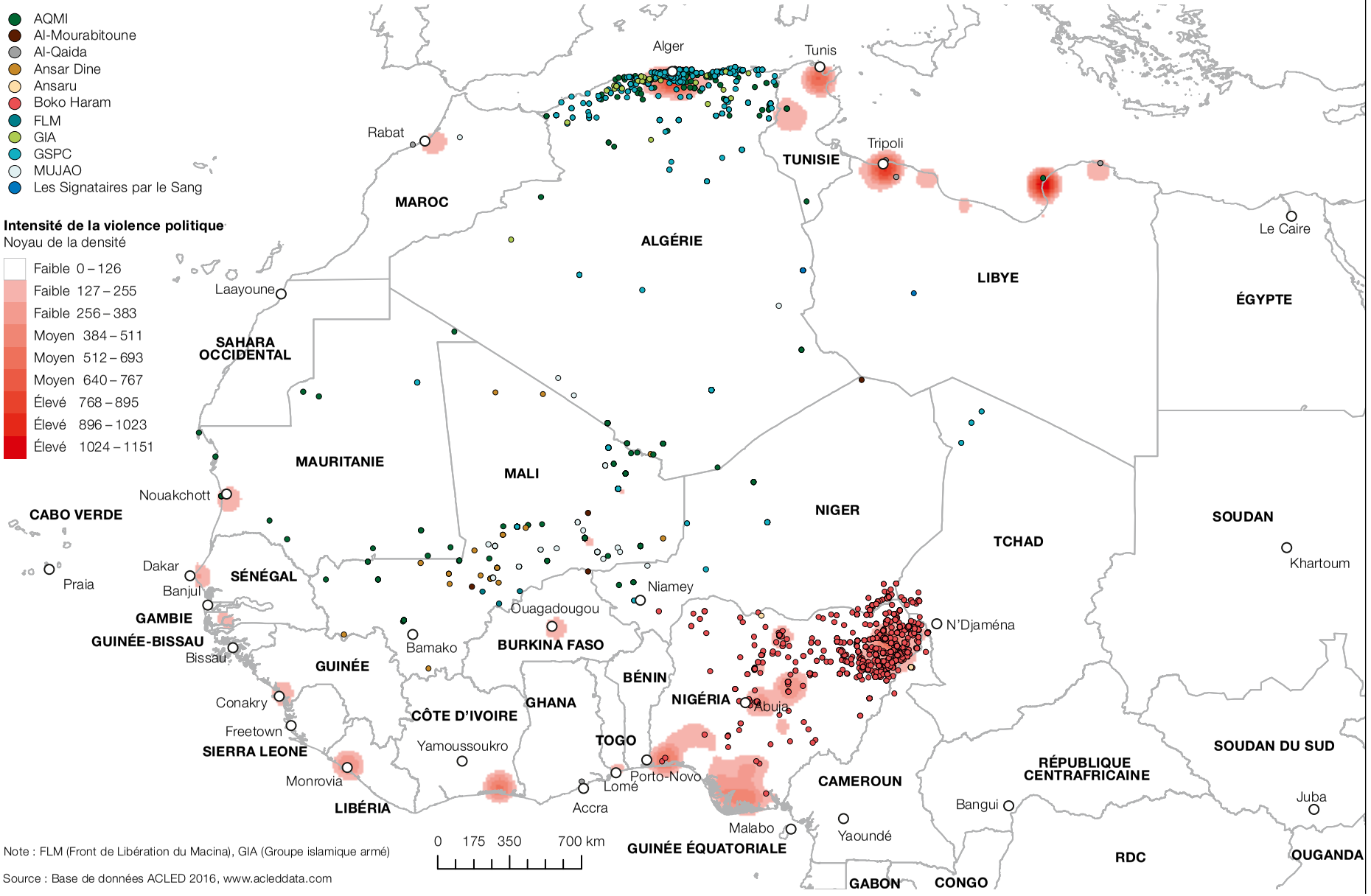
STABILITÉ POLITIQUE : VIOLENCES AUX FRONTIÈRES ET GROUPES EXTRÉMISTES TRANSNATIONAUX

En Afrique de l'Ouest, la violence politique est très majoritairement exercée au sein de l'espace national. Les disputes frontalières ou les conflits ouverts entre États, comme entre le Mali et le Burkina Faso (Guerre de la bande d'Agacher, 1985–86) ou entre le Tchad et la Libye (Guerre de la bande d'Aouzou, 1973–87) demeurent rares. Il en va de même pour les conflits qui opposent les États et les acteurs non étatiques, dont les revendications demeurent dans leur grande majorité nationales plutôt que transnationales. Il est vrai, cependant, qu'au cours des dix dernières années, le nombre de pays concernés par la violence islamiste a augmenté, mais, dans le même temps, l'espace d'action des groupes a tendance à se réduire sous la pression des initiatives prises par les États africains et la communauté internationale. Cette concentration spatiale, confirmée par une diminution du nombre de lieux visés par les groupes extrémistes et une réduction de la distance moyenne entre événement violent, témoigne d'une relocalisation opportuniste, plutôt que d'une escalade des conflits dans la région (Dowd, 2016).

Deux grandes régions restent concernées par la violence transnationale : les espaces sahélo-sahariens où sévissent des groupes diversement affiliés à Al-Qaida et le nord-est du Nigéria où sévit Boko Haram. Les frontières maliennes constituent un foyer d'instabilité politique majeur, en particulier au nord du Liptako-Gourma, au nord de Kidal et plus secondairement avec la Mauritanie. Cette instabilité s'explique par l'installation des groupes comme Al-Qaida au Maghreb islamique (AQMI), Ansar Dine, le Mouvement pour l'unicité et le jihad en Afrique de l'Ouest (MUJAO), Al-Mourabitoune et Les Signataires par le Sang, qui se sont progressivement délocalisés du nord de l'Algérie, où se trouve la base historique du Groupe salafiste pour la prédication et le combat (GSPC), en direction du Sahel (Carte 5.30). Ayant établi des relations durables dans la région sahélienne, notamment dans le nord du Mali, ces groupes conduisent de nombreuses opérations allant de la Mauritanie au Tchad jusqu'en 2011. En 2012, le déclenchement de l'offensive combinée des groupes armés affiliés à Al-Qaida et des militants indépendantistes du Mouvement national de libération de l'Azawad (MNLA) conduit à une concentration spatiale des événements violents entre Bamako et Tamanrasset. La contre-offensive militaire coordonnée par la France et ses partenaires africains à partir de 2013 est suivie par une relocalisation de certains groupes du Mali vers les confins libyens, l'émergence de nouveaux groupes au centre du Mali, et des attentats visant la force internationale et les capitales de la région.

Le groupe Boko Haram s'est, quant à lui, diffusé à partir de son noyau historique de Maiduguri en direction du reste du Nigéria. Particulièrement meurtrières, ses actions ne se sont étendues aux pays voisins qu'à partir de 2013, avec l'attaque de la prison de Niamey, suivie par de nombreux attentats au Cameroun, au Niger et au Tchad. En dépit de ces événements, Boko Haram demeure focalisé sur l'espace

Carte 5.30
Violence politique, 2003–15

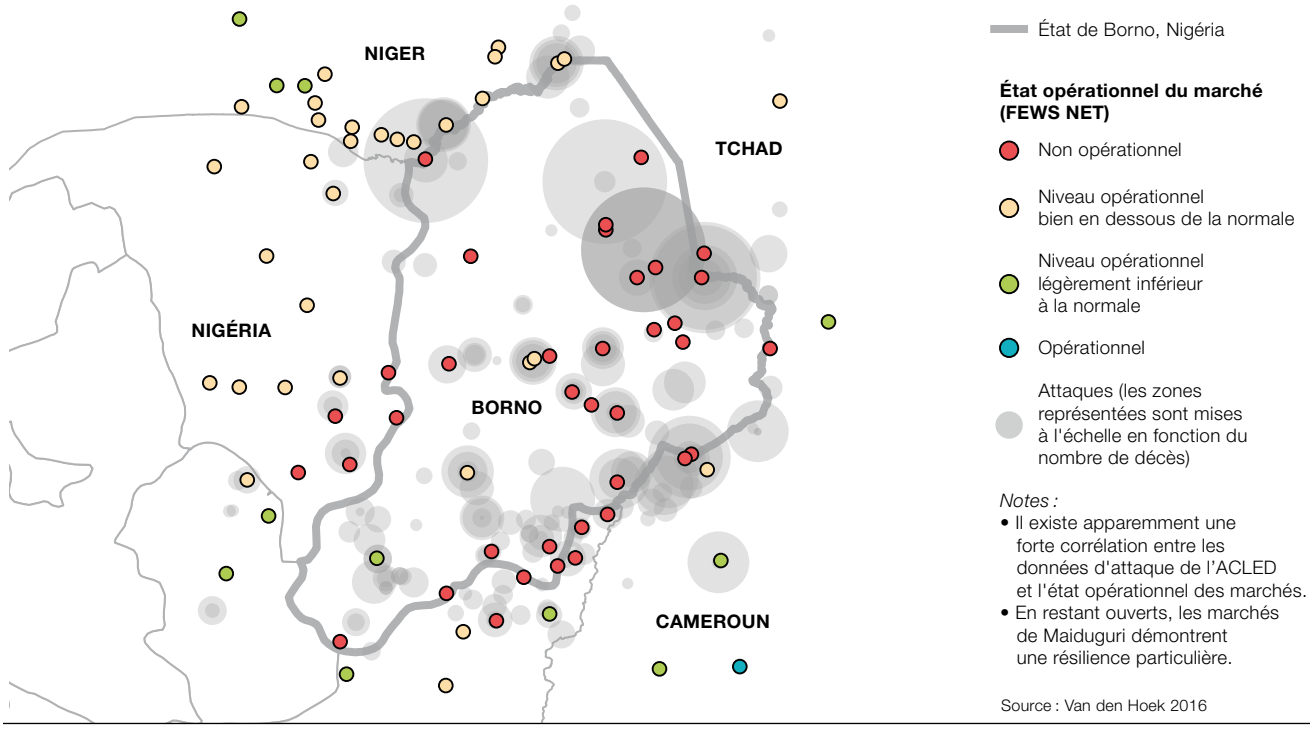


Note : FLM (Front de Libération du Macina), GIA (Groupe islamique armé)

Source : Base de données ACLED 2016, www.acleddata.com

Carte 5.31

Activité marchande et attaques dans le nord-est du Nigéria (2014–15)



national nigérian, sur lequel plus de 86 % de ses attaques se sont déroulées depuis 2003.

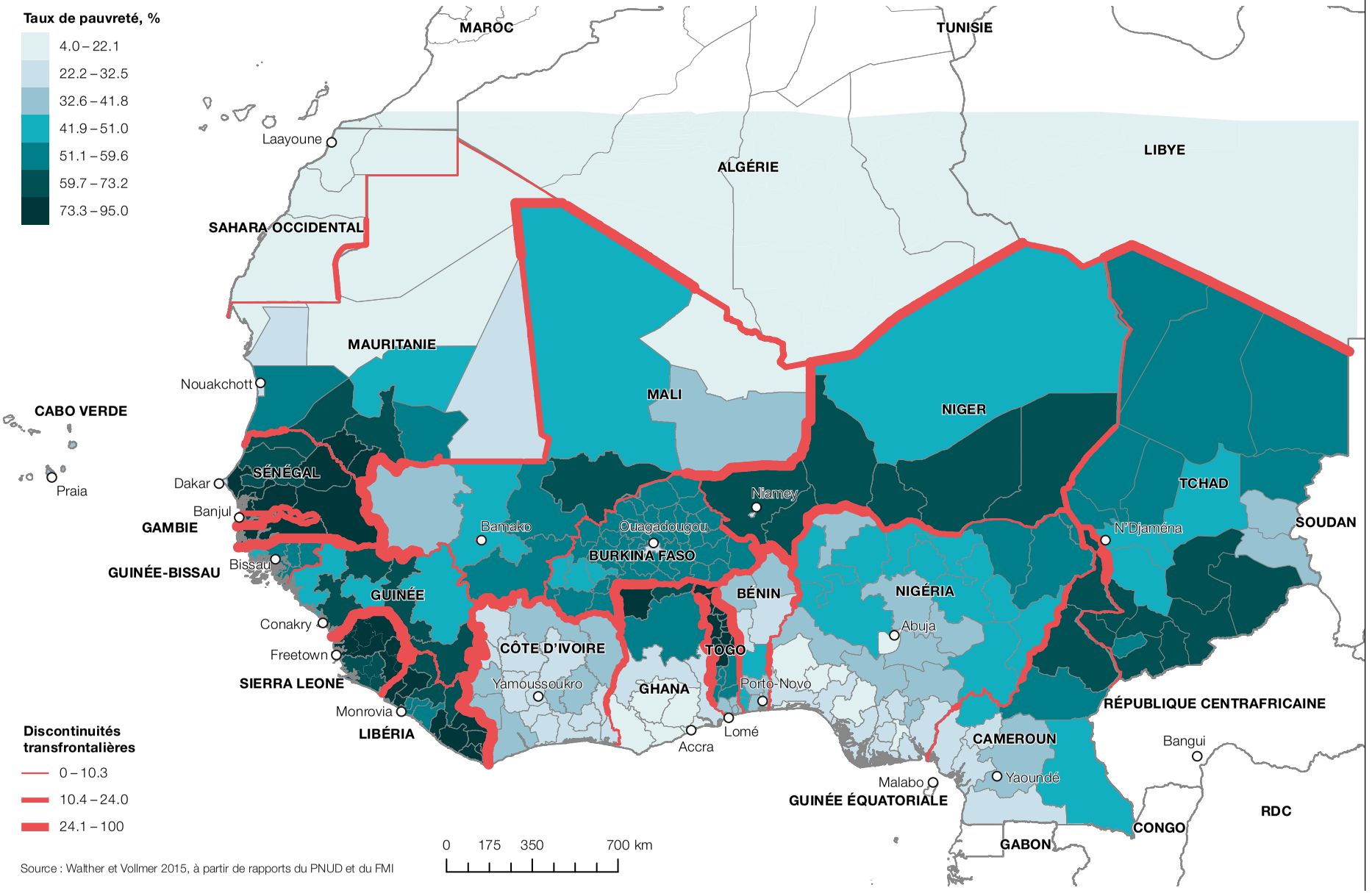
Du fait de la violence exercée à l'encontre des civils et des forces gouvernementales par Boko Haram, la région du lac Tchad est sans aucun doute celle la plus affectée par l'instabilité politique en Afrique de l'Ouest. En 2015, Boko Haram est l'organisation terroriste la plus meurtrière du monde (IEP, 2015), impliquant l'exode de plus de 2.2 millions de personnes au Nigéria et causant plus de 220000 réfugiés dans les pays voisins (UNHCR, 2016). Les actes de violence commis par le groupe perturbent durablement les réseaux commerciaux, diminuent l'activité des marchés, souvent pris pour cible par des attentats suicides, et conduisent à une baisse des surfaces agricoles mises en culture dans la région du lac Tchad (Van den Hoek, 2016) (Carte 5.31).

La Sénégambie méridionale, où s'opposent rebelles indépendantistes du Mouvement des forces démocratiques de Casamance (MFDC) et les forces gouvernementales sénégalaises jusqu'en 2009, apparaît maintenant comme largement pacifiée. Dans les autres régions frontalières, la violence observée depuis les dix dernières années est largement liée à des émeutes ou des conflits entre agriculteurs et éleveurs, deux manifestations de violence qui ne sont pas de nature à fondamentalement remettre en cause la coopération transfrontalière.

L'instabilité politique générée par les groupes radicaux conduit à une profonde remise en cause des organes de coopération chargés d'assurer la sécurité dans la région. Plusieurs structures de coopération et « Stratégies Sahel » sont ainsi développées. Certaines, comme le Comité d'état-major opérationnel conjoint (CEMOC), créé en 2010 en Algérie, l'Unité de fusion et de liaison (2010) et le Processus de Nouakchott (2013) de l'UA, se focalisent sur les aspects de sécurité. D'autres initiatives combinent gouvernance, sécurité et développement, à l'image de la Stratégie pour la sécurité et le développement au Sahel de l'Union européenne (2011), de la Stratégie intégrée des Nations Unies pour le Sahel (2013), de la Stratégie pour le Sahel de la CEDEAO-UEMOA-CILSS (2014), de la Stratégie pour la région du Sahel de l'UA (2014) et du G5 Sahel (2014).

Carte 5.32

Taux de pauvreté de la région et discontinuités frontalières



Source : Walther et Vollmer 2015, à partir de rapports du PNUD et du FMI

Coopération transfrontalière et réseaux de gouvernance en Afrique de l'Ouest © OCDE 2017

TROIS FAÇONS DE REPRÉSENTER LA PAUVRETÉ

Les niveaux de pauvreté moyens atteints par chacune des régions ouest-africaines fournissent un indicateur précieux qui renseigne sur l'hétérogénéité spatiale du développement dans la région. La coopération transfrontalière se nourrit à ce titre d'écarts moyens, plutôt que très forts ou très faibles, qui favorisent les synergies entre régions.

Pour illustrer la relation paradoxale entre les différentiels de taux de pauvreté et le potentiel de coopération transfrontalière, les taux de pauvreté sont présentés sous trois formes : une cartographie territoriale des taux de pauvreté de la région, une cartographie linéaire des écarts de taux de pauvreté et une analyse des réseaux sociaux. La Carte 5.32 est la représentation la plus conventionnelle d'un indicateur territorial, chaque région frontalière étant considérée comme une zone à laquelle sont attribuées une classe de valeur et une couleur particulière. Cette carte confirme la répartition inégale de la pauvreté en Afrique de l'Ouest. Avec un taux de pauvreté de la région supérieur à 80 %, les régions défavorisées en bleu foncé sont particulièrement nombreuses dans le nord du Ghana, au Togo ainsi qu'au Niger, en Sierra Leone, au Libéria et en Sénégambie. En revanche, les faibles taux de pauvreté se trouvent le long du Golfe de Guinée, ainsi que dans les régions sahariennes des pays d'Afrique du Nord.

On peut aussi représenter les écarts de taux de pauvreté en prenant en compte les frontières qui les séparent. Sur la carte 5.32, les principales discontinuités transfrontalières sont indiquées par des lignes rouges : plus la ligne est épaisse, plus l'écart entre régions frontalières est grand. Les contrastes les plus marqués se situent entre les pays d'Afrique du Nord et leurs voisins du Sahel. En Afrique de l'Ouest, de grands écarts de pauvreté existent entre le nord du Togo, le Bénin et le Ghana, entre la Côte d'Ivoire et le Libéria et entre le Mali et le Sénégal. En revanche, de nombreuses régions affichent des différentiels de pauvreté faibles ; c'est le cas du Mali et du Burkina Faso ou de la Guinée et du Libéria. Le Golfe de Guinée, de l'ouest de la Côte d'Ivoire au Cameroun, se caractérise par des écarts de pauvreté faibles (Tableau 5.6). Le potentiel de coopération transfrontalière est théoriquement le plus élevé lorsque les écarts de pauvreté sont moyens (entre 10.4 et 24.0), ce qui est le cas entre le Sénégal et la Gambie, le Sénégal et le Mali, la Côte d'Ivoire et le Burkina Faso, le Burkina Faso et le Bénin, dans le pays haoussa, au nord du lac Tchad, autour de la plupart des frontières du Nigéria et dans la partie sud de la frontière Ghana-Togo-Bénin.

La troisième représentation des différentiels de pauvreté, et probablement la moins courante, consiste à considérer les régions frontalières comme des nœuds et les écarts de pauvreté comme des liens entre régions voisines. Si la cartographie territoriale met en évidence les caractéristiques des régions ou l'effet de la frontière elle-même, l'analyse des réseaux sociaux se concentre sur la structure et le contenu des liens entre les régions frontalières. Cette approche permet de mettre en évidence les potentiels et les contraintes frontalières, car les régions frontalières sont influencées non seulement par leurs propres caractéristiques ou par leurs voisins immédiats, mais aussi par leur positionnement dans l'ensemble régional.

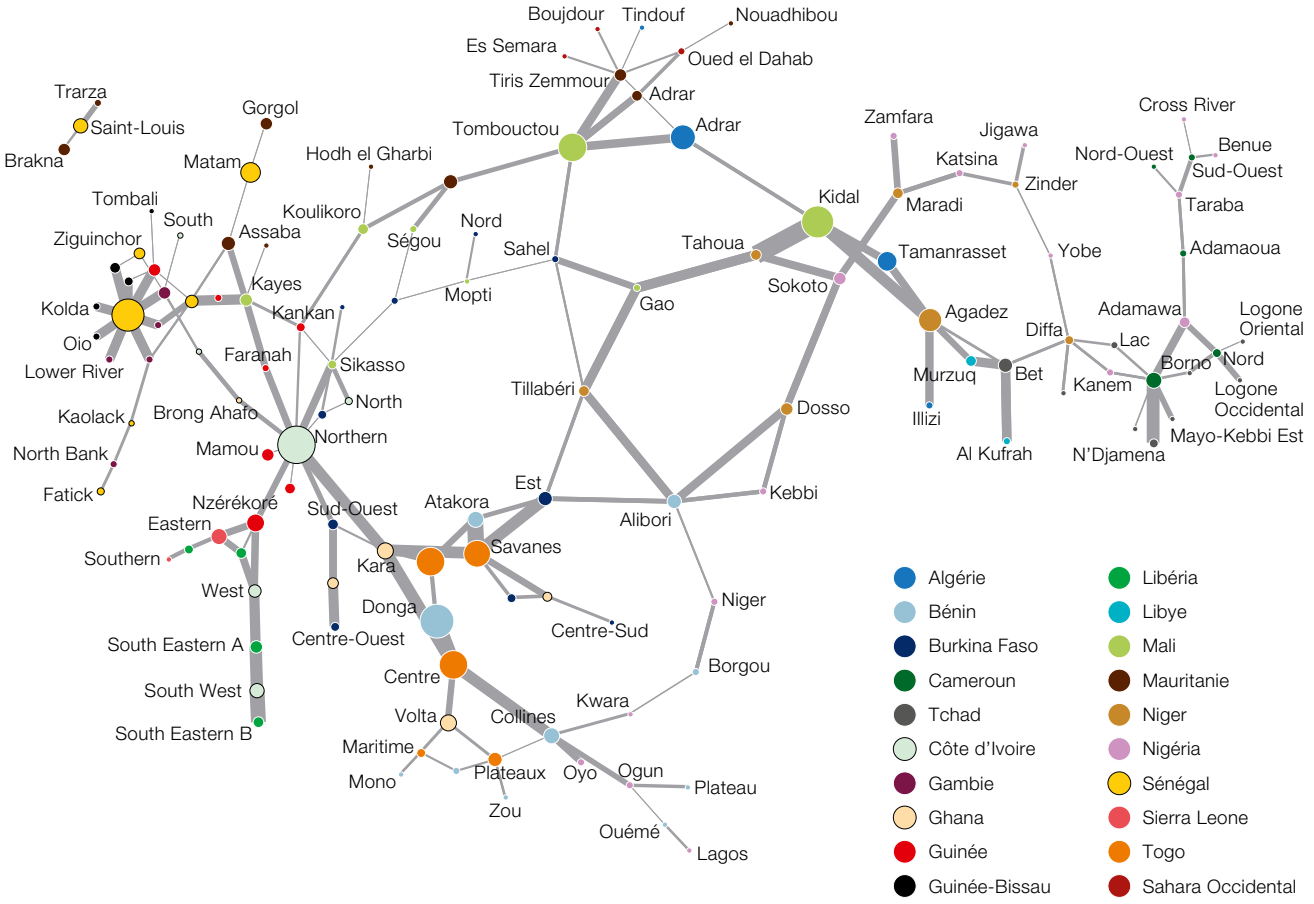
Tableau 5.6
Les cinq plus importants et moins importants différentiels de pauvreté transfrontaliers

Rang	Région (pays)	Région (pays)	Écart de pauvreté
1	Cascades (BFA)	Sikasso (MLI)	0.0
2	Ouémé (BEN)	Ogun (NGA)	0.2
3	Gorgol (MRT)	Matam (SEN)	0.2
4	Boucle du Mouhoun (BFA)	Sikasso (MLI)	0.6
5	Nord (CAM)	Logone oriental (TCD)	1.0
162	Donga (BEN)	Tchamba (TGO)	53.7
163	Donga (BEN)	Tchaodjo (TGO)	53.7
164	Volta (GHA)	Centre (TGO)	54.0
165	Atakora (BEN)	Savanes (TGO)	59.0
166	Kidal (MLI)	Tahoua (NER)	65.6

Sources : Walther et Vollmer 2015, à partir de rapports du PNUD et du FMI

Graphique 5.3

Réseau des régions frontalières ouest-africaines



Note : la taille des nœuds est proportionnelle au nombre de leurs connexions (centralité de degré).
Source : Walther et Vollmer 2015, à partir de rapports du PNUD et du FMI

Dans le Graphique 5.3, les couleurs des nœuds représentent des pays et la largeur des liens correspond aux écarts de pauvreté entre les régions. La taille des nœuds est proportionnelle au nombre de connexions de chaque région, cette mesure étant appelée centralité de degré.

L'emplacement des régions sur le graphique correspond à peu près à leur situation géographique, avec le Sénégal à gauche, la Mauritanie au sommet et le Tchad à droite. Il en ressort que certains espaces, comme ceux de la Donga et de l'Atakora au Bénin, ou la région de Kidal au Mali, sont connectés à de nombreux autres, avec des écarts transfrontaliers importants, tandis que d'autres zones, comme celles situées entre la région de Dosso et celle de Diffa à la frontière entre le Niger et le Nigéria, ont de faibles écarts de pauvreté. Dans ces deux grappes, les pays enregistrent des niveaux de pauvreté similaires.

Le nombre de voisins auxquels chaque région frontalière est connectée, varie aussi considérablement en Afrique de l'Ouest. Les régions de la Donga (Bénin), de Kolda (Sénégal), des Savanes (Togo), de Kayes (Mali) et d'Agadez (Niger) figurent parmi les plus connectées. Ce positionnement offre des avantages potentiels, car le fait d'être contigu à beaucoup d'autres régions permet une certaine flexibilité dans l'intensification de la coopération transfrontalière. Les régions frontalières ayant de nombreux voisins peuvent choisir les partenaires dont les marchés sont les plus accessibles, les complémentarités les plus intéressantes ou les cadres institutionnels les plus proches quand elles mettent au point des projets transfrontaliers. Le potentiel de collaboration est plus limité pour les régions qui sont périphériques et dont la participation à la coopération transfrontalière dépend d'un seul voisin.

UNE VISION RÉGIONALE DU POTENTIEL DE COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE

Afin de rendre compte du potentiel de coopération transfrontalière de chaque région, l'information contenue dans chacun des sept indicateurs d'intégration développés à l'échelle de l'Afrique de l'Ouest est synthétisée (Tableau 5.7). Un nombre de points est attribué à chaque segment de frontière en fonction de l'intensité – haute, moyenne, ou faible – du potentiel de coopération transfrontalière observé. Par exemple, le potentiel de coopération est considéré comme maximum quand une région présente des frontières clairement délimitées et démarquées (3 points). Si l'une de ces conditions seulement est remplie, le potentiel est considéré comme moyen (2 points) alors que l'absence de délimitation ou de démarcation est considérée comme un signe de faible potentiel (1 point). En matière de pauvreté, il est considéré que le potentiel de coopération est maximum lorsque les inégalités entre régions frontalières ne sont ni trop grandes, ni trop petites, ce qui par conséquent conduit à classifier les régions en deux groupes plutôt que trois comme pour les autres indicateurs. L'attribution de scores standardisés entre indicateurs permet ensuite de comparer l'ensemble des régions frontalières de l'Afrique de l'Ouest et de mettre en évidence les zones qui seraient potentiellement les plus favorables à la coopération.

Les variations propres à chacun des indicateurs qui résument le potentiel de coopération transfrontalière (Cartes 5.33 à 5.39) sont particulièrement prononcées en Afrique de l'Ouest.

- En matière de potentiel de population, les régions les plus favorables se trouvent en Sénégambie méridionale, sur les frontières de la Côte d'Ivoire, entre Accra et Lagos, dans le pays haoussa et autour du lac Tchad, où les fortes densités de population et de marchés frontaliers favorisent l'accessibilité frontalière.
- Dans le domaine hydraulique, la combinaison de ressources partagées en surface et souterraines est particulièrement favorable en Sénégambie, entre le Burkina Faso et le Mali, entre le Niger et le Nigéria, entre le Niger et le Mali, autour du lac Tchad.
- En Sénégambie méridionale, au nord de la Côte d'Ivoire, à l'est du Golfe de Guinée et dans le pays haoussa, la présence combinée de grands bassins agricoles et de vastes réseaux de circulation de bétail est potentiellement favorable à la coopération transfrontalière.
- Du fait qu'il n'existe pas de régions frontalières en Afrique de l'Ouest où serait observée une absence de langue vernaculaire, véhiculaire ou coloniale commune, l'indicateur linguistique est peu discriminant. On note cependant que les régions sahélo-sahariennes sont particulièrement favorables ainsi que le nord de la Côte d'Ivoire.
- Les régions frontalières où le statut des frontières est le plus propice à la coopération, se trouvent autour du Sénégal, dans le nord du Burkina, entre Niger et Nigéria et dans les confins sahariens du Mali et du Niger, du fait d'une claire délimitation et démarcation.
- La stabilité politique favorise principalement les régions frontalières voisines du Golfe de Guinée, moins affectées par l'islamisme radical que leurs voisines sahélo-sahariennes.
- Les différentiels de pauvreté sont particulièrement propices à la coopération dans un très grand nombre de régions ouest-africaines, notamment entre le Sénégal et ses voisins, à l'ouest de la Côte d'Ivoire, dans le sud du Burkina Faso, entre Niger et Nigéria, autour du lac Tchad et le long du Golfe de Guinée.

Le potentiel de chaque région en matière de coopération transfrontalière ne peut cependant être évalué sur la base d'un indicateur unique. Il résulte d'une combinaison de facteurs sociaux, économiques et politiques qui, considérés simultanément, renseignent sur les opportunités de développer des relations de coopération à l'échelle régionale. Il importe donc de combiner chacun des sept indicateurs développés jusqu'ici pour obtenir une image globale du potentiel de chaque région.

La cartographie du potentiel combiné de coopération transfrontalière confirme l'hétérogénéité spatiale de la région ouest-africaine (Carte 5.40). À l'échelle régionale, les régions les plus favorables – représentées par des

Tableau 5.7
Potentiel de coopération transfrontalière

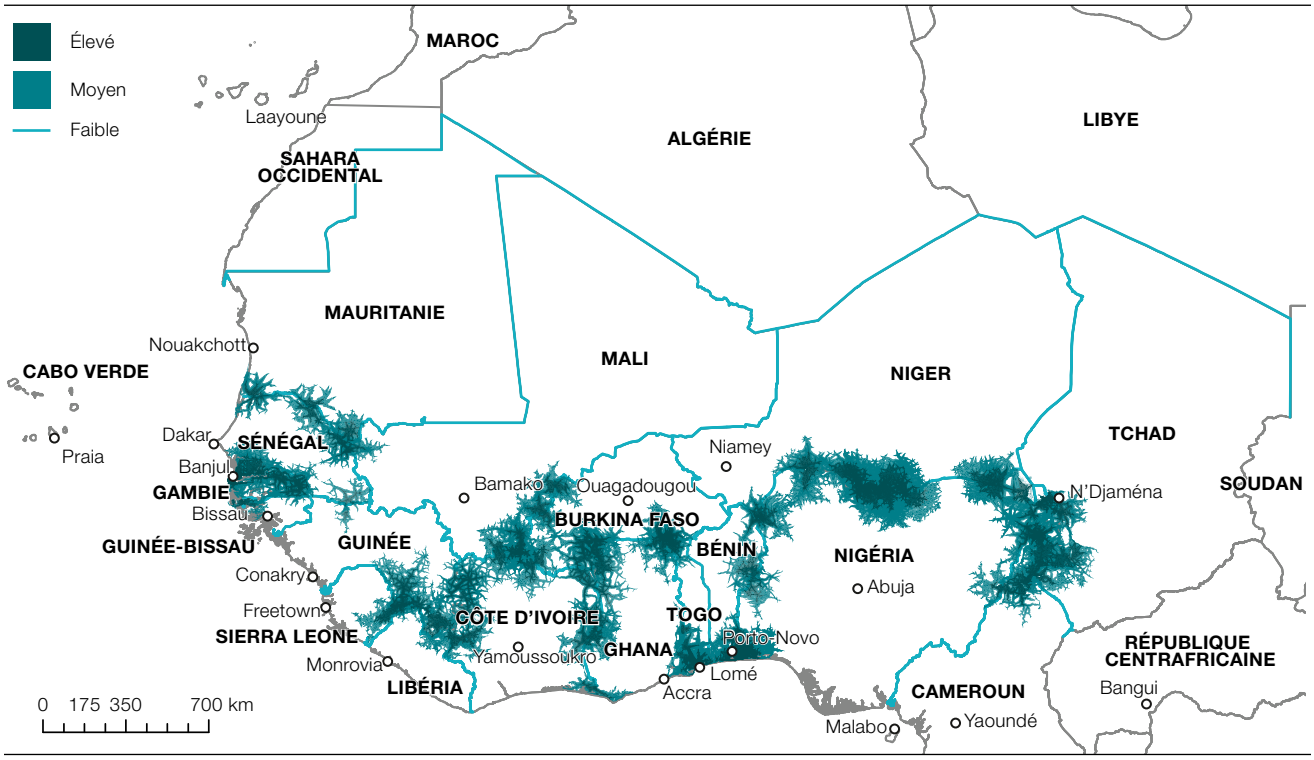
	Potentiel		
Indicateur	***Élevé*** 3 points	***Moyen*** 2 points	***Faible*** 1 point
Potentiel de population	Nombre de personnes atteignables en 0–120 minutes	Nombre de personnes atteignables en 121–240 minutes	Nombre de personnes atteignables en plus de 240 minutes
Ressources en eau	Eaux de surface et souterraines partagées	Eaux de surface ou souterraines partagées	Absence d'eaux de surface ou souterraines partagées
Ressources agricoles et pastorales	Bassins agricoles et itinéraires pastoraux partagés	Bassins agricoles ou itinéraires pastoraux partagés	Absence de bassins agricoles et itinéraires pastoraux partagés
Langues	Absence de discontinuités entre langues vernaculaires, véhiculaires et coloniales	Quelques discontinuités entre langues vernaculaires, véhiculaires et coloniales	Fortes discontinuités entre langues vernaculaires, véhiculaires et coloniales
Statut des frontières	Frontières clairement délimitées et démarquées	Frontières clairement délimitées ou démarquées	Frontières ni délimitées ni démarquées
Stabilité politique	Absence de conflits frontaliers et de groupes transnationaux	Instabilité politique occasionnelle en région frontalière	Conflits frontaliers ou groupes transnationaux majeurs
Pauvreté	Différentiels moyens (10.4–24.0)		Différentiels très petits ou très grands (0–10.3 et 24.1–100)

traits larges – sont très inégalement réparties dans l'espace.

- Les espaces sahélo-sahariens sont globalement ceux qui jouissent du potentiel le plus faible, en particulier ceux qui sont marqués par l'insécurité actuelle, comme entre le Mali et le Niger. Cette situation s'explique par la faiblesse du peuplement et des ressources agricoles et par l'instabilité politique, en particulier au Mali, depuis le début des années 2000 avec l'arrivée d'extrémistes religieux et les revendications indépendantistes.
- La bande sahélienne est globalement caractérisée par de hauts potentiels de coopération, comme en Sénégambie méridionale, sur les frontières du Burkina Faso et entre le Niger et le Nigéria. Les valeurs les plus fortes de la région peuvent être observées au Sahel : la pointe orientale de la Gambie, la frontière entre le Sénégal et la Guinée, le nord de la Côte d'Ivoire voisine du Burkina Faso, la région de Koury au Mali, le nord du Togo, l'est de la frontière entre Niger et Nigéria, les environs de N'Djaména. Ces régions dotées de nombreux marchés frontaliers possèdent un potentiel de population élevé. Elles partagent des ressources hydrographiques, agricoles et pastorales qui favorisent la mise en œuvre de filières de production et de commercialisation transfrontalières. Ces régions sont en outre peu fragmentées du point de vue linguistique et relativement épargnées par l'instabilité politique. Les écarts de pauvreté y sont moyens, plutôt que très faibles ou très élevés, ce qui est potentiellement favorable aux synergies et aux mouvements entre pays. Du point de vue institutionnel, la présence de frontières reconnues par les États et démarquées sur le terrain y facilite la coopération transfrontalière.
- La partie méridionale de la région, côtière du Golfe de Guinée, est plus hétérogène. Alors que de nombreux segments de fron-

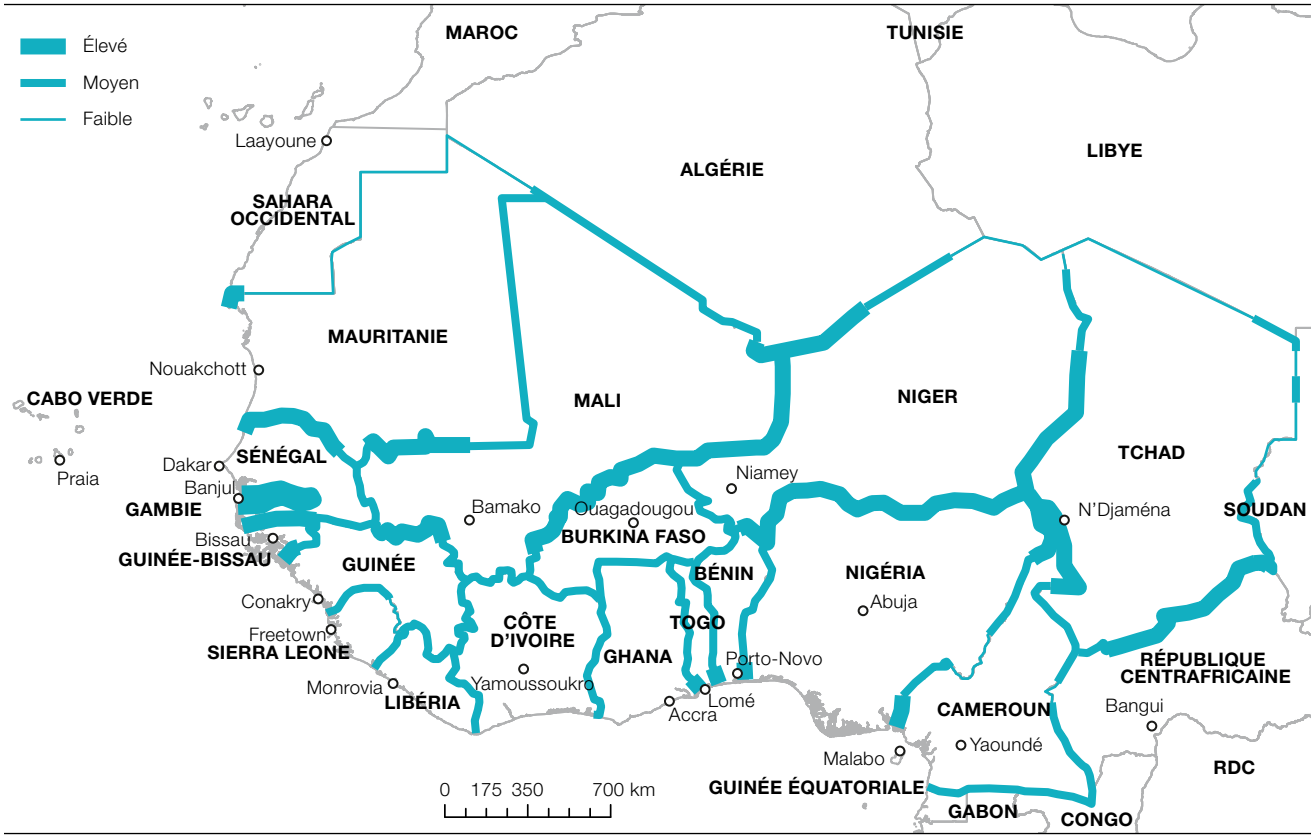
Carte 5.33

Potentiel de coopération transfrontalière – Population



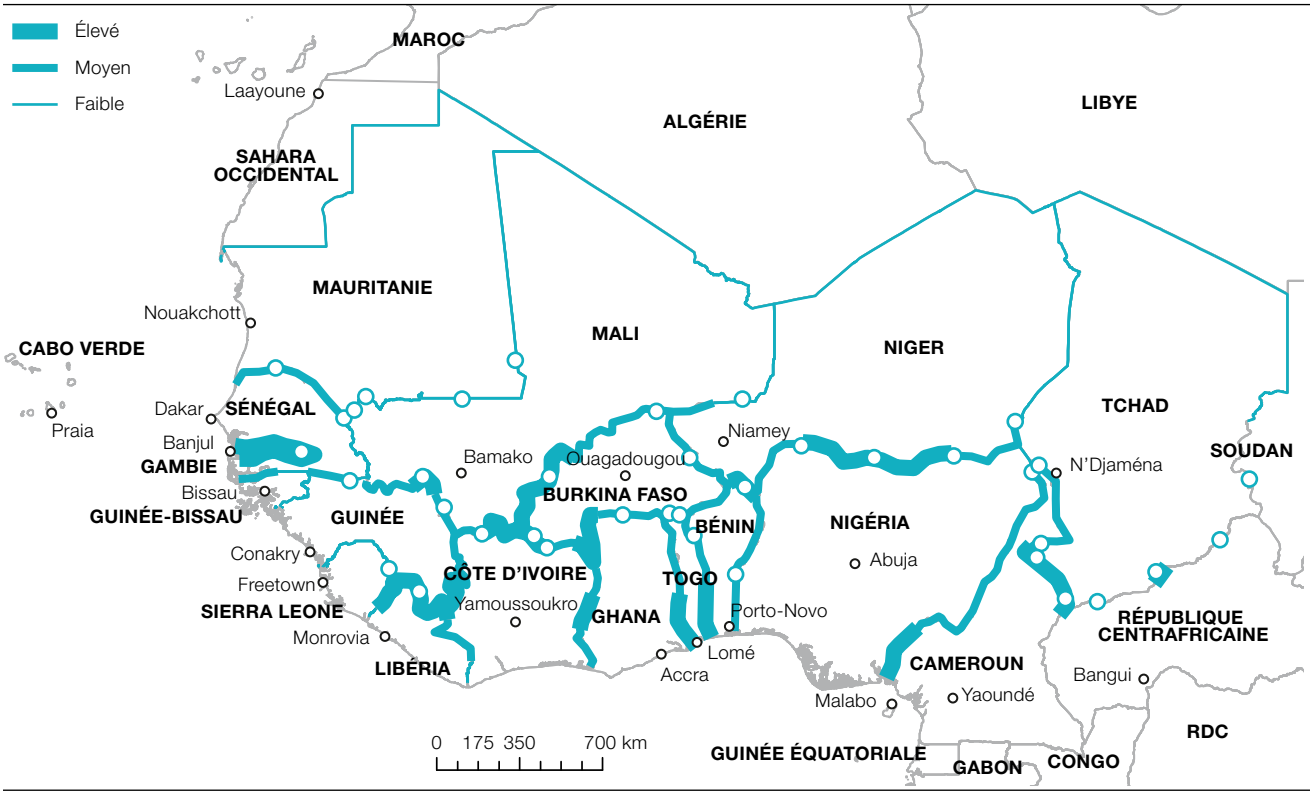
Carte 5.34

Potentiel de coopération transfrontalière – Ressources hydrauliques



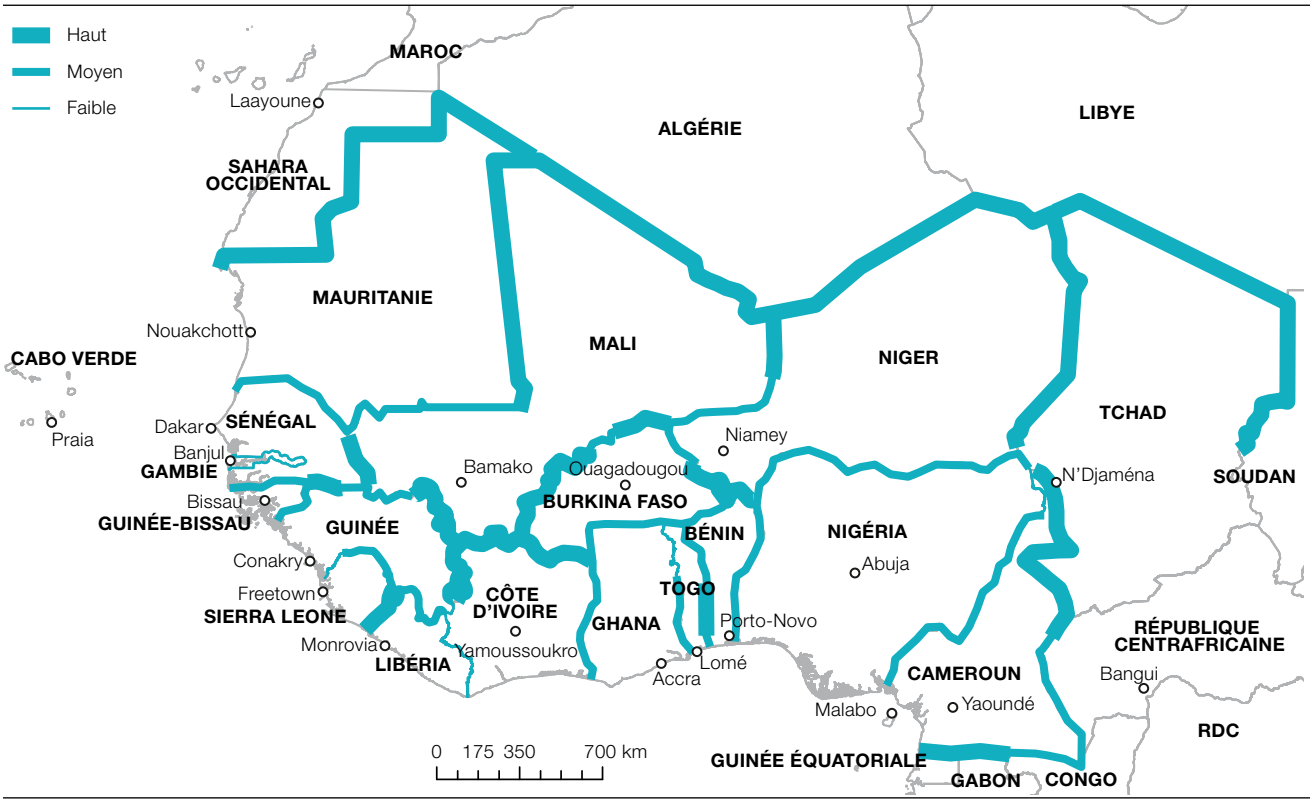
Carte 5.35

Potentiel de coopération transfrontalière – Agriculture et pastoralisme



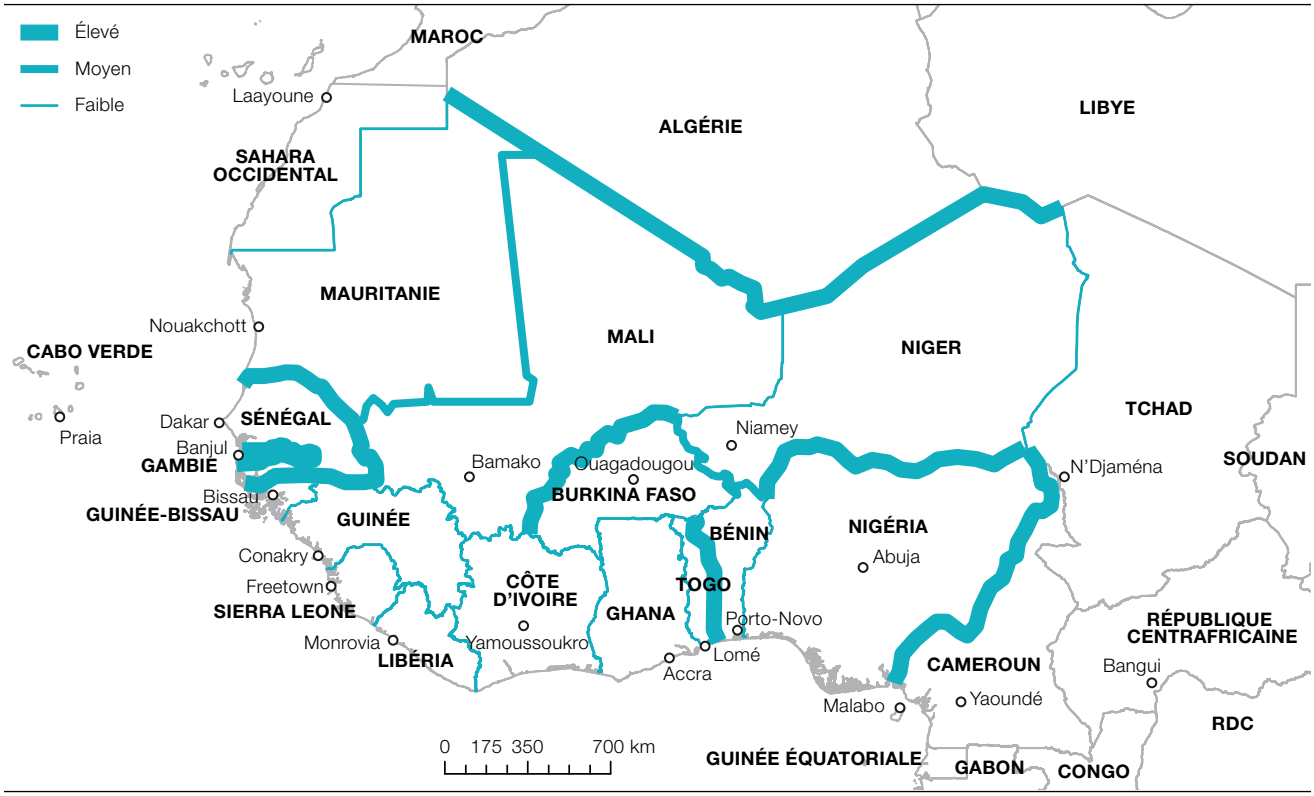
Carte 5.36

Potentiel de coopération transfrontalière – Langues



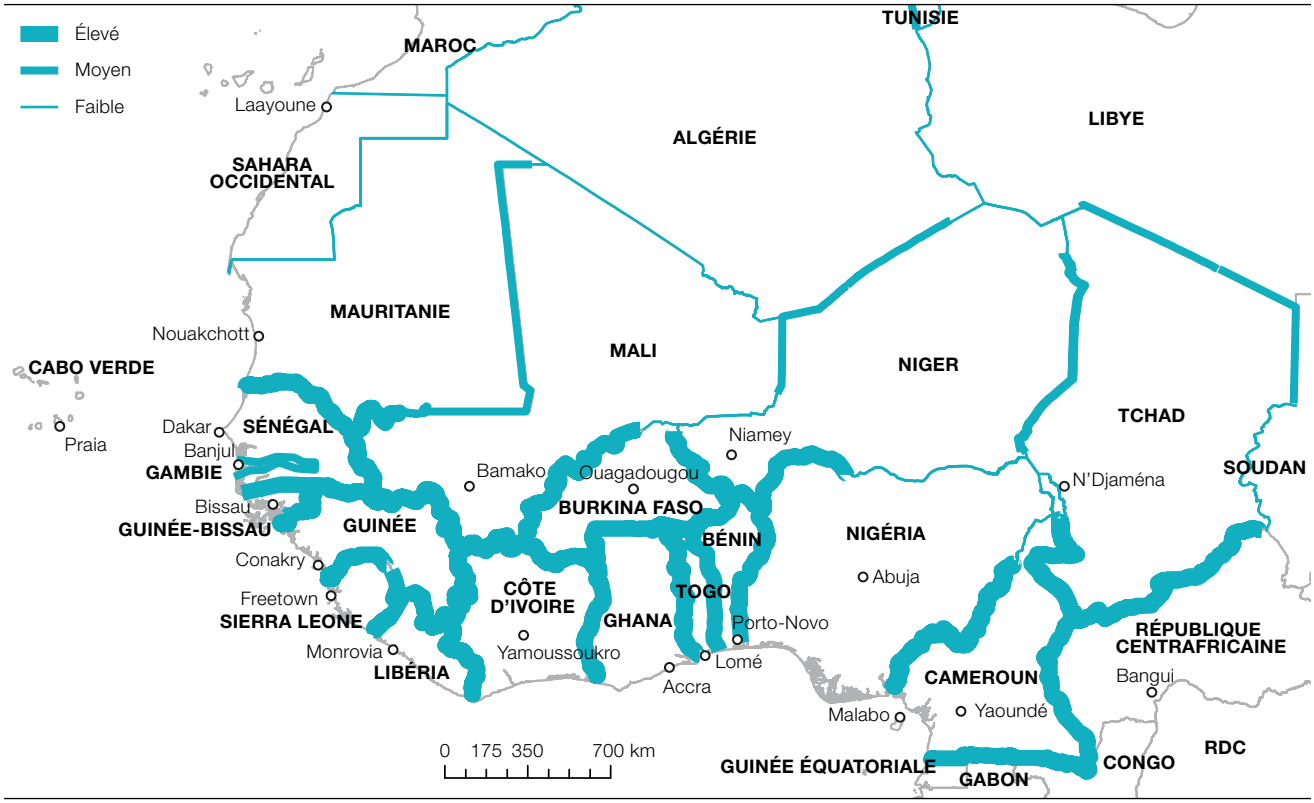
Carte 5.37

Potentiel de coopération transfrontalière – Statut des frontières



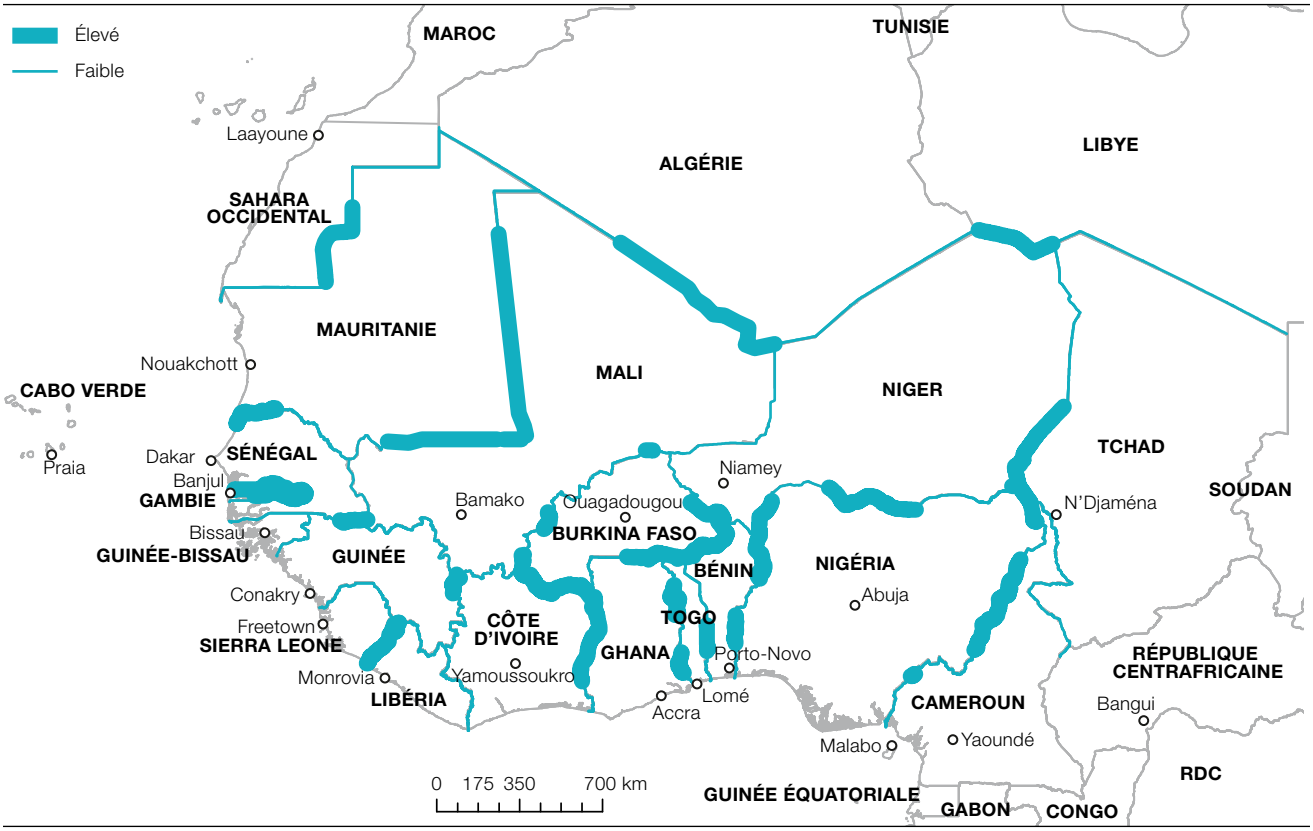
Carte 5.38

Potentiel de coopération transfrontalière – Stabilité politique



Carte 5.39

Potentiel de coopération transfrontalière – Pauvreté

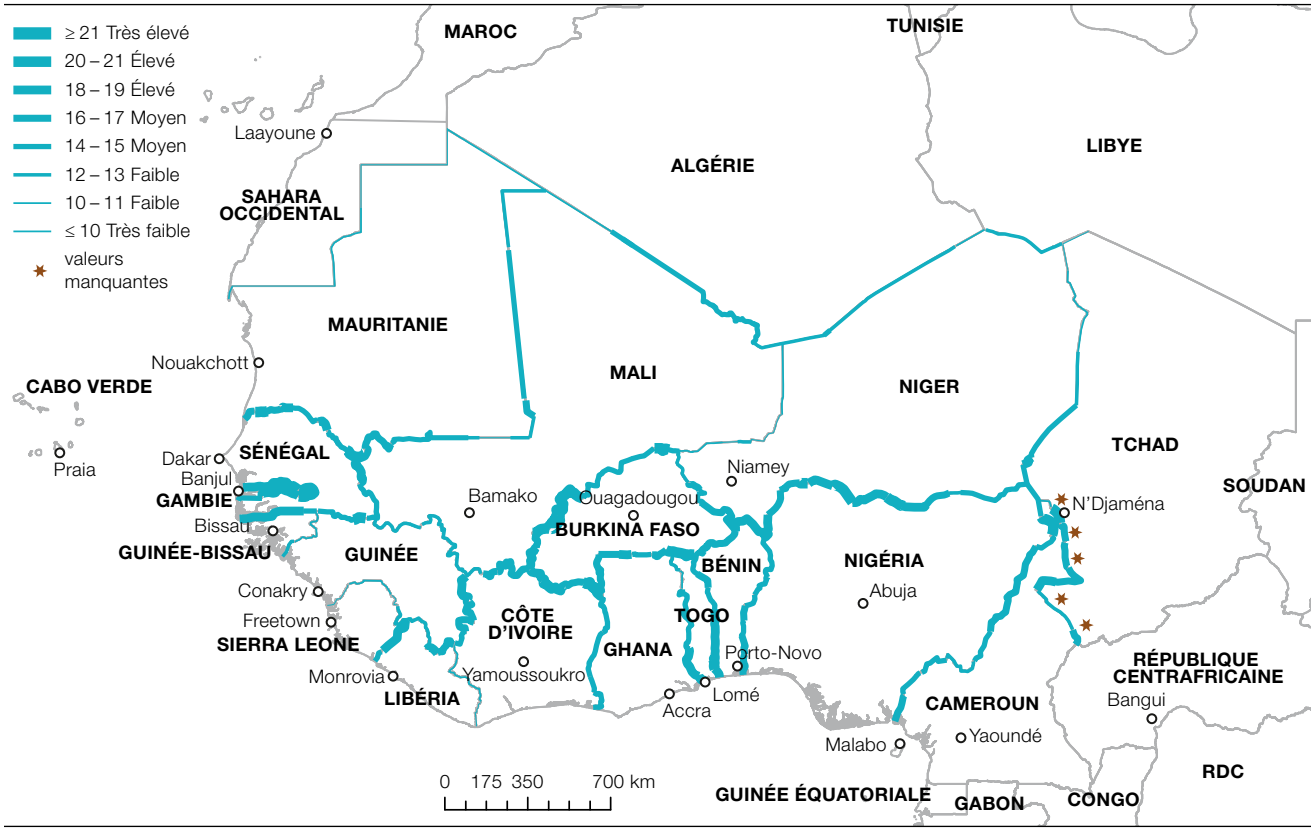


tières en Sierra Leone, en Guinée et au Libéria paraissent peu favorables à la coopération transfrontalière du fait de leur faible densité de marchés frontaliers, du statut incertain de leurs frontières et du relatif manque de ressources partagées, certaines régions présentent des valeurs très élevées, comme entre le Ghana, le Togo et le Bénin. La conurbation Accra-Lagos apparaît de ce point de vue particulièrement favorable à la coopération transfrontalière.

Le calcul du potentiel de coopération constitue une première étape, indispensable mais non suffisante, à l'étude de la géographie de la coopération transfrontalière en Afrique de l'Ouest. L'intensité de celle-ci ne peut, en effet, pas seulement être mesurée au potentiel de ses régions, qui peut être ou non exploité par les acteurs socio-économiques et politiques. Afin de montrer comment les frontières actuelles peuvent servir de ressources au processus d'intégration régionale, encore faut-il analyser les initiatives transfrontalières effectivement développées dans la région (Chapitres 6 et 7) ainsi que la manière dont les décideurs politiques envisagent le développement régional de l'Afrique de l'Ouest (Chapitre 8).

Carte 5.40

Potentiel de coopération transfrontalière



Références

ACLED (2016), « ACLED Data Version 6 (1997–2015) », www.acleddata.com/data/version-6-data-1997-2015, (consulté le 15 juillet 2016).

AFD-CIRAD-CILSS-FIDA (2009), *Bassins de production et de consommation des cultures vivrières en Afrique de l'Ouest et du Centre,* Rapport provisoire, Rome, AFD, CIRAD, CILSS, FIDA.

Aker, J.C., M. Klein, S. O'Connell et M. Yang (2014), « Borders, ethnicity and trade », *Journal of Development Economics* n° 107, pp. 1–16.

Asiwaju, A.I. et P.O. Adeniyi (1989), *Borderlands in Africa: A multidisciplinary and comparative focus on Nigeria and West Africa,* University of Lagos Press, Lagos.

Bach, D. (2016), *Regionalism in Africa. Genealogies, Institutions and Trans-State Networks,* Routledge, Abingdon.

Banque mondiale (2009), *World Development Report. Reshaping Economic Geography,* Banque mondiale, Washington, DC.

Bartz, K. et N. Fuchs-Schündeln (2012), « The role of borders, languages, and currencies as obstacles to labor market integration », *European Economic Review,* vol. 56, n° 6, pp. 1148–1163.

Ben Barka, H. (2012), « Border posts, Checkpoints, and Intra-African Trade: Challenges and Solutions », *Chief Economist Complex,* Banque africaine de développement, Tunis.

BGR/UNESCO (2008), *Groundwater Resources of the World 1:25 000 000,* Hanovre, Paris.

Brunet-Jailly, E. (dir. pub.) (2015), *Border Disputes. A Global Encyclopedia,* ABC-CLIO, Santa Barbara.

CEDEAO (2012), *Lignes directrices pour le développement d'infrastructures hydrauliques en Afrique de l'Ouest,* Centre de coordination des ressources en eau, Abuja.

CEDEAO (2011), *Dialogue on large water projects in West Africa.* Centre de coordination des ressources en eau, Abuja.

CEDEAO (2004), *Agricultural Policy Framework for West Africa.* Reference document. CEDEAO, Juillet.

Cogneau, D., S. Mesplé-Somps et G. Spielvogel (2015), « Development at the Border: Policies and National Integration in Côte d'Ivoire and Its Neighbors », *World Bank Economic Review,* vol. 29, n° 1, pp. 41–71.

CSAO/OCDE (2007), *Guide pratique de la coopération transfrontalière,* CD-ROM, Paris, www.oecd.org/fr/csao/publications/guide-cooperation-transfrontaliere.htm.

Dobler, G. (2016), « The green, the grey and the blue: A typology of cross-border actors in Africa », *Journal of Modern African Studies,* vol. 54, n° 1, pp. 145–169.

Dowd, C. (2016), *The transnational nature of Islamist violence in Africa,* Communication présentée à la conférence annuelle de l'Association des géographes américains (Association of American Geographers – AAG), San Francisco, 1er avril.

Egg, J. et J.O. Igué (1993), *L'intégration par les marchés dans le sous-espace est : l'impact du Nigéria sur ses voisins,* Club du Sahel/OCDE, Paris.

Engel, C. et J.H. Rogers (1996), « How wide is the border? », *American Economic Review,* vol. 86, n° 5, pp. 1112–1125.

ESRI (2012), *Understanding cost distance analysis,* http://webhelp.esri.com/arcgisdesktop/9.3/index.cfm?TopicName=Understanding_cost_distance_analysis.

European Space Agency (2010), *Land Cover,* ESA, Paris, www.esa-landcover-cci.org/?q=node/158.

FAO (2016a), *Aquastat,* www.fao.org/nr/water/aquastat/dams/index.stm.

FAO (2016b), *Agricultural Trade Metadata,* Statistics Division, United Nations Food & Agricultural Organisation, Rome, http://faostat3.fao.org.

FAO (2009), *Hydrological basins derived from HydroSHEDS.*

FAO-CIRAD (2012), *Atlas des évolutions des systèmes pastoraux au Sahel. Système d'information sur le pastoralisme au Sahel,* FAO-CIRAD, Rome.

Feyissa, D. et M.V. Hoehne (2010), *Borders and Borderlands as Resources in the Horn of Africa,* James Currey, Londres.

Fontagné, L., T. Mayer T et S. Zignago (2005), « Trade in the Triad: How easy is the access to large markets? », *Canadian Journal of Economics,* vol. 38, n° 4, pp. 1401–1430.

Gazanfer, S. (2007), *Identification of Strategies for Developing the Cotton Value Chain in West and Central Africa,* United Nations Industrial Development Organization, New York.

Global Administrative Areas (2016), *GADM database of Global Administrative Areas* GADM 2.8, www.gadm.org.

Global Roads Open Access Data Set (2016), *Global Roads Version 1* (gROADSv1), New York: NASA, Center for International Earth Science Information Network, Columbia University, and Information Technology Outreach Services, University of Georgia, http://dx.doi.org/10.7927/H4VD6WCT.

Gløersen, E. (dir. pub.) (2012), « GEOSPECS – Geographic Specificities and Development Potentials in Europe: European Perspective on Specific Types of Territories », Final Scientific Report, ESPON, Luxembourg.

Howard, A.M. (2005), « Remarking on the Past: Spatial Structures and Dynamics in the Sierra Leone-Guinea Plain, 1860–1920s », in Howard A.M. & R.M. Shain (dir. pub.), *The Spatial Factor in African History. The Relationship of the Social, Material, and Perceptual.* Brill, Leiden & Boston.

Hüsken, T. et G. Klute (2010), « Emerging forms of power in two African borderlands a theoretical and empirical research outline », *Journal of Borderlands Studies,* vol. 25, n° 2, pp. 107–121.

ICAC (2016), *Cotton: World Statistics, Bulletin of the International Cotton Advisory Committee.* Discover Natural Fibres Initiative, International Cotton Advisory Committee, Washington.

ICAC (2005), International Cotton Advisory Committee, Washington, DC, www.icac.org.

IEP (2015), *Global Terrorism Index,* Institute for Economics and Peace, New York.

Igué J. et B. Soulé (1992) *L'État-entrepôt au Bénin. Commerce informel ou solution à la crise ?* Karthala, Paris.

Jochem, R. (2016), REPOScan – REgion POtential Scanner; a standalone tool to evaluate landscape potentials based on variations in the landscape impedance. Basic Tool description. Alterra, Wageningen University & Research, Wageningen.

Korf, B. et T. Raeymaekers (dir. pub.) (2013), *Violence on the Margins. States, Conflict, and Borderlands,* Palgrave Macmillan, New York.

LandScan™ Global Population Database (2014), *Global Population Database,* Oak Ridge National Laboratory, Oak Ridge.

Lundquist, K.J. et M. Trippl (2013), « Distance, Proximity and Types of Cross-border Innovation Systems: A Conceptual Analysis ». *Regional Studies,* vol. 47, n° 3, pp. 450–460.

McCallum, J. (1995), « National borders matter. Canada-U.S. regional trade patterns », *American Economic Review,* vol. 85, n° 3, pp. 615–623.

Meagher, K. (2003), « A back door to globalisation?: structural adjustment, globalisation & transborder trade in West Africa », *Review of African Political Economy,* vol. 30, n° 95, pp. 57–75.

Miles, W. (2014), *Scars of Partition. Postcolonial Legacies in French and British Borderlands,* Nebraska University Press, Lincoln.

Moriconi-Ebrard, F., D. Harre et P. Heinrigs (2016), *L'urbanisation des pays de l'Afrique de l'Ouest 1950–2010 : Africapolis I, mise à jour 2015,* Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264252257-fr.

NIPC (2016), *Textile & Apparels,* Nigerian Investment Promotion Commission, www.nipc.gov.ng/index.php/opportunities-by-sectors/textile-and-apparels.html.

Nugent, P. (2012), « Border Towns in Comparative Perspective », in Wilson T. et H. Donnan (dir. pub.), *A Companion to Border Studies,* Wiley-Blackwell, Hoboken.

Nugent, P. et A.I. Asiwaju (dir. pub.) (1996), *African Boundaries. Barriers, Conduits and Opportunities,* Pinter, Londres.

OCDE/CSAO (2014), *Un atlas du Sahara-Sahel : Géographie, économie et insécurité,* Cahiers de l'Afrique de l'Ouest, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264222335-fr.

OCDE/CSAO (2013), *Peuplement, marché et sécurité alimentaire,* Cahiers de l'Afrique de l'Ouest, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264187412-fr.

OCDE/CSAO (2009), *Atlas régional de l'Afrique de l'Ouest,* Cahiers de l'Afrique de l'Ouest, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264056770-fr.

Open Street Map (2014), Roads. Sutton Coldfield, Open Street Foundation, www.openstreetmap.org.

OSS (2014), *Gestion intégrée et concertée des ressources en eau des systèmes aquifères d'Iullemeden, de Taoudéni-Tanezrouft et du Fleuve Niger (GICRESAIT),* Observatoire du Sahara et du Sahel, Tunis.

OSS (2008), *Iullemeden Aquifer System,* Observatoire du Sahara et du Sahel, Tunis.

Pourtier, R. (1995), *Atlas de la zone franc en Afrique subsaharienne.* La Documentation française, Paris.

Retaillé, D. et O. Walther O. (2011), « Spaces of uncertainty: a model of mobile space in the Sahel », *Singapore Journal of Tropical Geography,* vol. 32, n° 1, pp. 85–101.

Shuttle Radar Topography Mission (2014), Pasadena: NASA, Jet Propulsion Laboratory, California Institute of Technology, http://www2.jpl.nasa.gov/srtm.

Soulé, B.G. et S. Gansari (2010), « La dynamique des échanges régionaux des céréales en Afrique de l'Ouest », document de travail, MSU, SRAI.

Statistiques mondiales (2015), Langues, www.statistiques-mondiales.com/langues_officielles.htm.

TAP Cotton (2016), *TAP Countries: Nigeria,* www.cottontapafrica.org/nigeria.html.

Titeca, K. et T. de Herdt (2010), « Regulation, Cross-Border Trade and Practical Norms in West Nile, North-Western Uganda », *Africa,* vol. 80, n° 4, pp. 573–594.

Twijnstra, R., T. Hilhorst et K. Titeca (2014), « Trade networks and the practical norms of taxation at a border crossing between South Sudan and Northern Uganda », *Journal of Eastern African Studies,* vol. 8, n° 3, pp. 382–399.

UA (2013), *Délimitation et démarcation des frontières en Afrique, Considérations générales et études de cas,* Union africaine, Addis Abeba.

UNHCR (2016), « Thousands newly displaced by Boko Haram in Niger », 19 janvier.

USAID (2015), *West Africa C4 Cotton Partnership Project,* International Centre for Development Oriented Research in Agriculture, United States Agency for International Development, Washington.

Van Den Hoek, J. (2016), « Constraints of remotely monitoring conflict: Acute and protracted land cover change in Nigeria under Boko Haram », Communication présentée à la conférence annuelle de l'Association des géographes américains (Association of American Geographers – AAG), San Francisco, 4 avril.

Van Eupen, M., M.J. Metzger, M. Pérez-Soba et al. (2012), « A rural typology for strategic European policies », *Land Use Policy,* n° 29, pp. 473–482.

Walther, O. (2015), « Business, brokers and borders: The structure of West African trade networks », *Journal of Development Studies,* vol. 51, n° 5, pp. 603–620.

Walther, O. (2014), « Border markets: An introduction », *Journal of Urban Research* n° 10, http://articulo.revues.org/2532.

Walther, O. et B. Reitel (2013), « Cross-border policy networks in the Basel region: the effect of national borders and brokerage roles », *Space & Polity,* vol. 17, n° 2, pp. 217–236.

Walther, O. et S. Vollmer (2015), « Mapping the potential of cross-border cooperation in West Africa ». *GREAT Insights,* vol. 4, n° 6, pp. 34–36.

Wastl-Walter, D. (dir. pub.) (2011), *The Ashgate Research Companion to Border Studies.* Ashgate, Surrey.

Wilson, T.M. et H. Donnan (dir. pub.) (2012), *Companion to Border Studies.* Wiley, Chichester.

Zeller, W. (2015), *What Makes Border Real – In the Namibia-Zambia and Uganda-South Sudan Borderlands,* Unigrafia, Helsinki.

Chapitre 6

Intégration ouest-africaine et paysage institutionnel

Communautés économiques régionales et autres organisations régionales 146
Les organisations de protection de l'environnement et de gestion de l'eau 149
Des exemples de commissions bilatérale et nationale 153
Des résultats inégaux ? 155

Le Chapitre 6 s'intéresse au paysage institutionnel de l'Afrique de l'Ouest et à la diversité des structures[1] participant de l'intégration régionale. Les réseaux de coopération transfrontalière y sont analysés au niveau macro, incluant les 15 pays de la CEDEAO, le Cameroun, la Mauritanie et le Tchad, et dans trois microrégions partageant des ressources. Ce chapitre éclaire les relations formelles et informelles entre institutions, les contraintes structurelles limitant le bon échange d'informations, l'effet des frontières nationales sur le processus de construction régionale et la manière dont ces éléments, parmi d'autres, contribuent à la disparité des niveaux d'intégration régionale en Afrique de l'Ouest.

Messages clés

- Les structures d'intégration régionale en Afrique de l'Ouest promeuvent traditionnellement le renforcement économique, la protection environnementale et la gestion de l'eau avec des commissions nationales et bilatérales appuyant la coopération.
- L'intégration régionale en Afrique de l'Ouest est plus fructueuse lorsque les institutions ciblent des défis spécifiques, sont fortement encouragées par leurs États membres et partenaires au développement et réunissent des pays partageant la même monnaie.

COMMUNAUTÉS ÉCONOMIQUES RÉGIONALES ET AUTRES ORGANISATIONS RÉGIONALES

Plus de 50 ans se sont écoulés depuis la création de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) à Addis Abeba. Au cours de ce demi-siècle, de nombreuses organisations nationales, supranationales et internationales sont nées avec pour mission de renforcer l'intégration entre les États africains nouvellement indépendants. Cependant, malgré le grand nombre d'accords signés, les progrès dans le sens d'une intégration régionale effective sont difficiles. Jusqu'ici, les accords intergouvernementaux devant assurer la libre circulation des biens ont encore peu d'effets sur les opérateurs économiques, contribuant à faire de l'Afrique l'une des régions les plus coûteuses en termes d'affaires (Lesser et Moisé-Leeman, 2009). Sur un continent regroupant 54 États indépendants, l'intégration régionale pâtit de la suppression insuffisante des obstacles tarifaires, du manque de cohérence entre les cadres de développement, et de politiques macroéconomiques divergentes, trois facteurs qui tendent à aggraver l'impact négatif de la fragmentation des marchés (CEA, 2004 ; Banque mondiale, 2012). La mobilité des personnes au sein des blocs régionaux et entre ceux-ci est un autre domaine où l'intégration régionale est décevante, faute de volonté politique mais aussi du fait de contraintes systémiques.

Entre 1967 et 1998, de nombreux blocs économiques régionaux naissent sur le continent africain. Après la signature du Traité d'Abuja en 1991, huit d'entre eux sont officiellement reconnus comme Communautés économiques régionales (CER) par l'Union africaine (UA) (Tableau 6.1). Malgré leur dénomination commune, les CER sont très différentes en termes de taille, d'objectifs poursuivis, et du degré d'intégration obtenu.

Les zones de libre-échange comme le Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (COMESA) sont mises en place pour réduire les barrières commerciales. Les unions douanières comme la Communauté d'Afrique de l'Est (EAC) et l'Union douanière d'Afrique australe (SACU), renforcent l'intégration grâce à l'adoption d'un tarif douanier commun aux frontières extérieures. Les marchés communs élargissent les zones de libre-échange en autorisant la libre circulation des services, des capitaux et des travailleurs entre les pays, tandis que les unions douanières et monétaires garantissent l'application de tarifs extérieurs communs et l'utilisation d'une monnaie unique. La Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) vient par exemple de mettre en vigueur en janvier 2015 son Tarif extérieur commun (TEC), construit sur la base du TEC de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). En Afrique, les unions douanières et monétaires sont des composantes d'organes régionaux plus importants : huit membres de la CEDEAO constituent UEMOA et ont en commun le franc de la Communauté financière africaine (XOF) et six pays de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC) forment la Communauté économique et monétaire des États de l'Afrique centrale (CEMAC) utilisant le franc de la coopération financière d'Afrique centrale (XAF).

La mise en œuvre d'initiatives ciblées destinées à favoriser la coopération transfrontalière varie fortement selon les deux CER principalement actives en Afrique de l'Ouest, la CEDEAO et la CEN-SAD. Au sein de la CEDEAO, les questions transfrontalières sont reconnues comme une dimension fondamentale du processus d'intégration régionale. Celle-ci adopte en 2005 un Programme d'initiatives transfrontalières (PIT) – depuis devenu le Programme régional de coopération transfrontalière, PRCT – visant à accélérer le processus d'intégration régionale par la multiplication de projets transfrontaliers d'initiative locale. Le PRCT s'appuie initialement sur quatre opérations pilotes coordonnées par les opérateurs de terrain impliqués depuis des années dans le développement transfrontalier. Il s'agit du

Tableau 6.1
Communautés économiques régionales (CER)

Nom	Date de création	Siège
Communauté d'Afrique de l'Est (CAE)	1967, dissoute en 1977, restaurée en 2000	Arusha, Tanzanie
Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)	1975, traité révisé en 1993	Abuja, Nigéria
Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC)	1980 en tant que SADCC, 1992 en tant que SADC	Gaborone, Botswana
Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC)	1983	Libreville, Gabon
Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD)	1986	Djibouti-Ville, Djibouti
Union du Maghreb arabe (UMA)	1989	Rabat, Maroc
Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (COMESA)	1993	Lusaka, Zambie
Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD)	1998	Tripoli, Libye

Partenariat pour le développement municipal (PDM) pour la zone Sikasso Korhogo-Bobo, d'Enda Diapol pour la Sénégambie méridionale, du Groupe de recherche et de réalisations pour le développement rural (GRDR) pour le bassin du Karakoro, et du groupe formé par FEWS NET, la Commission mixte nigéro-nigériane de coopération (CMNNC) et le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO) pour l'espace Kano-Katsina-Maradi (K²M). Ces initiatives conduisent à la mise en place du Réseau Frontières et intégrations en Afrique de l'Ouest (WABI), qui vise à favoriser les initiatives locales de coopération transfrontalière par un plaidoyer politique assuré par les États, un dialogue entre les opérateurs et les institutions, des échanges entre les expériences du Sud et du Nord et un engagement fort des populations. Le Burkina Faso, la Gambie, la Guinée-Bissau, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Nigéria et le Sénégal soutiennent officiellement ces opérations pilotes.

Cet élan remporte l'adhésion des institutions régionales et de la CEDEAO en particulier, pour laquelle la libre circulation des personnes est reconnue comme un droit fondamental au bénéfice des populations ressortissantes des États membres, qui peuvent voyager sans visa, y résider et y exercer un emploi en accord avec les législations nationales. L'application du protocole adopté en 1979 sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement dans l'espace de la CEDEAO et ses protocoles additionnels, demeurent néanmoins difficiles. En témoignent les retards dans l'instauration du carnet de voyage commun et les difficultés de mise en œuvre des phases 2 (droit de résidence) et 3 (droit d'établissement) du protocole. Il en va de même de la mise en place de la zone de libre-échange qui se heurte au maintien de mesures de restriction commerciale. Pour ce qui est du développement transfrontalier, de fortes faiblesses persistent également dans le montage de projets et leur financement (législations ou fonds adaptés). Le principe de subsidiarité permettant à l'échelon pertinent de mettre en œuvre la coopération frontalière, reste encore insuffisamment développé.

Au sein de la CEN-SAD, les initiatives transfrontalières sont moins développées. Créée en 1998 à Tripoli à l'initiative de Mouammar Kadhafi, la CEN-SAD s'attache à l'élimination des obstacles à la libre circulation des personnes et des biens, à l'amélioration du transport terrestre et au développement de programmes sectoriels. Les axes de son programme économique sont élaborés autour des infrastructures de transport et de communication, des mines et de l'énergie, du secteur social, de l'agriculture, de l'environnement, de l'eau et de la santé animale. En raison de l'aggravation de la situation sécuritaire dans la zone sahélo-saharienne, une place prépondérante est désormais consacrée à la mise en place d'un mécanisme concerté de règlement des conflits. Le traité révisé en 2013, réoriente les missions de l'organisation vers les activités de coopération pour la paix, la sécurité et le développement durable, la lutte contre la désertification et l'adaptation au changement climatique. La CEN-SAD fait face à de nombreux défis politiques et économiques. Son fonctionnement est considérablement affecté par la crise libyenne et la chute du responsable libyen qui assurait une grande partie du financement de la structure. Au niveau économique, la mise en place d'une union douanière souffre du chevauchement avec d'autres Unions telle la CEDEAO.

Outre les huit organisations officiellement reconnues comme CER par l'Union africaine, d'autres organisations supranationales jouent un rôle important en matière d'intégration régionale en Afrique de l'Ouest. C'est le cas de l'UEMOA, qui inscrit les questions transfrontalières dans sa stratégie d'intégration régionale et d'aménagement du territoire par l'intermédiaire de son Acte portant adoption de la Politique d'aménagement du territoire communautaire (PATC/UEMOA). L'axe 4 sur le Développement de la solidarité communautaire et le renforcement de la cohésion sociale prévoit la mise en œuvre de programmes de coopération transfrontalière et intercommunale. Leur objectif est de soutenir, renforcer et encourager la décentralisation et le développement local avec l'adoption de cadres légaux pour le développement de la coopération décentralisée. Le Conseil des collectivités territoriales (CCT) est créé par la Commission en 2011. Des partenariats sont également montés afin de mettre en place un Programme propre de coopération transfrontalière locale (PCTL) pour une première phase (2014–18). Le PCTL est piloté au niveau du CCT. L'UEMOA collabore avec le Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU)

et son programme *Local Cross-Border Initiative* (LOBI, 2012–17) aux côtés de la CEDEAO, avec le soutien financier du gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg. La phase I concerne le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Mali et le Niger au travers de la mise en œuvre de deux zones pilotes : Sikasso, Korhogo et Bobo Dioulasso (SKBo) et la zone IIR Sahel (autour de Dori dans le nord du Burkina Faso).

En 2014, l'UEMOA se rapproche de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (UNECA) avec le soutien de l'Agence allemande de coopération internationale (GIZ) pour favoriser le développement économique dans les zones transfrontalières et les échanges d'expériences entre organisations régionales. Par l'intermédiaire du Fonds structurel des collectivités territoriales (FSCT), des activités telles que celles du programme LOBI et du PCTL pourraient être financées. Un mécanisme de subvention est prévu ainsi qu'un accès facilité à l'emprunt auprès de la Banque ouest-africaine de développement (BOAD), de la Banque africaine de développement (BAD) et de la Banque d'investissement et de développement de la CEDEAO (BIDC). Malgré ces avancées, la coordination entre l'UEMOA et la CEDEAO est encore insuffisante pour ce qui est de la mise en cohérence des cadres juridiques régissant la coopération transfrontalière. L'applicabilité du principe de subsidiarité reste difficile à plusieurs niveaux. Des difficultés persistent également entre États et pouvoirs locaux dans la mesure où la très vaste majorité des dépenses publiques est assurée par le pouvoir central. L'accès au financement reste un enjeu malgré les possibilités offertes par les fonds pour la coopération décentralisée et le rôle joué par le Conseil des collectivités territoriales.

LES ORGANISATIONS DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET DE GESTION DE L'EAU

En sus des CER et des grandes organisations régionales, plusieurs groupements régionaux en Afrique se consacrent à la coopération sectorielle. En Afrique australe, l'Office d'aménagement des hauts plateaux du Lesotho, l'Autorité du fleuve Zambèze et l'Autorité du bassin du fleuve Komati gèrent la mise en valeur des ressources en eau à l'intérieur du périmètre des principaux bassins fluviaux du continent. En Afrique de l'Ouest, l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal (OMVS), l'Autorité du bassin du Niger (ABN), l'Union du fleuve Mano (UFM) et l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Gambie (OMVG) poursuivent des objectifs analogues. D'autres organisations entendent couvrir un plus large éventail d'activités, incluant l'agriculture, les infrastructures, la pêche et les ressources naturelles. Il s'agit notamment du Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS) créé suite à la grande sécheresse pour promouvoir la sécurité alimentaire et lutter contre la désertification ; de la Commission du bassin du lac Tchad (CBLT) créée pour améliorer la gestion des terres et de l'eau, préserver les écosystèmes et promouvoir la paix et la sécurité ; ou encore de l'Organisation du bassin de la Kagera qui vise à réduire la pauvreté et à améliorer le développement socio-économique dans la région des Grands Lacs. Les défis environnementaux motivent la mission de l'Autorité de développement intégré de la région du Liptako-Gourma (ALG) qui réunit trois pays sahéliens enclavés rencontrant des problèmes analogues de dégradation des sols et d'accès à l'eau.

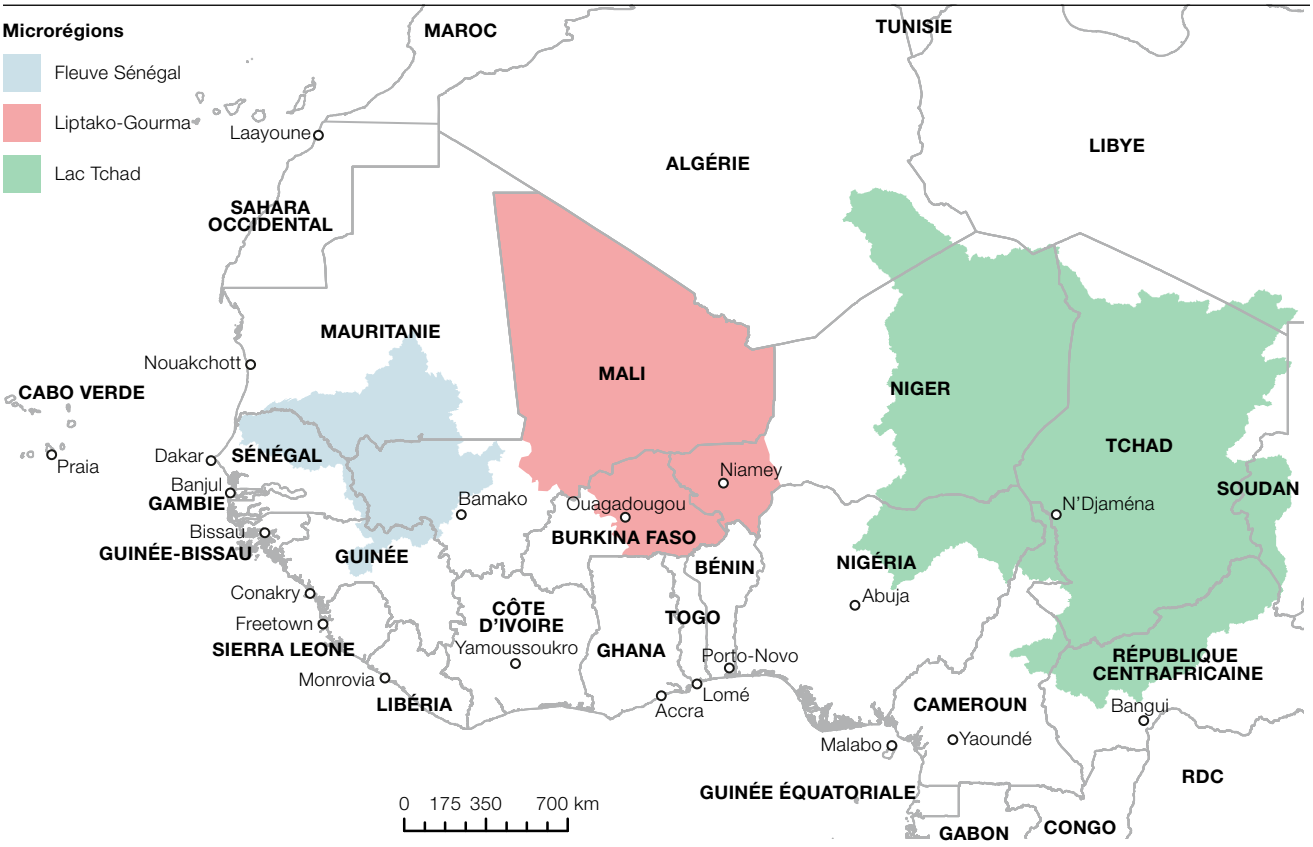
Les sections suivantes relatent les origines, le fonctionnement et les défis actuels de ces organismes régionaux, et plus particulièrement celles impliquées dans les trois zones d'étude : l'OMVS, l'ALG et la CBLT (Carte 6.1).

L'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal

L'OMVS a été créée en 1972 par le Mali, la Mauritanie et le Sénégal ; la Guinée rejoint l'organisation en 2006 dont le siège se trouve à Dakar. D'un point de vue institutionnel, le Haut-Commissariat de l'OMVS est la seule structure administrative commune aux pays riverains. Son rôle est axé sur la coordination des politiques économiques dans la vallée et le suivi des effets des aménagements hydrologiques sur l'environnement.

Carte 6.1

Organisations régionales du fleuve Sénégal, du Liptako-Gourma et du lac Tchad



Le programme de l'OMVS recoupe cinq des dix secteurs prioritaires du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD): agriculture, environnement, énergie, infrastructures et santé. Il s'appuie également sur un instrument juridique de portée internationale, la Charte des eaux du fleuve Sénégal (2002) qui complète le cadre juridique existant. Un cadre d'orientation stratégique est adopté à la Conférence des chefs d'État et de gouvernement (2003). De nombreux partenaires soutiennent la structure parmi lesquels les différentes agences des Nations Unies (NU) et d'autres organisations internationales et africaines (Fonds pour l'environnement mondial, GEF; Observatoire du Sahara et du Sahel, OSS; Union internationale pour la conservation de la nature (UICN); CILSS), la CEDEAO et l'UEMOA, de nombreux universités et centres de recherche africains et internationaux, ainsi que des coopérations telles que la GIZ, l'Agence française de développement (AFD), l'Agence danoise pour le développement international (DANIDA) et l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID).

De nombreuses faiblesses institutionnelles, économiques et environnementales persistent dans la vallée du fleuve Sénégal: la fragilité du cadre institutionnel, légal et technique du bassin; l'aire des activités de développement des ressources en eau et leur capacité à générer des revenus; le niveau d'exploitation du potentiel hydroélectrique; ou encore la dégradation continue des infrastructures de gestion de l'eau (digues et canaux). Avant la mise en exploitation de la centrale hydroélectrique de Manantali en 2001, les barrages modifient déjà profondément les conditions environnementales de la vallée du fleuve Sénégal. La régularisation du débit du fleuve fragilise l'économie traditionnelle des populations, notamment les activités pastorales et la pêche dans une zone où les problématiques foncières sont élevées, malgré le règlement du conflit sénégalo-mauritanien de 1989. Enfin, d'un point de vue sanitaire, le bassin connaît un taux de prévalence important de maladies

d'origine hydrique comme la bilharziose, le paludisme et la fièvre de la Rift Valley.

L'Autorité de développement intégré de la région du Liptako-Gourma

L'ALG est une structure multinationale créée en 1970 et dont le siège se trouve à Ouagadougou. Le Burkina Faso, le Mali et le Niger en sont membres. Sa stratégie se concentre sur un petit nombre de domaines d'importance régionale, dont les ressources minérales, l'énergie, l'hydraulique et l'agriculture. Dans la région semi-aride du Liptako-Gourma, les programmes visent à promouvoir la sécurité alimentaire et l'accès aux marchés régionaux, réduire les effets de la désertification, désenclaver et protéger l'environnement.

La contribution des différents partenaires techniques et financiers porte sur le renforcement institutionnel de l'Autorité à la faveur d'un nouveau plan d'action (2010–15) appuyé par la BAD. Les activités s'inscrivent dans le cadre des objectifs formulés par le NEPAD et la Stratégie régionale de réduction de la pauvreté en Afrique de l'Ouest conjointement élaborée par la CEDEAO et l'UEMOA, le Cadre de stratégie de réduction de la pauvreté (CSRP) du Mali, la Stratégie de développement accéléré et de développement durable du Burkina Faso et le Plan de développement économique et social (PDES) du Niger (ALG, 2015).

En termes financiers, les actions entreprises dans le domaine des infrastructures de transport et de télécommunication représentent plus de 60 % des dépenses de l'ALG au cours des 40 dernières années (ALG, 2010). L'ALG a par exemple entrepris un programme de désenclavement régional sur financement de la BOAD. L'aménagement des routes reliant Bandiagara à la frontière du Burkina Faso et Ouahigouya à la frontière du Mali, soutenu par la Banque arabe pour le développement économique en Afrique (BADEA), en est au stade des études de faisabilité.

Dans le cadre de la solidarité communautaire de l'UEMOA, il est prévu un programme de développement intégré dans les zones transfrontalières défavorisées de l'Union. Parmi les six zones frontalières identifiées, deux concernent la zone ALG à savoir celles du Burkina Faso-Mali et du Mali-Niger. Le programme devrait à terme améliorer les pistes, les infrastructures et les équipements socio-économiques et culturels, et renforcer les capacités et l'appui à la production, au stockage et à la commercialisation. Le programme politique agricole régionale de l'Afrique de l'Ouest (ECOWAP) de la CEDEAO comprend également une composante pastorale qui renforcerait les actions futures de l'ALG et lui permettrait de combler une partie du déficit d'appropriation des projets par les populations du Liptako-Gourma.

Comme d'autres structures, l'ALG souhaite pallier au déficit de coordination résultant de la multitude des initiatives de gestion durable des terres et de bassin, parmi lesquelles l'Initiative Grande muraille verte (2010–15), le Programme de développement de l'agriculture et d'adaptation au changement climatique de l'ABN, ou le Projet d'appui à l'adaptation au changement climatique en Afrique de l'Ouest par l'amélioration de l'information climatique du CILSS. Pour ce faire, l'ALG formule un plan d'action pour le processus de reconstruction du nord du Mali (2013), dans lequel elle entend se positionner « comme un instrument de coopération renforcée pour la mise œuvre de l'approche « pays-frontière » entre les trois pays et des actions transnationales » (ALG, 2013 : 9). L'ALG cherche à relancer les projets en attente de financement, suspendus ou à consolider en raison de la crise et les études de faisabilité de projets pour lesquels des déclarations d'intérêt des Partenaires techniques et financiers (PTF) sont formulées. Le plan d'action propose de conduire un programme transfrontalier de préservation des terres de cultures et de récupération de terres dégradées dans une politique d'adaptation aux changements climatiques. Ce plan d'action peut s'arrimer au Programme économique régional (PER) et au programme d'investissement de l'ABN qui prévoit notamment de l'appui à la gestion de la transhumance transfrontalière.

La Commission du bassin du lac Tchad

La CBLT est le plus ancien organisme de bassins fluviaux africains. Elle se forme en 1964 et est étendue en 1996. L'organisation dont le siège se trouve à N'Djaména compte actuellement six membres : Cameroun, Libye, Niger, Nigéria, République centrafricaine, Tchad (le Soudan et l'Égypte possèdent un statut d'observateur). La

CBLT vise à promouvoir une gestion intégrée et durable des eaux du lac Tchad et des ressources aquifères partagées, favoriser l'intégration économique et la coopération régionale et renforcer la paix et la sécurité régionales. Elle œuvre dans des zones soumises à de fortes contraintes démographiques : la densité de population autour du lac est élevée (plus de 60 habitants/km²). Trois millions de personnes issues des quatre pays limitrophes y vivent des ressources et des services dérivés du lac Tchad. De plus, la forte variabilité climatique influe sur les productions poissonnières et agricoles périannuelles et accroît les tensions et conflits sur l'espace et les ressources.

La Commission est partie prenante du projet de « Renforcement des institutions pour la gestion des eaux transfrontalières en Afrique », financé par l'Union européenne (UE) et mis en œuvre depuis 2011 par le Partenariat mondial de l'eau (GWP). Elle œuvre au sein de plusieurs réseaux dans le domaine environnemental, comme le Réseau africain des organismes de bassin (RAOB) et la Convention sur les zones humides, appelée Convention de Ramsar, avec le lancement en 2003 de l'initiative *Chad Wetlands* (CHADWET).

Depuis sa création dans les années 60, la CBLT fait face à de nombreux défis institutionnels, parmi lesquels une coordination insuffisante aux niveaux national et régional, une situation économique très précaire de certains membres et une participation aux actions régionales parfois inégale. La réorganisation de 2009–10 reste encore insuffisante et affaiblie par le développement de nouvelles activités. La CBLT entreprend cependant en 2010 l'élaboration d'une stratégie pour une mobilisation plus durable de ses ressources financières notamment grâce aux leviers de financements sous-régionaux. En avril 2015, le Conseil des ministres valide la mise en œuvre des propositions de réforme en vue d'améliorer l'efficacité et l'expertise de la CBLT.

L'Autorité du bassin du Niger

L'ABN (1980) est particulièrement active dans les projets d'aménagement hydroélectriques transfrontaliers. Elle œuvre dans le bassin du fleuve Niger entre le Mali et le Niger, dans le bassin de Gada-Goulbi, Kamadougou-Yobe, Maggia-Lamido, Tagwai-el Fadama entre le Niger et le Nigéria, et dans le bassin de la Mékrou que se partagent le Niger et le Bénin. Les actions en matière de développement frontalier s'organisent autour du projet *Niger Basin Water Resources Development and Sustainable Ecosystems Management* et du projet *Reversing Land and Water Degradation Trends in the Niger River Basin*. L'ABN cherche à répondre au déficit d'infrastructures hydrauliques dans un contexte socio-économique marqué par un taux élevé de pauvreté et par une sécurité alimentaire fortement dépendante de la pluviométrie et de la variabilité du niveau du fleuve Niger. En 2004, la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'ABN conduit à la formulation d'une vision partagée pour le développement du bassin (PADD horizon 2015), à une redynamisation de l'Autorité et à la mise en place d'un nouveau cadre de coopération entre l'ABN et vingt-deux partenaires techniques.

Le Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel

Le CILSS est créé en 1973 par le Burkina Faso, le Cabo Verde, la Gambie, la Guinée Bissau, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Tchad. Il compte aujourd'hui 13 membres (membres fondateurs ainsi que Bénin, Côte d'Ivoire, Guinée, Sénégal, Togo). En 2004, la structure intègre le champ de la coopération transfrontalière. Le CILSS est composé du Secrétariat exécutif basé à Ouagadougou, de l'Institut du Sahel à Bamako qui se concentre sur des recherches agro-socio-économiques (INSAH) et du Centre agro-hydro-météorologique (AGRHYMET) basé à Niamey. La structure appuie la définition et la mise en œuvre de politiques sectorielles notamment celles relatives à la sécurité alimentaire et à la désertification. Elle coordonne par ailleurs, aux côtés du Secrétariat du CSAO/OCDE, le Réseau de prévention des crises alimentaires (RPCA) et anime un dispositif de veille sur la sécurité alimentaire destiné à prévoir les récoltes, consolider les bilans alimentaires, suivre les prix et les marchés, identifier les zones à risque alimentaire et informer plus généralement sur les mesures pour faire face aux différentes situations annuelles. Ses activités s'étendent de la recherche à la mise en œuvre de projets nationaux sur des thématiques variées

comme l'agriculture, le foncier, la transhumance, les marchés à bétail ou la pêche continentale. L'un des principaux enjeux du CILSS est lié à l'incertitude spatiale et temporelle qui caractérise le Sahel. L'accompagnement des pays vers des stratégies d'adaptation de l'agriculture et de fluidification des marchés et échanges de même que la coordination avec les autres organisations régionales et le développement de complémentarités entre les politiques régionales et les cadres institutionnels nationaux, s'inscrivent parmi les défis que l'organisation doit relever.

L'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Gambie

L'OMVG fondée en 1978 par la Gambie et le Sénégal rejoints par la Guinée et la Guinée-Bissau, promeut le passage d'une agriculture traditionnelle de décrue à une économie agricole industrielle facilitée par les barrages hydro-électriques. Outre le bassin du fleuve Gambie, l'OMVG couvre les bassins adjacents de Kayanga-Geba et de Koliba-Corubal. L'OMVG vise à promouvoir, sur le modèle de l'OMVS, l'intégration socio-économique de ses membres en renforçant l'accès et la qualité de l'eau, l'hydroélectricité, le contrôle des crues, la sécurité alimentaire et les infrastructures. Cependant, l'Organisation doit faire face à des systèmes de gestion de l'eau défaillants. L'accès à des infrastructures de qualité, aux crédits, aux nouvelles technologies et savoir-faire, à des capacités de stockage, de transformation ou encore de marketing est encore insuffisant. Outre ces contraintes physiques, des obstacles politiques entravent la bonne circulation des échanges, notamment à partir ou vers le Sénégal. Le programme *Regional Transport and Transit Facilitation* porté par la CEDEAO et l'UEMOA pourrait ouvrir des perspectives à l'OMVG en supprimant les barrières non tarifaires et en réduisant les coûts de transport des biens et des personnes.

L'Union du fleuve Mano

L'UFM créée en 1973, dont le siège se trouve à Freetown, réunit la Côte d'Ivoire, la Guinée, le Libéria et la Sierra Leone. Elle vise à renforcer l'intégration régionale aussi bien au niveau de la paix et la sécurité, que du commerce, de l'industrie, de l'énergie, des infrastructures et de l'agriculture. Plus particulièrement dans le domaine de la sécurité, un mécanisme tripartite (UFM, CEDEAO et le Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel – UNOWAS) suit la stratégie de sécurité transfrontalière. La mise en place de postes conjoints transfrontaliers est d'ores et déjà financée. L'UFM souhaite implanter une union douanière dotée d'une nomenclature et d'une harmonisation des taxes alors que son marché est relativement étroit et que l'intégration régionale est encore faible. Le Sommet des chefs d'État de l'UFM en 2014 réaffirme la nécessité d'un renforcement institutionnel du Secrétariat et d'une coopération plus efficiente avec la CEDEAO. Il s'agit notamment de favoriser la cohérence entre le cadre pour la paix et la sécurité de la CEDEAO et la stratégie de sécurité transfrontalière de l'UFM.

Malgré ces investissements, l'Union demeure soumise à des défis persistants qui relèvent à la fois de facteurs institutionnels et sécuritaires. La stabilisation de la zone reste en effet fragile du fait de la circulation des armes et des groupes criminels. En provoquant la fermeture des frontières, l'épidémie Ébola (2013) a également fragilisé l'Union qui devrait prochainement mettre en œuvre un projet de relance post-Ébola sur financement de la BAD.

DES EXEMPLES DE COMMISSIONS BILATÉRALE ET NATIONALE

Au niveau bilatéral, il existe de nombreuses commissions mixtes ; par exemple Mali-Algérie, Mali-Niger, Niger-Algérie, Niger-Burkina Faso, Côte d'Ivoire-Ghana, Tchad-Algérie.

Créée en 1971, la CMNNC, seule Commission mixte permanente, réunit le Niger et le Nigéria (siège à Niamey). La CMNNC est impliquée dans une gamme étendue de domaines : réhabilitation des bornes frontalières, création d'une chambre consulaire nigéro-nigériane, patrouilles frontalières, réseaux de communication transfrontaliers, lutte contre les trafics, gestion du fleuve Niger. Les Accords d'Abuja de 1990 et de Maiduguri (1990, amendé en 1998)

relatifs à la désertification et à la conservation, avec un accent particulier sur les bassins hydrologiques transfrontaliers, sont signés dans son cadre. En termes de programmes transfrontaliers, elle est notamment impliquée sur le triangle K²M avec l'appui de la Banque mondiale. Elle promeut entre autres trois nouveaux couloirs commerciaux entre les deux pays : Kebbi-Sokoto-Zamfara/Dosso-Tahoua, Jigawa-Daura/Magaria-Zinder et Borno-Yobe/Diffa.

La Commission est également impliquée dans le projet *Integrated Ecosystem Management in the Transboundary Areas between Nigeria and Niger* du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) dont l'objectif est de renforcer les cadres légaux et institutionnels pour une gestion plus participative des ressources naturelles. Les activités de la CMNNC s'étendent également au commerce, à la santé et à la sécurité. Des patrouilles frontalières communes y circulent et la démarcation de la frontière entre les deux pays est achevée.

Les enjeux clés de la Commission concernent la sécurité, la désertification et les besoins en eau. Les patrouilles conjointes et la force multinationale conjointe (MNJTF, *Multinational Joint Task Force* – composée de forces du Bénin, du Cameroun, du Niger, du Nigéria et du Tchad) ont permis de freiner certaines attaques de Boko Haram. La multiplication des initiatives sécuritaires transfrontalières pourraient limiter les fermetures de frontières imposées durant les états d'urgence comme ce fut le cas en 2012 et 2013 dans les États de Yobe et de Borno. La situation avait touché fortement l'économie, le commerce agricole avec les pays voisins et le niveau des prix dans la région du Diffa dans le sud du Niger et dans le nord du Nigéria (Maiduguri).

La coopération transfrontalière entre Niger et Nigéria est d'autant plus importante que le Niger fait transiter une part importante de ses exportations vers les ports nigérians. Le Nigéria est attaché à rester l'un des accès à la mer pour les pays enclavés, comme l'illustre l'une des initiatives de la CMNNC pour la libre circulation des biens en transit qui avait conduit à la création d'une mission commerciale au niveau des concessionnaires du port et des opérateurs du terminal. Le rôle de cette mission est de sensibiliser les acteurs économiques nigérians et de développer les échanges dans un climat sécuritaire tendu.

Éminemment concerné par les problématiques transfrontalières du fait de son rôle moteur dans l'économie régionale, le Nigéria met en place la *National Boundary Commission* (NBC), inaugurée en 1988 à Abuja. Considérée comme une commission frontalière pionnière en Afrique, elle dépend directement de la Présidence de la République. La Commission gère l'intégrité des frontières communes avec les pays voisins par l'intermédiaire de cinq commissions mixtes. Depuis la redéfinition de ses prérogatives en 2006, la NBC élargit ses interventions, particulièrement dans le développement transfrontalier. L'un des enjeux de la NBC est de remédier aux dysfonctionnements dans la résolution des litiges frontaliers jusqu'alors placés sous la responsabilité de diverses commissions ad hoc sans mécanisme de coordination. Ces dix premières années d'existence se concentrent sur la résolution des contentieux frontaliers avec les pays voisins, notamment le Bénin, le Cameroun, le Niger et la CBLT. En 2006, les missions de la NBC s'accroissent avec l'adoption du *National Boundary Commission Act*. La NBC peut désormais intervenir dans le règlement pacifique de litiges frontaliers, non seulement avec l'un de ses voisins mais également en interne de la Fédération lorsque des besoins d'arbitrage se font sentir. Ainsi depuis dix ans, le travail de la Commission s'oriente principalement dans le règlement des contentieux frontaliers entre États fédérés, gouvernements locaux et communautés avec plus d'une dizaine de litiges résolus, notamment entre les États de Jigawa et Kano, Kaduna et Kano, Kaduna et Katsina, Kaduna et Plateau. La NBC gagne en légitimité du fait de son expertise et de ses capacités à coordonner la résolution des litiges frontaliers. Face aux récents défis sécuritaires et aux mouvements de personnes, le vice-président rappelle en septembre 2015 le besoin de remédier aux dysfonctionnements dans la coordination et la cohérence des interventions de la NBC et des agences nationales comme la *Nigeria Custom and Immigration Services*. S'y ajoutent des enjeux liés au financement ou à la destruction de bornes.

DES RÉSULTATS INÉGAUX ?

D'une manière générale, l'intégration régionale en Afrique est la plus fructueuse lorsque les institutions ciblent des régions déterminées, sont fortement soutenues par leurs États membres et des bailleurs, et enfin réunissent des pays avec une même monnaie. Ainsi, en s'appuyant sur la coopération sectorielle entre des pays à majorité francophone, le CILSS répond à certains des besoins cruciaux des pays sahéliens, notamment la sécurité alimentaire et la gestion des ressources naturelles. Le succès de la SACU et des organisations de la Zone franc montre également qu'il est possible de parvenir à un haut degré d'intégration régionale entre des pays dotés de dispositifs formels avant la décolonisation. Ces grandes réussites ne peuvent cacher le fait que les progrès vers l'intégration régionale sont plutôt inégaux (UA/BAD/CEA, 2016) et limités depuis les années 60 (Aryeetey, 2001 ; UA, 2009, 2013 ; CEA/UA/BAD, 2010, 2012, 2013). Ce constat s'illustre notamment par la comparaison entre les objectifs du Traité d'Abuja et les réalisations à ce jour.

Entré en vigueur en 1994, le Traité prévoit la mise en place graduelle de la Communauté économique africaine en six étapes jusqu'en 2034. La première étape (1994–99) qui porte sur la création de communautés économiques là où elles n'existent pas, est achevée à quelques exceptions près. La deuxième étape (1999–2007) qui vise la suppression des barrières tarifaires et non tarifaires intrarégionales au sein des CER et l'harmonisation des droits de douane vis-à-vis des pays tiers, avance mais n'est pas terminée. La troisième étape (2007–17) au cours de laquelle chaque communauté économique régionale doit créer une zone de libre-échange et une union douanière, est loin d'être aboutie. En outre, on ne sait pas dans quelle mesure les objectifs des prochaines étapes d'intégration régionale, devant conduire à une union économique et monétaire panafricaine, à la création d'une banque centrale africaine ainsi qu'à l'instauration d'une monnaie africaine unique, seront atteints.

Les organisations régionales ont contribué (dans une faible mesure) à développer les échanges intrarégionaux qui représentent officiellement environ 12 % des flux commerciaux totaux en Afrique subsaharienne (BAD/OCDE/PNUD, 2015). Ce pourcentage est bien inférieur à celui observé dans d'autres régions du monde où les échanges intrarégionaux peuvent constituer jusqu'à 66 % des échanges totaux, comme en Europe. Dans certaines parties du continent, en Afrique australe par exemple, les échanges infrarégionaux reculent et ne représentent que 15 % des flux totaux en 2008 contre 22 % en 2002 (Mbekeani, 2013). Les politiques régionales se réfèrent souvent à ces chiffres, fondés sur des données officielles, afin d'encourager de nouveaux efforts pour renforcer l'intégration régionale. Cependant, la majeure partie des échanges africains ne sont pas pris en compte et si l'on ajoute les échanges transfrontaliers informels aux chiffres officiels, la part du commerce intrarégional en Afrique subsaharienne s'en trouve réévaluée. Selon de récentes estimations, les échanges transfrontaliers non enregistrés pourraient représenter de 30 à 40 % du commerce total pour la SADC à plus de 75 % pour des pays comme le Bénin et l'Ouganda (CNUCED, 2013). La part réelle du commerce intra-africain est probablement analogue aux niveaux observés en Amérique latine et dans les Caraïbes (20 %).

L'une des critiques les plus récurrentes sur l'intégration régionale en Afrique concerne l'écart entre la façon dont les politiques régionales sont conçues par des organismes supranationaux et leur opérationnalisation. La plupart des organisations régionales peinent à assurer l'application des accords signés entre les États et à les transformer en vecteur de changement structurel dans les régions et pays d'Afrique. En d'autres termes, le régionalisme tel qu'il devrait être ne correspond pas à la régionalisation telle qu'elle se manifeste au quotidien. Il serait erroné toutefois d'attribuer les résultats décevants et la lenteur du processus d'intégration régionale en Afrique aux seules organisations supranationales. Les États-Nations et les acteurs du secteur privé ont aussi leur part de responsabilité dans le défaut d'application concrète des politiques d'intégration sur le continent.

De nombreux pays ne sont guère incités à s'engager effectivement dans un renforcement de l'intégration institutionnelle avec leurs voisins. Dans un système patrimonial qui

favorise les relations interpersonnelles au sein de la société et de l'État, les initiatives régionales vont souvent à l'encontre des intérêts même de l'État et de ses clients du secteur privé pour lesquels les frontières constituent une ressource plutôt qu'une contrainte. La remarque formulée par Bach il y a plus de quinze ans selon laquelle : « l'intégration interétatique est stimulée par la distorsion des marchés, non par la libéralisation des échanges » (1999 : p. 13, voir Bach 2016) semble toujours se vérifier aujourd'hui, malgré des progrès. Au Nigéria, par exemple, la persistance du commerce informel, la libéralisation partielle du marché et la réforme du régime douanier ont moins à faire avec la protection des industries nationales qu'avec les bénéfices engendrés par le commerce de réexportation illégal (Raballand et Mjekiqi, 2010 ; Golub, 2012). Au Bénin, l'existence de disparités de part et d'autre des frontières nationales est depuis longtemps une garantie de recettes pour l'État et pour le secteur privé car une grande partie des biens importés depuis les marchés internationaux est destinée à être vendue aux pays voisins par des voies informelles (Hoffmann et Melly, 2015).

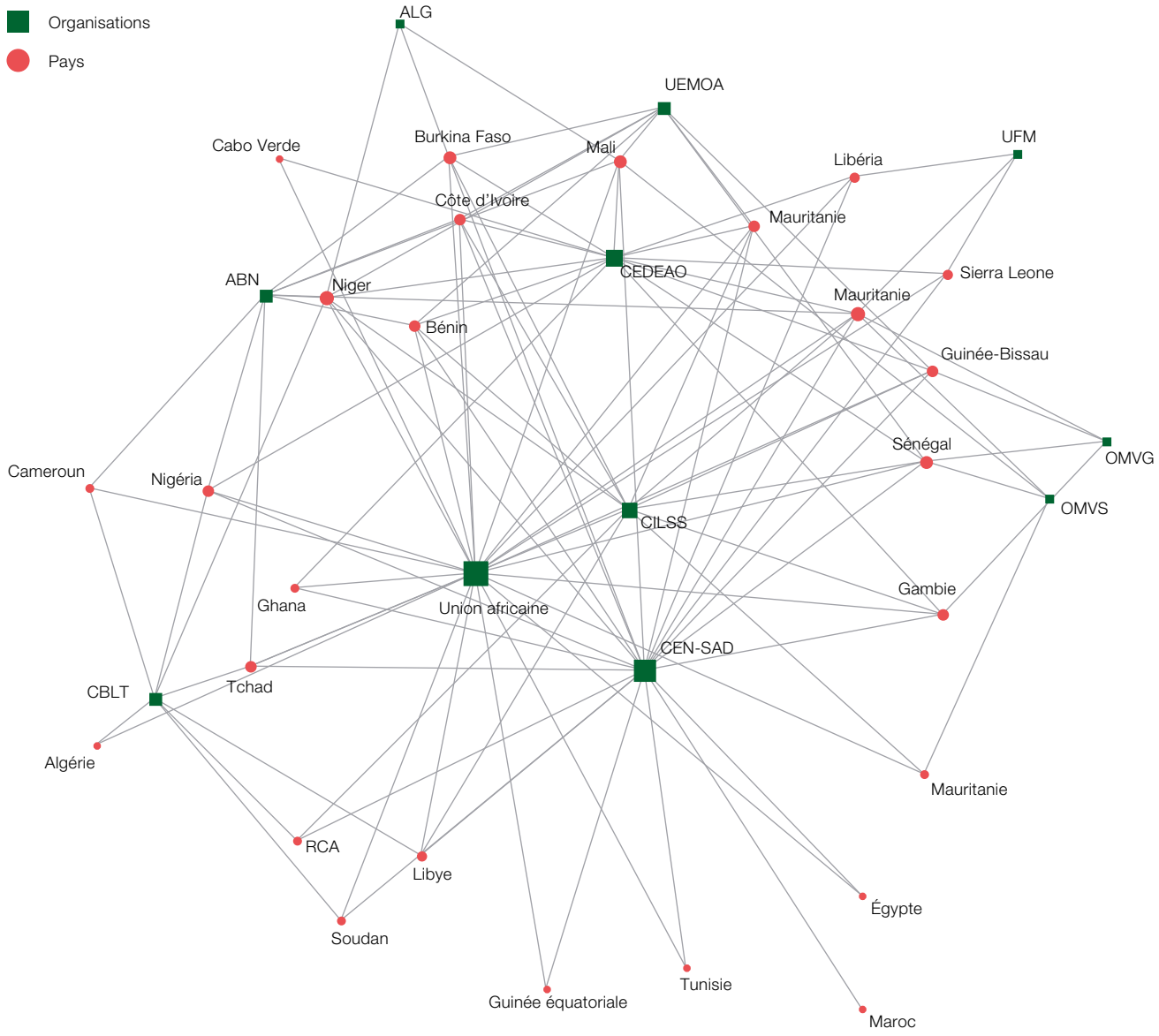
L'intégration régionale est également affaiblie par le grand nombre d'organisations en place ayant des objectifs analogues ou divergents. La majorité des États d'Afrique sont membres de plusieurs groupements régionaux avec des coûts de coordination élevés, sources de concurrence entre les politiques ou de confusion pour les bailleurs internationaux (Dirar, 2010 ; Hartzenberg, 2011). En Afrique de l'Ouest, certains programmes menés par la CEDEAO et l'UEMOA coexistent aux côtés d'une myriade de groupements régionaux spécialisés comme l'ALG ou l'OMVS. En Afrique de l'Est et en Afrique australe, l'affiliation concomitante au COMESA, à la SADC, à la SACU et à la CEA est aussi particulièrement fréquente.

Le phénomène des adhésions multiples est particulièrement visible par le relevé des organisations dont chaque pays est membre. Il est visualisé à l'aide d'une représentation graphique des réseaux où les pays sont des cercles rouges et les organisations dont ils sont membres, des carrés verts (Graphique 6.1). L'analyse repose sur l'hypothèse selon laquelle l'affiliation au même groupement régional est un indicateur des relations entre représentants des États ; ces derniers pouvant utiliser les programmes élaborés par chaque organisation pour mettre en place ou développer des activités conjointes. Il apparaît que les 18 pays d'Afrique de l'Ouest pris en compte dans ce rapport (CEDEAO plus Mauritanie, Cameroun et Tchad) sont liés par 11 organisations régionales[2]. Le réseau est assez compact et dense : 40 % environ des liens possibles entre les pays et les organisations sont représentés dans le graphique, ce qui confirme l'idée que la multi-appartenance est une pratique très répandue dans la région. La densité des liens est particulièrement forte entre les pays francophones d'Afrique de l'Ouest souvent membres de grandes organisations régionales, comme la CEDEAO et l'UEMOA, et d'autres organisations locales sectorielles, comme l'ALG, l'ABN ou l'OMVS. La taille des nœuds est proportionnelle au nombre de liens ; cette mesure appelée centralité de degré permet de connaître l'importance respective de chaque pays et de chaque organisation. Le Niger est le pays de la région qui arrive en tête pour ce qui est des adhésions multiples, suivi par d'autres pays francophones comme le Burkina Faso, la Guinée, le Bénin et la Côte d'Ivoire. Par ailleurs, en dehors de l'UA dont tous les pays africains sont membres sauf le Maroc, la CEN-SAD, la CEDEAO et le CILSS comptent le plus de liens dans la région.

L'adhésion concomitante des pays à plusieurs organismes et l'importance des sommets des chefs d'États rappellent aussi que les groupements régionaux africains sont des cadres essentiels pour la conduite des relations internationales depuis les années 60. Cette situation reflète le poids des relations interpersonnelles dans les politiques et l'action publique. Plutôt que d'être considérées comme redondantes, les nombreuses institutions régionales ayant les mêmes missions sont considérées par beaucoup de responsables africains comme autant de possibilités de consolider le pouvoir de l'État (Herbst, 2007). L'efficacité des groupements régionaux dépend dans une large mesure de la qualité des relations interpersonnelles entre les chefs d'État qui agissent souvent comme « des individus plutôt que comme des représentants d'un système politique » (Bossuyt, 2015 : 53). La prééminence des relations interpersonnelles sur les relations intergouvernementales est également favorisée par le développement

Graphique 6.1

Réseau d'appartenance aux organisations régionales



de la paradiplomatie au niveau mondial. Ce schéma est utilisé par les élites politiques pour promouvoir les intérêts nationaux au sein des institutions financières internationales comme auprès de l'UE et d'autres bailleurs internationaux. Cependant, cela contribue aussi à paralyser les institutions chaque fois que des décisions doivent être prises, surtout lorsqu'il s'agit de créer des unions douanières ou d'harmoniser des tarifs extérieurs communs incompatibles (BAD, 2014 : 15).

L'intégration régionale est également affectée par les crises politiques et les conflits. Si le nombre de conflits diminue dans le monde depuis la fin de la Guerre froide, l'Afrique est le théâtre d'une recrudescence de la violence politique depuis les années 90, époque à laquelle bon nombre de dirigeants de partis uniques perdent brutalement leur soutien extérieur. En conséquence, plusieurs organisations régionales interrompent leurs activités pour un temps plus ou moins long. La Communauté économique des pays des grands lacs (CEPGL), par exemple, est suspendue en 1996 du fait de la première guerre du Congo. Elle est rétablie en 2010. L'UFM connaît une longue période

d'inactivité en raison des guerres civiles au Libéria et en Sierra Leone avant d'être réactivée en 2004. Plus récemment, les progrès de l'IGAD vers l'intégration régionale en Afrique de l'Est sont ralentis par les conflits en Somalie et au Soudan. Dans le nord du continent, l'intégration régionale au sein de l'UMA piétine du fait de l'hostilité persistante entre le Maroc et l'Algérie sur le statut du Sahara occidental. Enfin, les activités de la CEN-SAD, initialement financées par les pétrodollars, sont mises à mal du fait de la crise libyenne qui sévit depuis 2011.

NOTES \\\\\

Raballand, G. et E. Mjekiqi (2010), « Nigeria's Trade Policy Facilitates Unofficial Trade but not Manufacturing », in Treichel, V. (dir. pub.), *Putting Nigeria to Work. A Strategy for Employment and Growth,* Banque mondiale, Washington, DC.

UA (2013), *Situation de l'intégration en Afrique (SIA IV),* Union africaine, Addis Abeba.

UA (2009), *Rapport de la Commission sur la mise en œuvre du Programme frontière de l'Union africaine,* Conseil exécutif de l'Union africaine, Addis Abeba.

UA/BAD/CEA (2016), *Indice de l'intégration régionale en Afrique,* www.integrate-africa.org/.

Chapitre 7

Les réseaux de politiques publiques transfrontaliers ouest-africains

Le réseau des organisations régionales 162
Cartographier les réseaux de politiques publiques 168
Échange d'information et coopération transfrontalière 171
Pouvoir et coopération transfrontalière 179
L'effet des frontières sur les réseaux de politiques publiques 185
Spatialisation des réseaux sociaux 191

Le Chapitre 7 cartographie la manière dont les organisations et individus impliqués dans les réseaux de politiques publiques transfrontaliers sont connectés en Afrique de l'Ouest. L'un des enjeux majeurs de la coopération transfrontalière est de parvenir à formuler des principes et de conduire des actions qui transcendent les particularités nationales. Ce faisant, la coopération transfrontalière réunit des organisations et des individus aux objectifs et profils très divers, qui doivent néanmoins travailler de concert et aboutir à des consensus acceptables pour chacun. S'appuyant sur des enquêtes de terrain conduites à l'échelle de l'Afrique de l'Ouest, dans la vallée du fleuve Sénégal, dans le Liptako-Gourma et dans la région du lac Tchad, le rapport met en évidence quels sont les acteurs engagés dans la coopération transfrontalière, quelles sont leurs relations formelles et informelles, quelles sont les contraintes structurelles qui limitent leurs échanges d'information et de pouvoir, et quel est l'impact des frontières nationales sur le processus de construction régionale.

Messages clés

- Le réseau des organisations de coopération transfrontalière est une structure centre-périphérie où les acteurs centraux et périphériques interagissent de préférence avec le cœur du réseau.
- En termes de gouvernance transfrontalière, les organisations gouvernementales et inter-gouvernementales jouent un rôle central : leurs relations internes et externes sont plus denses que celles liant les ONG et le secteur privé au reste du réseau.
- Sauf dans la région du lac Tchad, la faible densité et la structure décentralisée des réseaux d'information régionaux et locaux paraissent adaptée à la circulation d'informations entre partenaires aux statuts et aux compétences très divers.
- Les réseaux de gouvernance de la région reposent sur un petit nombre d'intermédiaires appelés brokers, qui mettent en relation les décideurs politiques de plusieurs pays.
- L'effet des frontières est moins marqué entre acteurs impliqués dans les politiques publiques locales que régionales, où plus de 67 % des relations sont entretenues entre acteurs d'un même continent.
- Dans la région du fleuve Sénégal et du Liptako-Gourma, le réseau d'information de la coopération transfrontalière est structuré autour des capitales et d'un semis dense de petites et moyennes villes ; dans la région du lac Tchad, le réseau d'information est centré sur N'Djaména.

LE RÉSEAU DES ORGANISATIONS RÉGIONALES

En Afrique de l'Ouest, comme ailleurs dans le monde, les organisations impliquées dans la coopération transfrontalière sont particulièrement diverses du point de vue de leur extension géographique, de leurs compétences institutionnelles, de leurs objectifs et de leurs moyens financiers. Aux côtés des États, qui occupent habituellement une place prépondérante dans le domaine transfrontalier, on trouve aussi bien des organisations multinationales ou supranationales que des bailleurs de fonds, des organisations non gouvernementales (ONG) et des entreprises privées, sans oublier les autorités locales et régionales de chaque pays. Ces acteurs sont susceptibles d'entretenir des relations très variables les uns avec les autres, selon leur degré de compétence juridique ou leurs capacités financières par exemple, ce qui rend l'analyse des politiques publiques particulièrement complexe.

La grande diversité d'acteurs impliqués dans la coopération transfrontalière et leurs

relations complexes peuvent être cartographiées en utilisant l'analyse des réseaux sociaux, qui mesure la centralité de chaque organisation selon les relations qu'elle entretient avec les autres structures (Chapitre 4). Pour ce faire, 16 organisations impliquées dans la coopération transfrontalière en Afrique de l'Ouest sont retenues sur la base d'un inventaire des principales structures institutionnelles actives dans la région (Chapitre 6).

Il s'agit du Programme frontière de l'Union africaine (PFUA), du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), des trois communautés économiques présentes dans la région (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, CEDEAO ; Communauté économique des États de l'Afrique centrale, CEEAC ; Communauté des États sahélo-sahariens, CEN-SAD) et de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). À cela s'ajoutent les organisations régionales sectorielles comme le Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS), l'Autorité de développement intégré de la région du Liptako-Gourma (ALG), l'Union du fleuve Mano (UFM), la Commission du bassin du lac Tchad (CBLT), l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal (OMVS), l'Autorité du bassin du Niger (ABN) et l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Gambie (OMVG). La *Nigeria-Niger Joint Commission for Cooperation,* la *National Boundary Commission* (NBC) du Nigéria et le Comité de liaison de la route transsaharienne (CLRT) complètent la liste.

Afin d'établir dans quelle mesure ces organisations entretiennent des rapports formels entre elles, l'analyse s'appuie sur les rapports annuels et documents stratégiques publiés par chaque organisation aux cours des cinq dernières années (2010–15). Dans la mesure où l'objectif de l'analyse est de cartographier un réseau aussi exhaustif que possible, les relations entre organisations prises en considération peuvent être de diverses natures pour autant qu'elles se rapportent à la coopération transfrontalière : appui financier, soutien institutionnel, partenariat stratégique, réalisation commune.

Contrairement au réseau qui lie les pays ouest-africains aux organisations régionales (Graphique 6.1), le réseau des organisations impliquées dans la coopération transfrontalière en Afrique de l'Ouest est d'une taille inconnue. Chacune des organisations avec lesquelles les organisations régionales ouest-africaines sont liées sont en effet susceptibles d'entretenir des relations entre elles et avec d'autres organisations dans le monde, multipliant les connexions potentielles. Du fait que l'analyse se focalise sur l'Afrique de l'Ouest et ses organisations régionales, seules sont prises en considération les relations directes entre les 16 principales organisations impliquées dans la coopération transfrontalière et leurs partenaires. Le réseau ainsi constitué contient alors 125 organisations, reliées par 236 liens. Toutes les organisations du réseau sont connectées par au moins une relation au reste du réseau : il n'existe aucun acteur ou sous-groupe d'acteurs isolés. Ce constat cache toutefois une forte hétérogénéité interne au réseau.

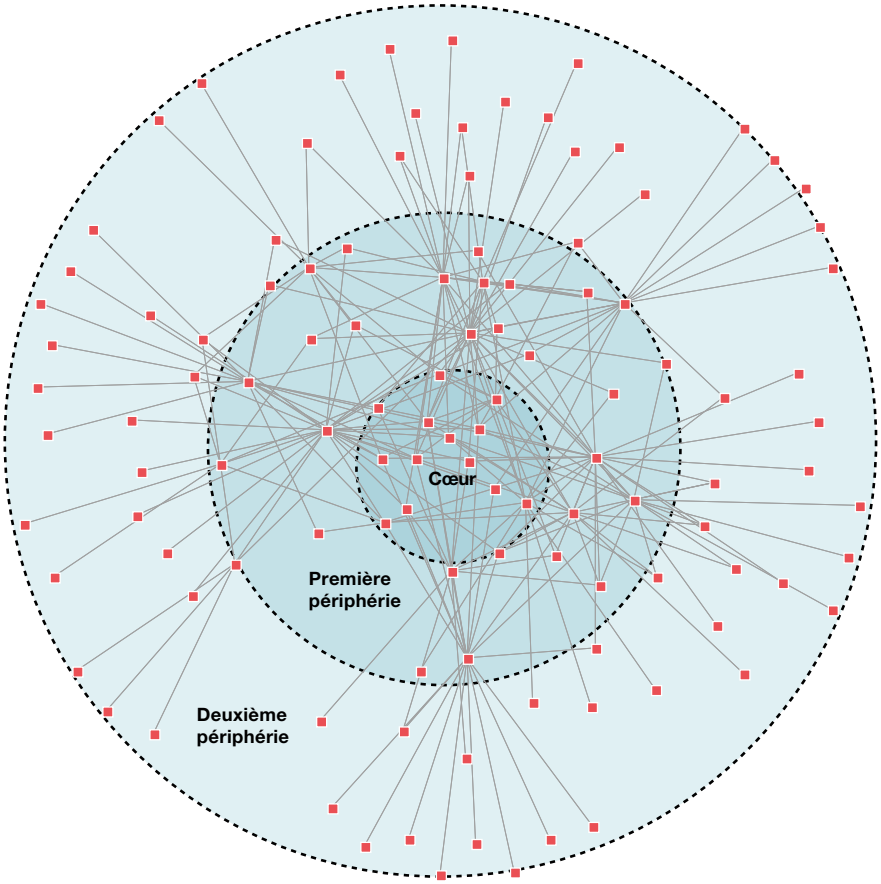
L'analyse montre en effet que le réseau des organisations de coopération transfrontalière est proche d'une structure centre-périphérie dans laquelle les acteurs centraux interagissent de préférence avec d'autres acteurs centraux, tandis que ceux de la périphérie n'interagissent pas entre eux mais avec le cœur du réseau. Du fait que tous les acteurs du réseau tendent à interagir avec le cœur, la densité y est particulièrement forte entre organisations centrales et faible entre organisations périphériques. Ce genre de structure n'est pas propre aux organisations régionales de la région. Il est, par exemple, caractéristique du commerce mondial, du marché interbancaire, des interactions entre scientifiques ou des publications dans les grandes revues académiques (Borgatti et Everett, 2000). Bien qu'induisant des rapports de dépendance entre le centre et la périphérie, une structure de ce type est supposée fonctionner de manière plus performante qu'une structure plus décentralisée dans laquelle se trouvent de multiples sous-groupes peu hiérarchisés (Csermely et al., 2013).

Les réseaux de type centre-périphérie se caractérisent habituellement par une très forte distinction entre le cœur du réseau et ses marges, qui peuvent aller jusqu'à former deux ensembles distincts. Par rapport à ce schéma théorique, la structure observée en Afrique de l'Ouest est formée d'un noyau central connecté à un nombre restreint d'organisations qui jouent le rôle d'intermédiaire entre le noyau et les organisations encore plus périphériques

(Graphique 7.1). L'existence de ce niveau intermédiaire d'organisations peut être mise en évidence par le calcul d'un modèle qui divise les acteurs en deux catégories – centraux et périphériques – avant de calculer la corrélation entre une structure idéale où toutes les organisations appartiendraient soit au centre, soit à la périphérie du réseau et la structure du réseau observé. Dans le cas des organisations considérées, la corrélation est de seulement 0.55, ce qui signale qu'il s'agit plutôt d'un réseau à double périphérie dans lequel les organisations qui occupent une place intermédiaire entre le cœur et la périphérie sont susceptibles de jouer les médiateurs entre des organisations très différentes (Cattani et Ferriani, 2008).

Le cœur du réseau est occupé par un petit nombre d'organisations supranationales (Union africaine – UA, CEDEAO, UEMOA, Communauté économique et monétaire des États de l'Afrique centrale – CEMAC), de deux grandes institutions bancaires (Banque mondiale, Banque africaine de développement – BAD) et de l'Union européenne (UE), de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (UNECA), de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), et enfin de l'Agence allemande de coopération internationale (GIZ) (Graphique 7.2). De très fortes interconnexions existent formellement entre ces organisations et un nombre restreint d'organisations régionales situées en première périphérie du réseau. Parmi ces organisations de la première périphérie figurent notamment les organisations chargées de la coopération transfrontalière dans la vallée du fleuve Sénégal, le Liptako-Gourma et la

Graphique 7.1
Centre et périphéries du réseau des organisations régionales en Afrique de l'Ouest

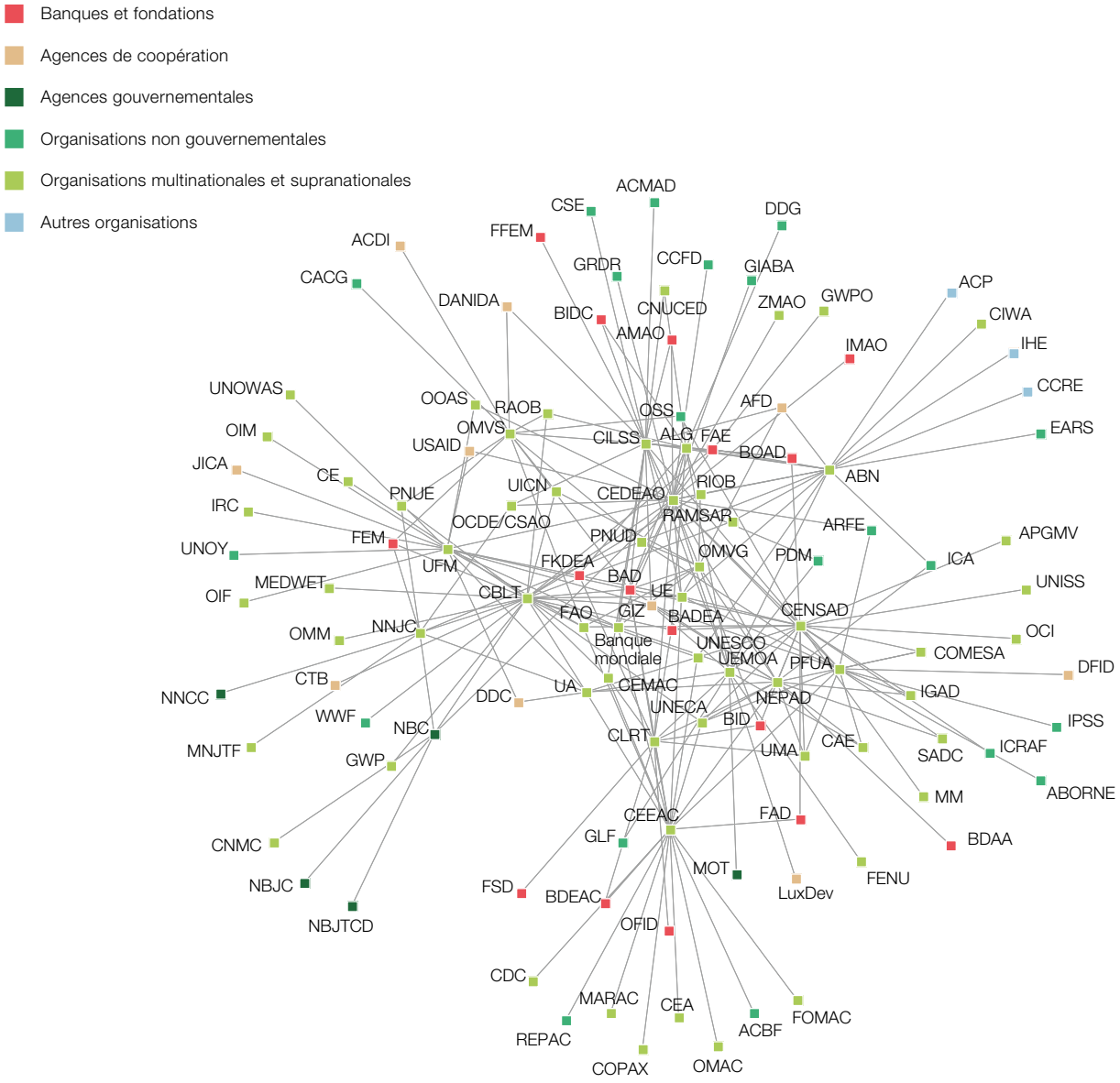


région du lac Tchad, qui entretiennent de fortes connexions avec des partenaires de natures très différentes sur le plan international, régional et local, ainsi qu'avec de nombreux bailleurs de fonds et agences de coopération. L'ALG, par exemple, entretient des liens formels avec près d'une quinzaine d'autres organisations. Outre la CEDEAO, l'UEMOA et le CILSS, l'ALG est liée à plusieurs banques qui soutiennent le développement économique, social et environnemental de la région. Elle est associée à plusieurs structures dédiées à l'eau et travaille avec des organisations caritatives actives dans le renforcement des capacités de gestion de la frontière entre le Mali, le Burkina Faso et le Niger.

La position occupée par chacune des organisations actives dans la coopération transfrontalière permet d'évaluer leur importance relative dans le réseau. Celles qui possèdent un grand nombre de partenaires obtiennent un score élevé en matière de centralité de degré, une mesure locale qui ne tient pas compte de la structure globale du réseau mais seulement des connexions immédiates de chaque organisation (Tableau 7.1). Cette mesure peut être approfondie par le calcul de la centralité de pouvoir

Graphique 7.2

Réseau des organisations régionales en Afrique de l'Ouest par type



(aussi appelée centralité spectrale ou centralité de pouvoir de Bonacich) qui détermine si une organisation est fortement connectée à d'autres organisations qui sont elles-mêmes bien connectées. Il est en effet souvent plus important pour une organisation d'être bien connectée à un certain nombre d'autres partenaires stratégiques plutôt que de multiplier les liens avec le plus grand nombre possible d'organisations. Outre la centralité de pouvoir, la centralité d'intermédiarité évalue si une organisation joue le rôle d'intermédiaire entre les autres.

La CEDEAO, la CBLT, la CEN-SAD, l'UEMOA et le CILSS sont indubitablement les organisations régionales les mieux connectées, quelle que soit d'ailleurs la mesure utilisée pour juger de leur centralité. L'ordre des dix organisations les plus centrales change en effet assez peu selon les mesures considérées. En matière de centralité de degré, la CEDEAO possède le plus de relations, suivie de la CBLT, mais, dans l'ensemble, la centralité des organisations les plus centrales demeure faible. Ce constat indique que le réseau n'est pas constitué d'organisations reliées à un très grand nombre d'autres organisations. La centralité de pouvoir de la CEDEAO (0.618) est particulièrement élevée, un signe que l'organisation est connectée à d'autres organisations centrales et occupe de ce fait une position incontournable en matière de coopération transfrontalière dans la région.

La capacité de jouer un rôle d'intermédiaire est particulièrement importante pour les organisations impliquées dans la coopération transfrontalière de la région. En effet, la coopération transfrontalière repose souvent sur des chartes et des accords non contraignants du point de vue juridique, qui favorisent l'émergence de consensus et de solutions négociées entre acteurs. Les organisations qui forment des points de passage le long du plus court chemin entre autres organisations constituent alors des médiateurs obligés et peuvent contrôler les flux d'informations et de ressources au sein des réseaux de politiques publiques transfrontaliers. En Afrique de l'Ouest, cette position particulièrement favorable est occupée par un très petit nombre d'organisations régionales comme la CEDEAO, la CBLT, la CEEAC, le CILSS et la CEN-SAD. Leur importance est mise en évidence par le Graphique 7.3 qui représente chaque acteur selon sa centralité d'intermédiarité. Plus l'organisation joue le rôle

Tableau 7.1

Centralité des dix organisations les plus actives dans la coopération transfrontalière

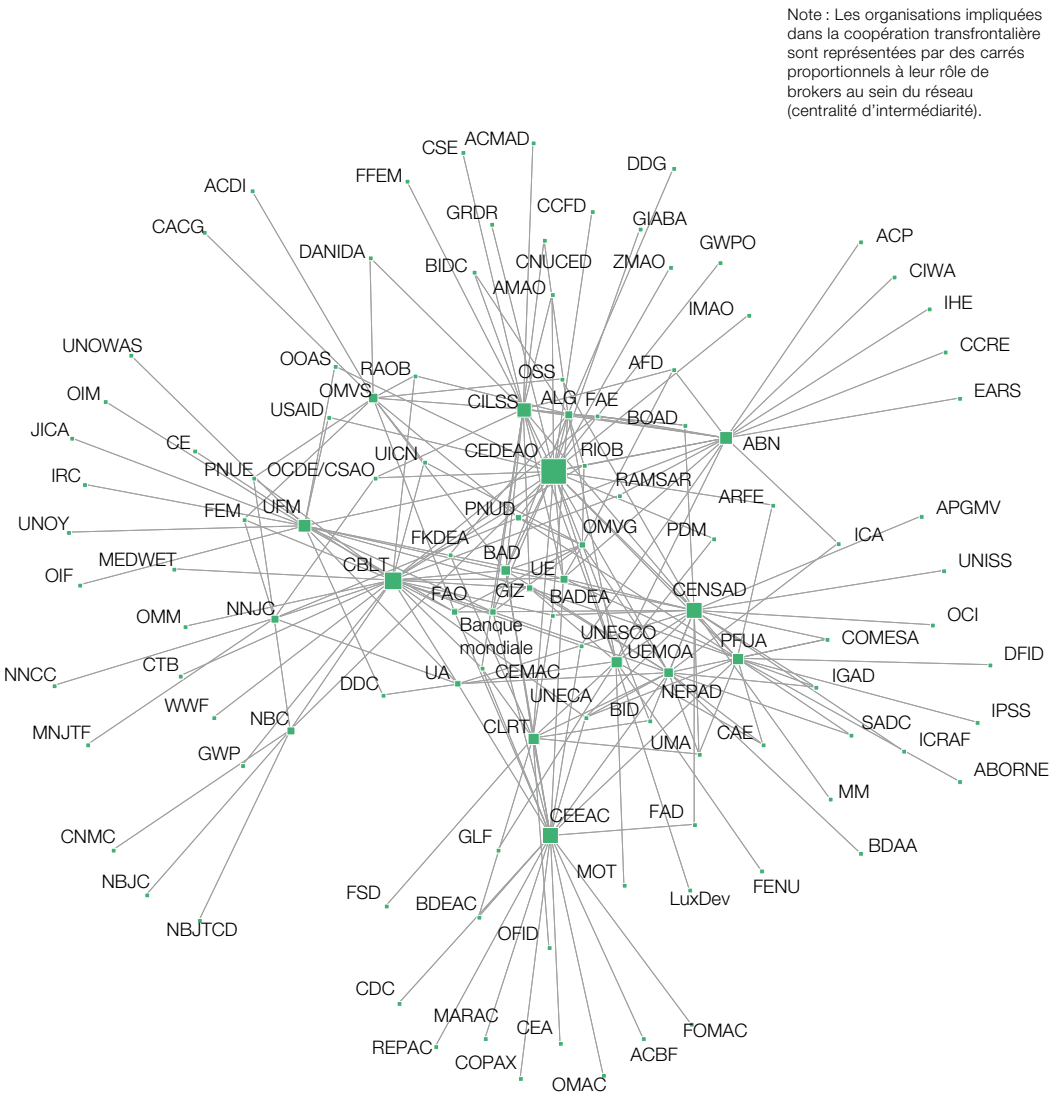
Rang	Centralité de degré		Centralité de pouvoir		Centralité d'intermédiarité	
1	CEDEAO	0.129	CEDEAO	0.618	CEDEAO	0.332
2	CBLT	0.109	CEN-SAD	0.368	CBLT	0.207
3	CEN-SAD	0.093	CILSS	0.359	CEEAC	0.158
4	CILSS	0.089	UEMOA	0.349	CEN-SAD	0.157
5	CEEAC	0.085	BAD	0.318	CILSS	0.156
6	ABN	0.069	NEPAD	0.317	UFM	0.122
7	NEPAD	0.069	CBLT	0.315	ABN	0.116
8	PFUA	0.065	UE	0.278	UEMOA	0.090
9	UFM	0.065	PFUA	0.250	PFUA	0.079
10	UEMOA	0.065	CEEAC	0.247	CLRT	0.073
Moyenne		*0.015*		*0.082*		*0.017*
Écart-type		*0.023*		*0.097*		*0.044*

d'intermédiaire – ou de *broker* selon la terminologie technique – plus son symbole est grand.

L'analyse des liens entre organisations permet de mettre en évidence, d'une part la structure centre-périphérie du réseau relatif à la coopération transfrontalière et d'autre part l'interconnexion entre organisations de nature très différente. Cette analyse organisationnelle repose sur l'existence de partenariats formels qui ne peuvent cependant, à eux seuls, renseigner sur le fonctionnement effectif de la coopération transfrontalière dans la région. Certaines organisations peuvent en effet être liées par des accords sans développer de projets concrets communs, par manque de moyens financiers ou du fait de l'évolution du contexte politique qui rend la coopération durablement impossible. Il importe donc, si l'on veut analyser de manière réaliste les réseaux de politiques publiques transfrontaliers, de tenir compte du fonctionnement effectif des acteurs impliqués dans la région. Ceci n'est possible qu'en changeant d'échelle d'analyse et en se focalisant sur les agents des organisations chargés de la coopération transfrontalière que sont les politiciens, les fonctionnaires et les autres représentants publics et privés.

Graphique 7.3

Brokers du réseau des organisations régionales en Afrique de l'Ouest



CARTOGRAPHIER LES RÉSEAUX DE POLITIQUES PUBLIQUES

L'analyse des réseaux de politiques publiques transfrontaliers ouest-africains au niveau individuel, et non organisationnel, ne peut s'appuyer sur un inventaire de la littérature. Elle nécessite une enquête de terrain bien particulière auprès des acteurs impliqués dans la coopération transfrontalière, qu'ils soient représentants des organisations régionales, de la société civile, du milieu des affaires, des autorités territoriales ou des agences de développement. Afin de couvrir à la fois les dynamiques régionales et locales de la coopération transfrontalière, l'enquête s'appuie sur des entretiens en face-à-face conduits à l'échelle de l'Afrique de l'Ouest et de trois microrégions : la vallée du fleuve Sénégal, le Liptako-Gourma et la région du lac Tchad.

L'une des particularités de l'analyse de réseaux est de ne pas pouvoir s'appuyer sur un échantillon de population car en sélectionnant aléatoirement certains individus, on perdrait un très grand nombre de leurs relations. Cette contrainte l'oblige à travailler sur des populations aussi exhaustives que possible (Chapitre 4). Les acteurs impliqués dans les réseaux sont en effet, par définition, statistiquement dépendants et ne peuvent donc être échantillonnés aléatoirement. À cela s'ajoute le fait que les acteurs les plus centraux, comme les ministres de la coopération ou les commissaires à l'intégration régionale, sont généralement uniques et ne peuvent être remplacés par d'autres s'ils sont indisponibles. Ces contraintes nécessitent que soient conduits des entretiens ciblés sur le principe de la « boule de neige », qui consiste à identifier une première vague d'acteurs pour ensuite conduire d'autres entretiens avec les personnes mentionnées par ces acteurs jusqu'à ce que les limites du réseau de politiques publiques soient atteintes.

Dans cette enquête, deux vagues d'entretiens en face-à-face sont nécessaires pour parvenir à atteindre les acteurs impliqués dans la coopération transfrontalière. Les personnes mentionnées au moins trois fois par les enquêtés de la première vague sont retenues pour la seconde vague, ceci afin de tenir compte de la popularité respective des très nombreux contacts mentionnés par les personnes interrogées. Un total de 137 entretiens est ainsi conduit entre mars et octobre 2015. Le taux de réponse atteint presque 75 % à l'échelle de l'Afrique de l'Ouest et dépasse 80 % dans les trois microrégions retenues (Tableau 7.2). Compte tenu des contraintes liées à la collecte des informations à l'échelle sous-continentale (Encadré 7.1), ces résultats permettent que l'analyse des réseaux de politiques publiques soit conduite sans que la proportion d'acteurs manquants n'affecte négativement l'étude des liens qui les unissent.

Les entretiens conduits auprès des acteurs impliqués dans la coopération en Afrique de l'Ouest conduisent à cartographier les relations entretenues entre 738 acteurs dans 40 pays (Tableau 7.3). Parmi ces acteurs, une très grande majorité vit en Afrique de l'Ouest (82.2 %, soit 607 acteurs), tandis que les autres se répartissent entre l'Europe (7.7 %, 57 acteurs), le reste de l'Afrique (7.0 %, 52 acteurs) et, plus minoritairement, l'Amérique du Nord (1.6 %, 12 acteurs) et le reste du monde (1.4 %, 10 acteurs).

L'analyse de réseaux s'intéresse principalement aux liens plutôt qu'aux attributs des acteurs interviewés. Au lieu de viser à la constitution d'un échantillon représentatif de la population totale et de récolter le plus d'informations sur chaque individu enquêté, le but est de connaître les connexions de chacune

Tableau 7.2
Population enquêtée et taux de réponse par cas d'étude

Cas d'étude	Nombre de personnes contactées	Nombre de personnes interviewées	Taux de réponse (%)
Afrique de l'Ouest	64	47	73.4
Région du Liptako-Gourma	31	27	87.1
Vallée du fleuve Sénégal	40	35	87.5
Région du lac Tchad	33	28	84.8
Total	**168**	**137**	**81.5**

des personnes connectées au réseau. Trois questions principales sont alors posées au cours des entretiens :

- Les acteurs interviewés sont tout d'abord invités à nommer les personnes avec lesquelles ils ont échangé des informations relatives à la coopération transfrontalière au cours des deux dernières années (2013–15). Ceci permet de reconstituer le *réseau d'information* qui lie les acteurs de la coopération transfrontalière. L'échange d'information considéré par l'enquête comprend les interactions personnelles, les échanges téléphoniques, les e-mails, les médias sociaux et les documents adressés à une personne en particulier. Privilégiant les flux d'information ciblant des individus spécifiques, il exclut les e-mails collectifs ou les notes à diffusion générale.
- Les acteurs interviewés sont ensuite amenés à nommer les acteurs qu'ils considèrent comme les plus importants dans le domaine de la coopération transfrontalière en Afrique de l'Ouest ou dans chacune des trois microrégions considérées. Cette information permet de reconstituer le *réseau de pouvoir* qui relie les acteurs de la coopération transfrontalière au cours des deux dernières années (2013–15). On suppose en effet que la probabilité qu'une personne soit reconnue par ses pairs comme étant particulière-

Encadré 7.1

De la difficulté à interroger les décideurs

Interroger 137 décideurs se trouvant potentiellement dans plus de 20 pays s'est révélé être une tâche délicate. Comme l'analyse structurelle s'intéresse principalement aux liens plutôt qu'aux attributs des acteurs, en tant que principale unité d'analyse, des entretiens en face à face devaient être menés avec au moins 80 % des acteurs identifiés. Si un acteur manque, il ne peut être remplacé par un autre contrairement à ce qu'autorisent les études économétriques traditionnelles.

Déterminer qui doit être interrogé. La première difficulté est de définir quels représentants d'organisations régionales devaient participer à la première vague d'entretiens. Cette sélection est déterminante pour l'enquête car ces personnes vont fortement influencer la structure de l'ensemble du réseau. Pour chaque étude de cas, des experts de différentes institutions d'Afrique de l'Ouest et d'Europe sont invités à désigner les personnes qui selon eux devaient être interrogées en premier. Puis, une liste est établie à partir des noms suggérés par les experts.

Obtenir les adresses courriels ou les numéros de téléphone. Il n'est pas toujours aisé d'obtenir les coordonnées professionnelles voulues car bon nombre des personnes visées utilisent leur adresse mél personnelle et non celle de leur institution. C'est pourquoi un grand nombre possible de participants potentiels est contacté au cours de grandes manifestations internationales comme le Forum du CSAO/OCDE tenu à Expo Milano en octobre 2015.

L'éparpillement géographique des personnes ciblées. Du fait de l'éparpillement des personnes ciblées en Afrique de l'Ouest et en Europe, il est difficile d'organiser des entretiens en face à face – ce qui demeuraient l'objectif tout en restant efficace et économique. Étant donné les problèmes de coûts et l'éparpillement des personnes ciblées ainsi que leur forte mobilité (missions), il a été décidé de conduire un petit nombre d'entretiens au téléphone lorsque cela était plus facile.

Réticence à répondre. Certains entretiens n'ont pas permis d'obtenir de réponses en raison de la réticence à donner des noms de personnes (et non d'organisations) sans l'autorisation préalable des intéressés. Dans de rares cas, les assurances de confidentialité et le caractère impératif de cette information mis en avant n'ont pas permis de venir à bout de cette réserve.

ment importante dans la région est une indication de son pouvoir dans le réseau.
- Une série de questions ouvertes portant sur les principales avancées et défis en matière de coopération fournit enfin des informations sur l'évolution temporelle de la coopération transfrontalière. Si l'analyse quantitative des réseaux permet de cartographier l'existence de liens entre individus, elle ne peut en effet expliquer la formation et l'intensité des interactions qui lient les acteurs de la coopération transfrontalière. C'est le rôle des questions ouvertes que de fournir des éléments d'interprétation qui complètent l'analyse quantitative.

Les informations collectées au cours de l'enquête sont combinées pour former un

Tableau 7.3
Provenance géographique des acteurs pris en considération dans l'enquête

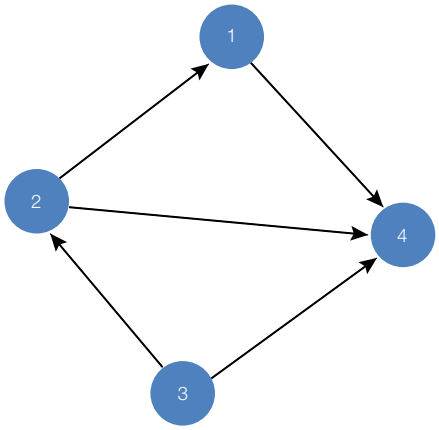
Pays	Nombre d'acteurs	Pays	Nombre d'acteurs
Afrique du Sud	8	Mali	113
Allemagne	6	Maroc	1
Arabie saoudite	2	Mauritanie	21
Autriche	1	Mexique	1
Belgique	17	Niger	94
Bénin	9	Nigéria	80
Burkina Faso	103	Ouganda	4
Cabo Verde	1	Pays-Bas	1
Cameroun	27	République centrafricaine	5
Canada	2	République démocratique du Congo	4
Côte d'Ivoire	15	Royaume-Uni	2
Espagne	2	Rwanda	2
États-Unis	9	Sénégal	78
Éthiopie	19	Sierra Leone	1
France	27	Soudan	1
Gabon	1	Suisse	1
Gambie	1	Swaziland	1
Ghana	9	Tchad	46
Guinée	9	Tunisie	1
Kenya	3	Inconnu	8
Libye	2	**Total**	**738**

tableau à double entrée (matrice) contenant en rang et en colonne le nom anonymisé de toutes les personnes mentionnées au cours des entretiens. La matrice ainsi constituée est ensuite transformée en un réseau social, dont les nœuds représentent les acteurs de la coopération transfrontalière et les liens les échanges d'information ou de pouvoir (Graphique 7.4). Les flux d'information entre acteurs sont symétriques, c'est-à-dire que si les acteurs 1, 2 et 3 sur le Graphique 7.4 mentionnent tous être en relation avec l'acteur 4, ce dernier est également en relation avec eux. La symétrie des liens n'est cependant pas valable dans le réseau de pouvoir où il importe de tenir compte de la direction des liens, qui favorisent les acteurs le plus souvent mentionnés par leurs pairs.

Une fois le réseau social cartographié, il devient possible de mesurer la centralité de chaque acteur en relation avec les autres, d'identifier les acteurs les plus centraux en matière d'échange d'information ou de pouvoir, et de mesurer l'effet des frontières sur la structure générale du réseau.

Graphique 7.4
Transformation d'une matrice en réseau

	Acteur 1	Acteur 2	Acteur 3	Acteur 4
Acteur 1	0	0	0	1
Acteur 2	1	0	0	1
Acteur 3	0	1	0	1
Acteur 4	0	0	0	0



ÉCHANGE D'INFORMATION ET COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE

Partout dans le monde, les flux d'information décroissent fortement avec la distance, avec pour conséquence que les échanges les plus fréquents et les plus intenses sont généralement entretenus entre personnes proches. La proximité géographique est ainsi bien connue pour accroître la densité des réseaux sociaux. Les individus proches du point de vue géographique tendent alors à développer des valeurs communes (Hipp et al., 2011) tandis que les individus partageant des valeurs proches tendent à se rassembler géographiquement (McPherson, Smith-Lovin et Cook, 2001). La proximité géographique encourage en particulier les contacts informels et le partage d'informations dites tacites, c'est-à-dire difficilement codifiables. Les communications en face-à-face demeurent ainsi d'une importance cruciale dans les réseaux sociaux, en dépit de la diminution des coûts de transports et des nouvelles technologies de l'information, qui favorisent essentiellement l'échange d'informations codifiables (Mok et al., 2010 ; Onnela et al., 2011). Ces principes généraux s'appliquent aux réseaux de politiques publiques actifs dans la coopération transfrontalière en Afrique de l'Ouest, qui nécessitent en effet de multiples concertations entre partenaires de natures très différentes.

L'analyse de la composition interne des réseaux et des relations entre grands types d'acteurs met en évidence une certaine diversité entre cas d'étude (Graphique 7.5). À l'échelle de l'Afrique de l'Ouest, les organisations intergouvernementales (OIG), comme l'UA, la CEDEAO, l'UEMOA ou le CILSS représentent plus de la moitié (55 %) des acteurs. C'est au sein de ces organisations que les relations sont les plus fréquentes, représentant plus d'un tiers des liens entretenus en matière de coopération transfrontalière dans le réseau régional. Les organisations gouvernementales telles que les directions ou commissions nationales des frontières ou les agences de coopération représentent 22 % des acteurs, tandis que les ONG, comme le Groupe de recherche

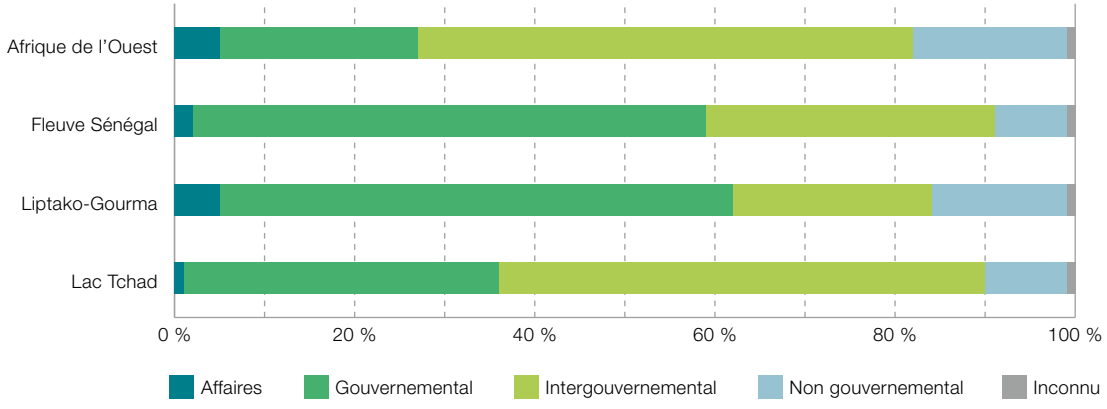
et de réalisations pour le développement rural (GRDR) ou le Réseau des organisations paysannes et des producteurs agricoles de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA) représentent 17 % des acteurs. Les relations entre ces deux types d'acteurs sont peu denses (12 % des liens). La part des représentants du monde des affaires est négligeable (5 %).

À l'échelle des trois microrégions considérées, des différences sensibles existent. Les organisations gouvernementales représentent près de 60 % des acteurs dans la vallée du fleuve Sénégal et le Liptako-Gourma, tandis que les OIG dominent nettement la région du lac Tchad avec plus de 50 % des acteurs. Dans la vallée du fleuve Sénégal, un quart des relations entretenues dans le réseau sont internes aux OIG et un autre quart relie les organisations gouvernementales aux OIG. Dans le Liptako-Gourma, ce sont les relations internes aux organisations gouvernementales qui dominent nettement (29 %) tandis qu'autour du lac Tchad, les organisations gouvernementales et intergouvernementales sont particulièrement bien connectées (25 % des liens).

Ces premiers résultats fournissent des indications précieuses sur le mode de gouvernance qui peut potentiellement régir les interactions entre acteurs de la coopération transfrontalière, à l'échelle régionale et dans chacune des microrégions. En Afrique comme ailleurs les systèmes de gouvernance qui ont longtemps dépendu des autorités centrales et de l'administration centrale se diversifient. La dispersion du pouvoir vers le bas au profit des administrations locales et régionales ; vers le haut au profit des organisations supranationales, ou vers l'extérieur en direction d'acteurs non gouvernementaux, donne lieu à un système de gouvernance à niveaux multiples dans lequel plusieurs échelons d'autorité sont imbriqués. Le concept de gouvernance multiniveaux, initialement élaboré pour décrire l'organisation du pouvoir de plus en plus structurée en réseau au sein de l'UE, a progressivement perdu de son européocentrisme pour inclure d'autres formes de gouvernance dans le monde (Hooghe et Marks, 2003). Il est à présent utilisé comme cadre général d'analyse des formes de gouvernance en réseau dans le monde à partir d'une analyse approfondie des interactions entre les décideurs (Curry, 2015).

L'analyse conduite en Afrique de l'Ouest montre, à ce titre, que les réseaux de coopération qui lient les représentants des grandes organisations régionales sont structurés sur une base identique à ceux qui lient les représentants des structures sectorielles locales dans la vallée du fleuve Sénégal, le Liptako-Gourma et la région du lac Tchad. Ces réseaux possèdent une structure lâche, comme le montrent les mesures présentées dans la partie supérieure du Tableau 7.4. Celles-ci permettent de juger si le réseau est plutôt formé d'acteurs bien insérés dans leur groupe ou d'intermédiaires connectant des groupes disjoints (brokers). Leur densité est particulièrement faible : moins de 5 % des liens potentiellement existants sont effectivement présents dans le réseau.

Graphique 7.5
Composition des réseaux d'information par type



Sauf dans la région du lac Tchad, ces réseaux d'information sont peu fragmentés : on y trouve peu d'acteurs isolés ou formant des petits groupes. Les acteurs de ces réseaux possèdent un nombre généralement limité de partenaires, inférieur à trois, sauf dans la vallée du fleuve Sénégal où le nombre moyen de partenaires est légèrement plus élevé (3.61). Les acteurs y forment de longues chaînes de relations plutôt que des petits groupes très soudés : il faut en moyenne plus de quatre étapes pour joindre un acteur à un autre. Ces propriétés sont typiques des réseaux « cosmopolitains » (Everton, 2013) qui privilégient les relations entre groupes plutôt que l'enracinement entre acteurs proches. Ce genre de réseau est l'exact opposé d'un réseau « provincial » formé d'acteurs partageant des relations très denses, comme des groupes d'amis proches où tout le monde se connaît par exemple.

La présence combinée d'un faible coefficient d'agglomération et de longs chemins entre acteurs est un signe supplémentaire que les réseaux ressemblent à des chaînons peu denses. Cette structure diffère à la fois d'un réseau aléatoire, dans lequel les deux valeurs sont faibles, d'un réseau régulier, dans lequel elles sont toutes les deux fortes, et d'un réseau petit-monde qui possède un fort coefficient d'agglomération et où tous les acteurs peuvent être atteints en peu d'étapes (Graphique 7.6). Elle reflète la complexité des processus d'information qui lient les décideurs politiques et leurs partenaires. Un représentant de la CEDEAO explique par exemple comment fonctionnent les échanges conduisant à de nouvelles régulations régionales :

> Nous commençons par entreprendre une enquête ou une étude. Puis, nous formulons une recommandation et sur cette base, nous entamons le processus d'élaboration de la réglementation. Lorsque le projet de réglementation est prêt, nous l'examinons dans le cadre d'un groupe de travail composé d'experts nationaux. Lorsque ce dernier a donné son avis sur le document, nous le soumettons à un autre groupe d'experts chargés de donner leurs propres points

Tableau 7.4
Principaux indicateurs des réseaux d'information

Mesures	Afrique de l'Ouest	Fleuve Sénégal	Liptako-Gourma	Lac Tchad
Nombre de nœuds	164	165	175	114
Nombre de liens	222	303	223	159
Enracinement et intermédiation				
Densité	0.02	0.02	0.01	0.03
Fragmentation du réseau	0.20	0.00	0.22	0.58
Nombre moyen de liens	2.62	3.61	2.44	2.83
Longueur de chemin caractéristique	4.21	4.05	4.73	4.97
Coefficient d'agglomération	0.05	0.15	0.12	0.00
Centralisation				
Centralisation de degré	0.09	0.05	0.17	0.13
Centralisation de proximité	0.01	0.24	0.01	0.01
Centralisation de pouvoir	0.45	0.43	0.51	0.23
Centralisation d'intermédiarité	0.23	0.39	0.32	0.13

de vue, et c'est aussi un long processus. Il nous a fallu par exemple cinq ans pour adopter la réglementation sur les semences. Cela demande beaucoup de consultations, beaucoup de réunions et beaucoup d'argent.

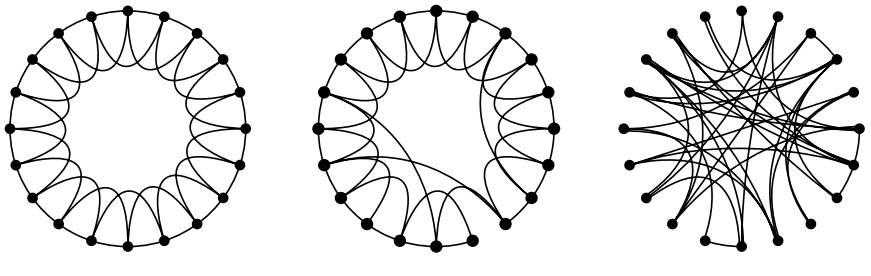
Les réseaux d'information possèdent également peu d'acteurs atypiques du point de vue de leur centralité, comme le confirment les mesures de centralisation présentées dans la partie inférieure du Tableau 7.4. Ces mesures permettent d'apprécier le degré d'inégalité entre acteurs dans le réseau et varient entre 0 – une situation où aucun acteur n'est plus central que les autres – et 1, une situation où la centralité d'un acteur est supérieure à celle de tous les autres, comme lorsqu'un individu occupe la place centrale d'un réseau en étoile. En matière d'échange d'information, les scores de centralisation de degré sont faibles, ce qui signifie que le nombre moyen de relations ne varie pas substantiellement au sein du réseau et qu'il n'existe pas d'individus très connectés. La centralisation de proximité, qui identifie si certains acteurs sont particulièrement proches, est faible sauf dans la vallée du Sénégal, où l'on peut s'attendre à trouver un groupe très dense d'acteurs. Les fortes valeurs en matière de centralité de pouvoir observées partout, sauf dans la région du lac Tchad, suggèrent que certains acteurs parviennent à être bien connectés à d'autres acteurs centraux malgré un nombre limité de connexions, en particulier dans le Liptako-Gourma. Les valeurs relatives à la centralité d'intermédiarité suggèrent, quant à elles, la présence de brokers importants dans les réseaux, en particulier dans la vallée du fleuve Sénégal.

Le rôle des brokers dans le réseau d'information ouest-africain est particulièrement visible sur le Graphique 7.7, qui représente chaque acteur individuel en proportion de sa centralité d'intermédiarité. C'est au sein de la CEDEAO que les brokers les plus importants peuvent être observés : quatre représentants de cette institution figurent parmi les dix acteurs les plus centraux du réseau (Tableau 7.5). La centralité de l'un des représentants de la CEDEAO en charge de la coopération transfrontalière (028) est de ce point de vue tout à fait remarquable dans la mesure où cet acteur se trouve au carrefour de plusieurs sous-groupes d'acteurs qui, sans lui, demeureraient déconnectés. Des brokers importants se trouvent également au sein du CILSS, de l'UA, de l'UEMOA et dans deux ONG (GRDR et *Global Local Forum [GLF]*).

À ce propos la manière dont les brokers sont définis par l'analyse de réseaux diffère de celle qui est usuellement utilisée dans la littérature africaniste. Cette dernière considère les brokers comme des acteurs formellement reconnus comme tels pour leurs compétences professionnelles. De nombreux travaux montrent ainsi l'importance des intermédiaires dans les transactions marchandes en Afrique, qu'il s'agisse des marchés de bétail ou des relations

Graphique 7.6

Topologie du réseau selon la longueur du chemin et le coefficient d'agglomération



	Réseau régulier	Réseau petit-monde	Réseau aléatoire
Longueur moyenne du plus court chemin	Importante	Courte	Courte
Coefficient d'agglomération	Élevé	Élevé	Faible

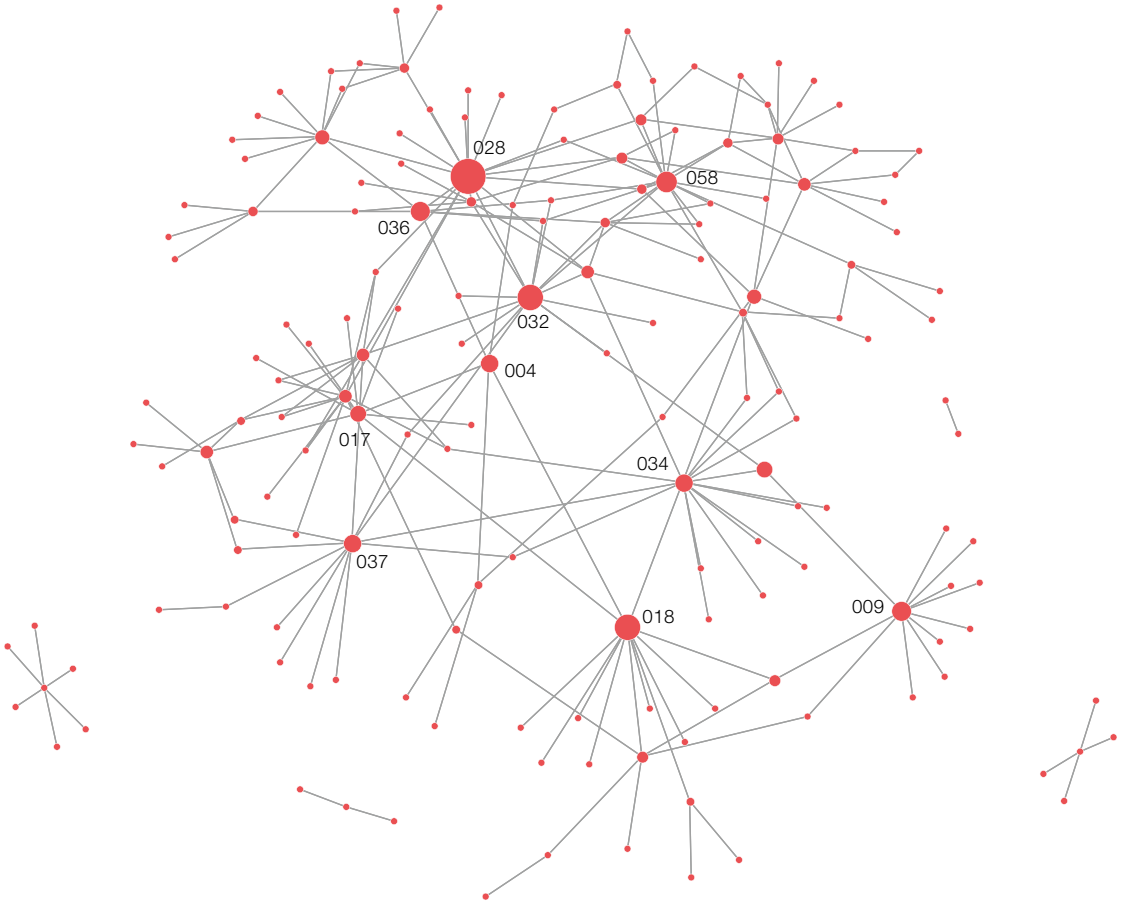
Source : adapté de Watts et Strogatz 1998

entre hôtes et marchands à longue distance (Little, 1992 ; Brooks, 1993). Dans la littérature consacrée aux réseaux sociaux, les brokers sont principalement définis par leur position vis-à-vis des autres acteurs, qui leur permet de mettre à profit des zones particulièrement peu denses des réseaux (Burt, 2005). Les brokers occupent ainsi une position structurelle – quelle que soit d'ailleurs leur activité professionnelle – qui peut varier selon le type de ressources circulant dans le réseau et qui ne peut être identifiée qu'une fois l'ensemble du réseau cartographié. Cette position demeure souvent inconnue des acteurs, qui jouent le rôle de brokers sans en être nécessairement conscients.

La structure du réseau de coopération transfrontalière de la vallée du fleuve Sénégal est bipolaire (Graphique 7.8). Elle oppose un sous-groupe très dense de représentants de l'OMVS (027, 010, 017, 028), situés à droite dans le graphique, à un sous-ensemble plus lâche composé d'acteurs gouvernementaux du Sénégal, du Mali et de Mauritanie (020, 006), d'agences de coopération (002, 019) et des ONG (029). Du fait de la structure bipolaire de ce réseau, les acteurs situés à l'interface des deux sous-groupes jouent un rôle d'intermédiaires particulièrement important. Le plus central (020) est un représentant de la Direction nationale des frontières du Mali à Bamako, qui échange aussi bien avec les experts de l'OMVS qu'avec les agences gouvernementales et les bailleurs de fonds présents dans la région.

La structure du réseau des acteurs impliqués dans la coopération transfrontalière dans le Liptako-Gourma prend la forme d'une

Graphique 7.7
Brokers du réseau d'information ouest-africain



Note : seuls les codes des dix acteurs les plus centraux sont représentés. Les acteurs impliqués dans la coopération transfrontalière sont représentés par des cercles proportionnels à leur rôle d'intermédiaire (broker) au sein du réseau.

Tableau 7.5
Centralité d'intermédiarité pour les acteurs obtenant les scores les plus élevés en Afrique de l'Ouest et dans la région du fleuve Sénégal

	Afrique de l'Ouest			Région du fleuve Sénégal		
	Acteur	*Score*	*Organisation*	*Acteur*	*Score*	*Organisation*
1	028	0.24	CEDEAO	020	0.40	Gouvernement du Mali
2	018	0.17	CILSS	029	0.21	GRDR
3	032	0.17	ARFE	010	0.18	OMVS
4	058	0.13	UA	006	0.16	Gouvernement de la Mauritanie
5	036	0.12	CEDEAO	002	0.14	DDC
6	009	0.11	CEDEAO	017	0.14	OMVS
7	004	0.11	CEDEAO	032	0.13	Gouvernement du Mali
8	034	0.10	GRDR	028	0.13	OMVS
9	037	0.10	GLF	019	0.12	GIZ
10	017	0.09	UEMOA	027	0.10	OMVS
Moyenne	*0.02*			*0.02*		
Écart-type	*0.04*			*0.05*		

Note : DDC est l'acronyme de l'agence suisse pour le développement et la coopération, ARFE est l'Association des régions frontalières européennes.

longue chaîne ponctuée d'importants brokers (Graphique 7.9). La position du maire (023) de l'une des villes frontalières de la région est particulièrement avantageuse en matière de circulation d'information. Elle lui permet de mettre en relation deux sous-groupes qui entretiennent peu de relations directes : les représentants des éleveurs regroupés au sein du Réseau Billital Maroobé (016, 024) et de l'Association pour la redynamisation des éleveurs au Niger (AREN) (008), situés sur la partie gauche du diagramme, et les représentants des agences gouvernementales et intergouvernementales (001, 003, 011) situés à droite.

Dans la région, les collectivités territoriales frontalières développent des cadres de concertation au niveau local qui supplémentent les initiatives prises par les organisations régionales. La politique de l'intercommunalité transfrontalière en matière de transhumance entre le Burkina Faso, le Niger et le Mali en est un exemple. Depuis 2011, les communes de Dori, Djibo, Gorom-Gorom, Sebba au Burkina Faso, les communes urbaines de Téra et de Tillabéri au Niger, le Conseil régional de Tombouctou et les communes de Gao et de Tombouctou au Mali sont ainsi regroupées au sein d'une Cellule de coopération décentralisée transfrontalière des collectivités territoriales du Sahel (C3SAHEL). Cette initiative, qui doit beaucoup à l'ancien maire de Dori, feu Hama Arba Diallo, a conduit les collectivités territoriales à élaborer un programme d'investissements commun dénommé Initiative pour l'intégration régionale au Sahel (IIRSAHEL, LOBI/UEMOA). L'existence d'un Cadre de concertation intercommunal transfrontalier entre le Niger et le Burkina Faso témoigne également de cette forme d'intégration « par le bas ». La mise en place d'accords de collaboration par les communautés d'éleveurs de part et d'autre des frontières favorise en effet l'entraide réciproque lors des déplacements de la transhumance. D'autres actions sont aussi initiées de

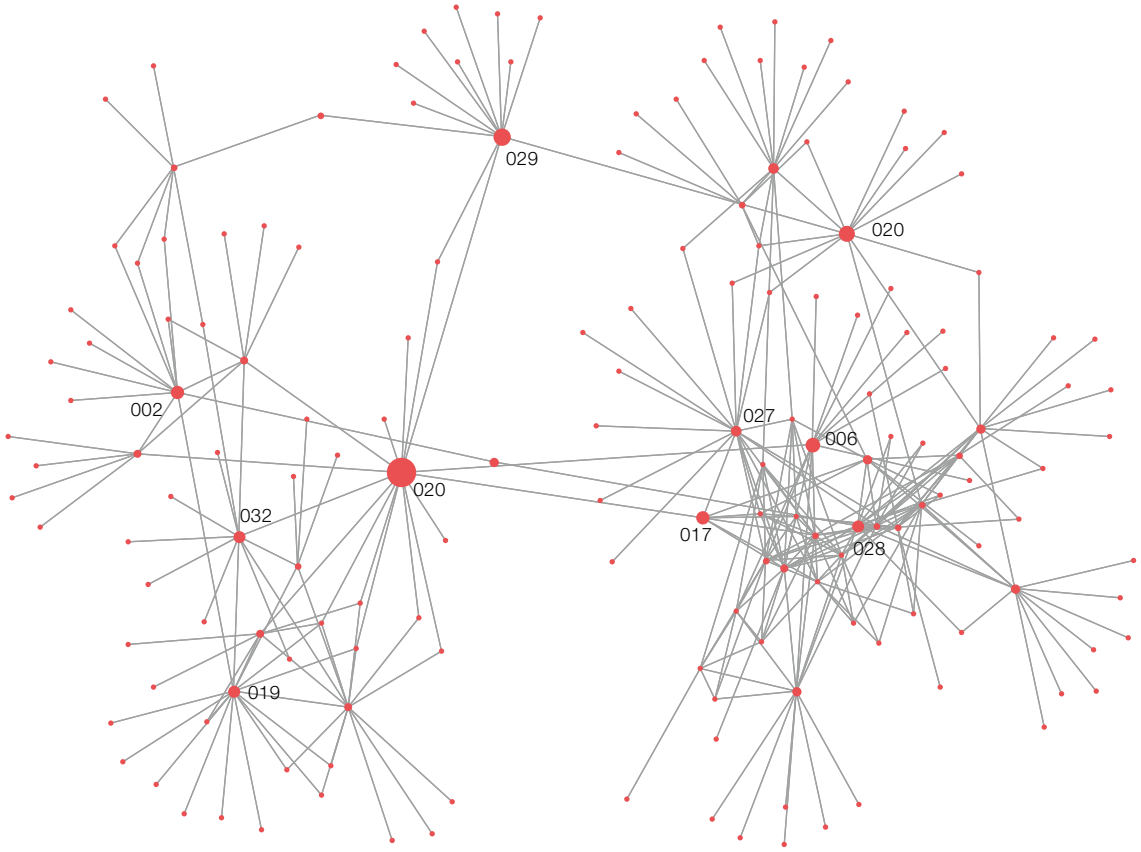
part et d'autre des frontières par des acteurs locaux comme les mairies de Téra (Niger) et Dori (Burkina Faso), appuyés par des partenaires techniques et financiers. C'est le cas, sur l'axe Dori-Téra, pour une unité transfrontalière de production d'aliments pour bétail financée par le Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU), par exemple.

Dans la région du lac Tchad, le réseau d'information est nettement plus fragmenté que dans les autres régions considérées par cette étude (Graphique 7.10). Cette particularité s'explique par le fait que les représentants de la CBLT forment un sous-groupe d'acteurs, certes très dense, mais relativement peu connecté au reste des acteurs impliqués dans la coopération transfrontalière de la région. Le réseau contient un composant principal, dans lequel tous les représentants de la CBLT et leurs partenaires sont présents, et six autres sous-groupes. Seuls les acteurs connectés au composant principal du réseau jouent un rôle significatif en tant que brokers, les autres étant coupés des flux d'information principaux. Parmi les brokers principaux figurent six représentants de la CBLT. La valeur des scores d'intermédiarité demeure néanmoins faible pour ces acteurs du fait de la structure fragmentée du réseau, qui limite les possibilités d'établir des connections entre groupes (Tableau 7.6).

L'analyse montre que les propriétés des réseaux de politiques publiques dédiés à la coopération transfrontalière ne diffèrent pas significativement selon l'échelle considérée. Des différences locales peuvent certes être observées, notamment dans la région du lac Tchad, mais de manière générale, l'architecture permettant l'échange d'information au niveau

Graphique 7.8

Brokers du réseau d'information de la microrégion du fleuve Sénégal

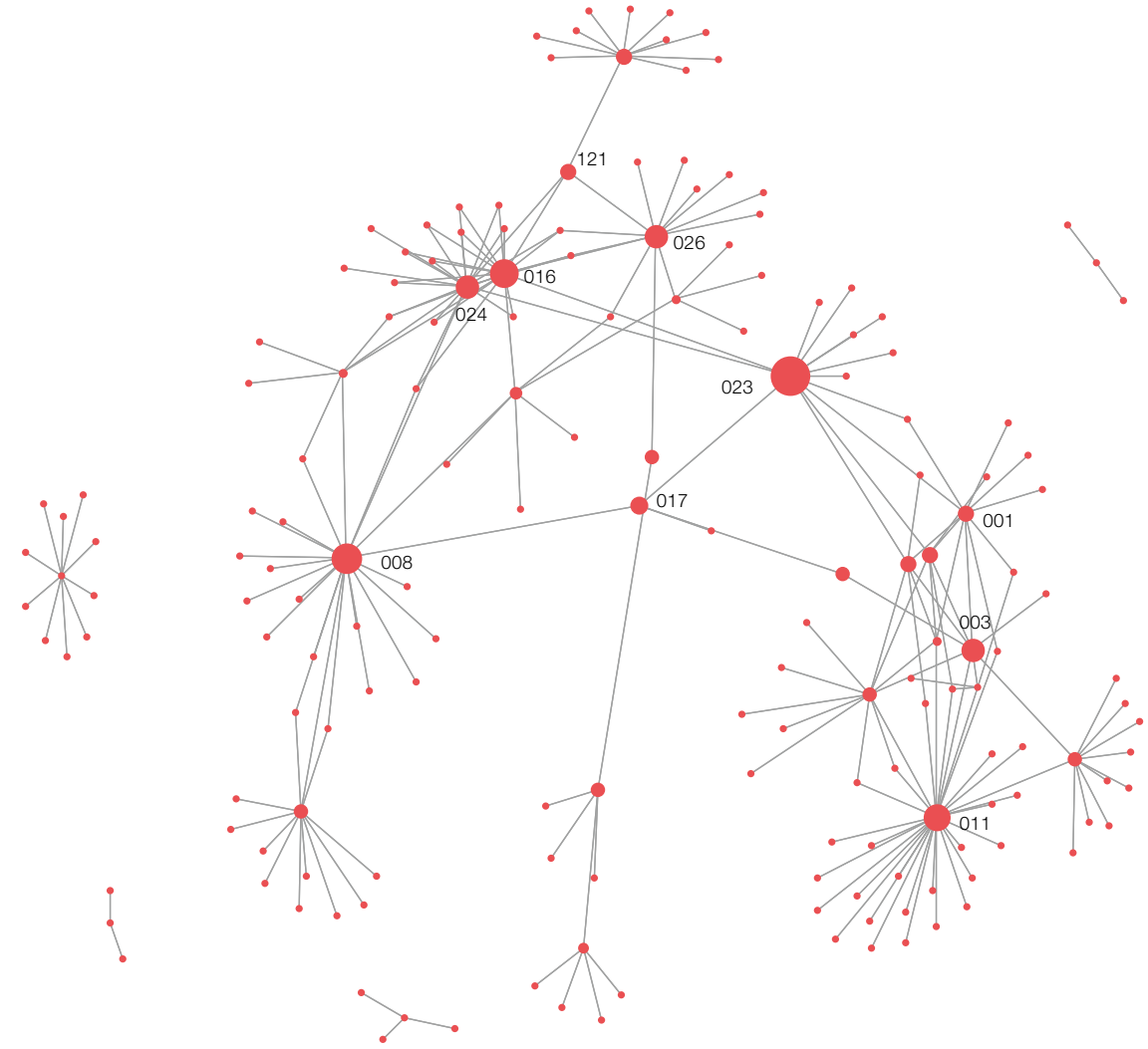


Note : seuls les codes des dix acteurs les plus centraux sont représentés. Les acteurs impliqués dans la coopération transfrontalière sont représentés par des cercles proportionnels à leur rôle d'intermédiaire (broker) au sein du réseau.

régional ressemble à celle mise en place par les acteurs locaux dans les trois microrégions considérées. De faible densité et plutôt décentralisée, la structure «cosmopolitaine» des réseaux semble adaptée à la circulation d'informations entre partenaires aux statuts et aux compétences très divers, sauf naturellement lorsque les réseaux sont composés de plusieurs sous-parties disjointes comme dans la région du lac Tchad. Du point de vue de la gouvernance transfrontalière, ces résultats indiquent que les organisations gouvernementales et intergouvernementales jouent un rôle central : les relations entre et au sein de ces organisations sont plus denses que celles qui relient les représentants des ONG et du monde des affaires au reste du réseau.

Graphique 7.9

Brokers du réseau d'information de la microrégion du Liptako-Gourma



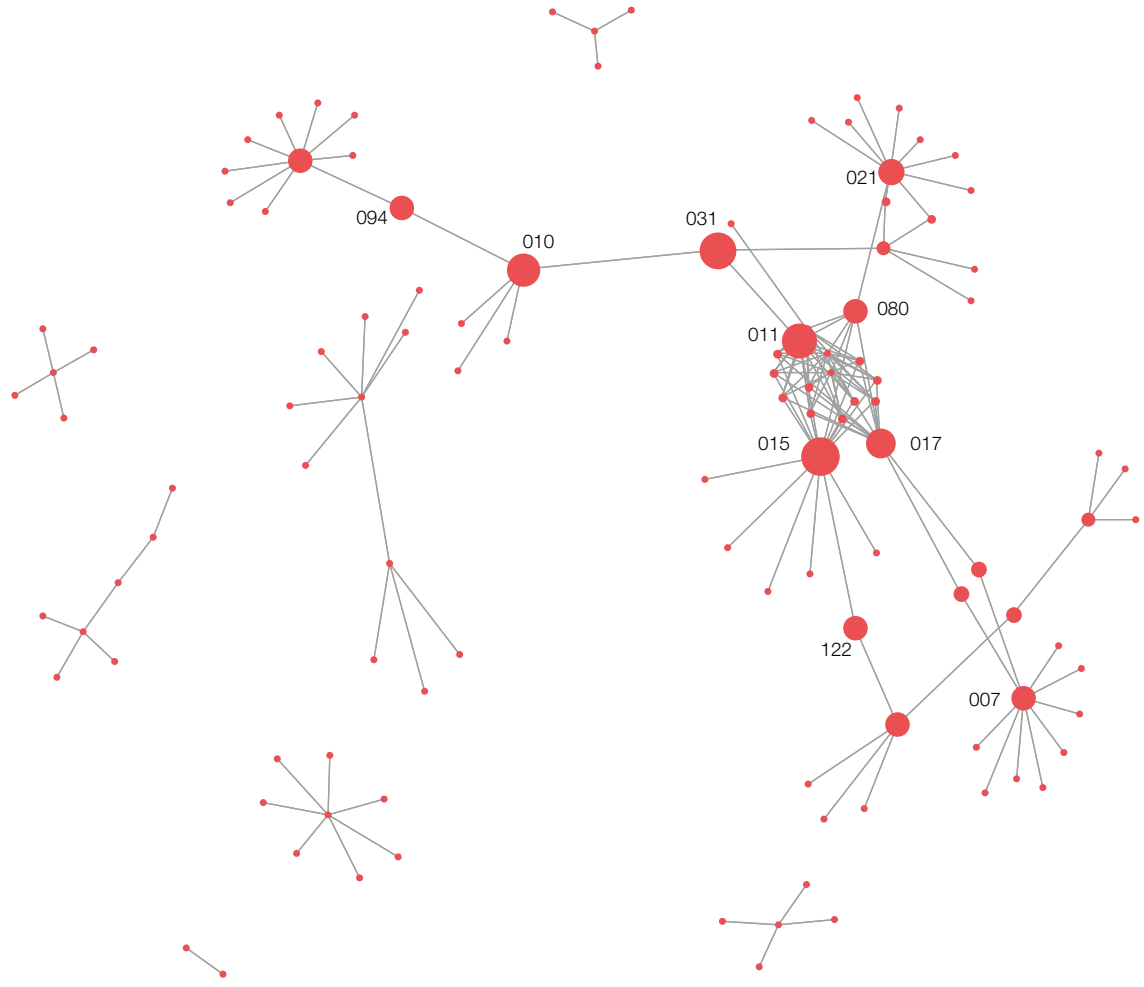
Note : seuls les codes des dix acteurs les plus centraux sont représentés. Les acteurs impliqués dans la coopération transfrontalière sont représentés par des cercles proportionnels à leur rôle d'intermédiaire (broker) au sein du réseau.

POUVOIR ET COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE

Le pouvoir est souvent défini comme une propriété intrinsèque des décideurs politiques. Certains acteurs sont considérés comme puissants parce qu'ils possèdent des qualités supposément innées de commandement, sont nés dans une famille prestigieuse, appartiennent à une organisation reconnue, habitent une ville importante ou possèdent une grande fortune. Sans négliger ces attributs individuels, l'analyse des réseaux sociaux adopte une perspective quelque peu différente. Focalisant son intérêt sur les relations plutôt que sur les attributs des acteurs, elle postule que le pouvoir des acteurs sociaux est contraint par leur inscription dans un ensemble de liens. Ainsi défini, le pouvoir devient une propriété relationnelle, qui n'existe que pour autant que les acteurs sociaux soient en relation. En d'autres termes, les acteurs sociaux peuvent exercer une relation de pouvoir vis-à-vis d'autres acteurs moins favorisés par la structure du réseau mais ne peuvent « avoir » le pouvoir eux-mêmes.

Le Graphique 7.11 permet de visualiser la manière dont le pouvoir peut être défini de

Graphique 7.10
Brokers du réseau d'information de la microrégion du lac Tchad



Note : seuls les codes des dix acteurs les plus centraux sont représentés. Les acteurs impliqués dans la coopération transfrontalière sont représentés par des cercles proportionnels à leur rôle d'intermédiaire (broker) au sein du réseau.

Tableau 7.6

Centralité d'intermédiarité pour les acteurs obtenant les scores les plus élevés dans le Liptako-Gourma et dans la région du lac Tchad

	Liptako-Gourma			Région du lac Tchad		
	Acteur	***Score***	***Organisation***	***Acteur***	***Score***	***Organisation***
1	023	0.33	Municipalité de Téra	015	0.15	CBLT
2	008	0.24	AREN	031	0.15	Gouvernement du Niger
3	016	0.23	RBM	011	0.13	CBLT
4	011	0.21	Gouvernement du Mali	010	0.12	CBLT
5	024	0.17	RBM	017	0.11	CBLT
6	003	0.17	ALG	021	0.09	CBLT
7	026	0.17	Gouvernement du Niger	080	0.09	Région de Maroua
8	017	0.11	AFD	094	0.09	PDRI-CL
9	121	0.11	AFD	122	0.09	GIZ
10	001	0.10	NU	007	0.08	CBLT
Moyenne	*0.02*			*0.02*		
Écart-type	*0.05*			*0.03*		

Note : Réseau Billital Maroobé (RBM), Projet de développement rural intégré Chari Logone (PDRI-CL), Agence française de développement (AFD), Nations Unies (NU).

manière relationnelle. Si cinq acteurs sont connectés en étoile (Graphique 7.11 a.), il est bien évident que l'acteur central A est mieux à même d'exercer un pouvoir sur les autres du fait qu'aucun flux ne lui échappe. L'introduction de nouveaux acteurs (Graphique 7.11 b.), complexifie les rapports de pouvoir : l'acteur central A est toujours dans une situation favorable par rapport au reste du réseau pour autant que les relations entretenues avec les acteurs de la première périphérie (B, C, D, E) soient positives. Si ces acteurs périphériques se lient avec ceux de la seconde périphérie (F, G, H, I) pour former une coalition contre l'acteur central, alors le pouvoir que ce dernier peut exercer est considérablement amoindri. Une grande partie du pouvoir des acteurs centraux réside dans le fait que les acteurs périphériques ne communiquent entre eux que par leur intermédiaire. La création de liens additionels, comme dans la partie c., a pour effet d'annuler les relations de pouvoir : si tous les acteurs sont structurellement équivalents, alors les possibilités d'exercer un pouvoir disparaissent.

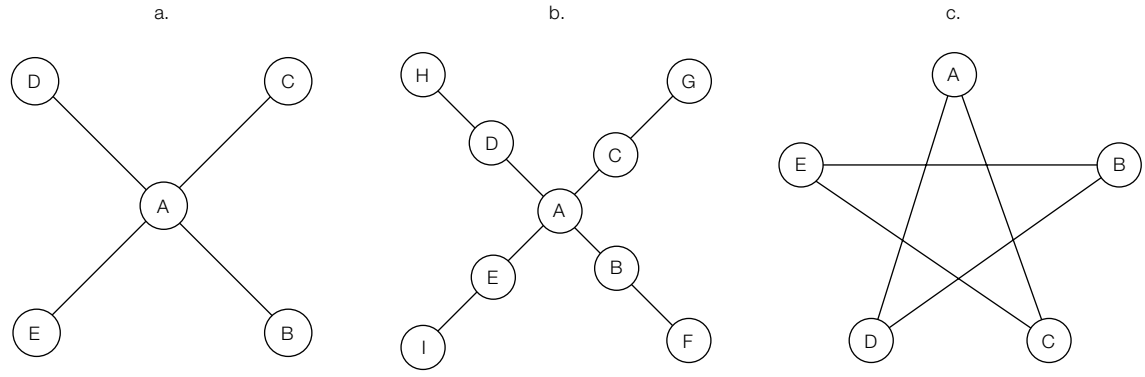
Afin de mettre en évidence dans quelle mesure les réseaux sociaux fournissent des opportunités d'exercer des relations de pouvoir, l'analyse de réseaux développe plusieurs mesures, dont la centralité de pouvoir (aussi appelée centralité spectrale ou de Bonacich), une mesure globale qui tient compte de la centralité des acteurs avec lesquels un acteur est lié. Le pouvoir n'est en effet pas seulement fonction du nombre absolu de liens qui peuvent être développés entre un acteur et ses voisins immédiats, mais aussi de la manière dont ces voisins sont eux-mêmes connectés. La centralité de pouvoir capture alors dans quelle mesure chaque acteur possède les « bonnes » connexions, celles qui vont le relier à d'autres acteurs centraux.

La composition interne des réseaux de pouvoir et les relations entre grands types d'organisations n'est pas significativement

différente de celle des réseaux d'information (Graphique 7.12). À l'échelle régionale, la moitié des acteurs proviennent d'OIG, un tiers d'organisations gouvernementales et un peu moins de 20 % travaillent pour des ONG. Les régions du fleuve Sénégal et du Liptako-Gourma présentent quant à elles une composition similaire, caractérisée par une forte proportion d'organisations gouvernementales (près de 50 %), du fait de l'importance des directions nationales impliquées dans les questions hydrauliques, environnementales et agricoles. La part des acteurs du monde des affaires est faible dans toutes les régions (moins de 6 %). Comme dans les réseaux d'information, les réseaux de pouvoir sont dominés par des relations internes aux OIG, qui représentent près d'un quart des liens du réseau. Le réseau de pouvoir de la vallée du fleuve Sénégal est, quant à lui, principalement structuré par des relations internes aux organisations gouvernementales (un tiers des liens). Dans le Liptako-Gourma, un tiers des relations sont internes aux différentes organisations gouvernementales actives dans la coopération transfrontalière entre Niger, Mali et Burkina Faso. Autour du lac Tchad, ce sont surtout les relations internes aux organisations gouvernementales qui dominent (27 %).

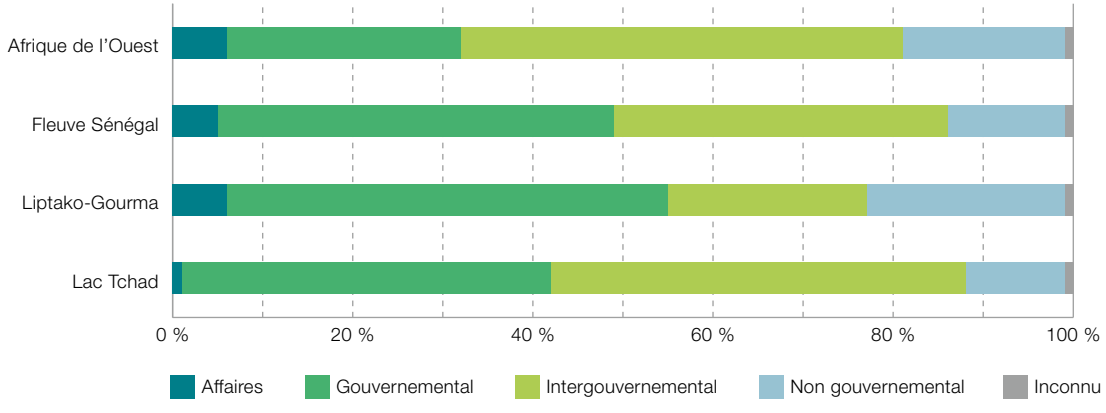
Les réseaux de pouvoir observés à l'échelle de l'Afrique de l'Ouest, de la vallée du fleuve Sénégal, du Liptako-Gourma et de la région du lac Tchad sont peu denses et peu centralisés

Graphique 7.11
Qui est en situation d'exercer un pouvoir ?



Source : Brass et Krackhardt 2012

Graphique 7.12
Composition des réseaux de pouvoir par type



(Tableau 7.7). Comme les réseaux d'information préalablement décrits, ces réseaux sont caractérisés par de longues chaînes d'acteurs. Il est ainsi nécessaire de contacter environ cinq intermédiaires pour atteindre n'importe quelle partie du réseau à l'échelle de l'Afrique de l'Ouest (5.23) et dans la vallée du fleuve Sénégal (4.93). Chaque acteur du réseau possède en outre un nombre assez limité de partenaires, compris entre 2.00 et 3.87 en moyenne. La région du lac Tchad se démarque par un degré de fragmentation (0.75) nettement supérieur aux autres, ce qui indique que le réseau y est composé de nombreux segments disjoints. Les réseaux de pouvoir considérés possèdent, comme les réseaux d'information, peu d'acteurs exceptionnels du point de vue du nombre de contacts et de la distance entre eux, comme le montrent les valeurs faibles de centralisation de degré et de proximité. En revanche, ces réseaux contiennent une proportion importante d'acteurs jouant un rôle d'intermédiaire, que ce soit en Afrique de l'Ouest, dans la vallée du fleuve Sénégal ou dans le Liptako-Gourma. C'est en matière de centralisation de pouvoir que la particularité de ces réseaux est la plus apparente. Le réseau ouest-africain possède ainsi une proportion tout à fait exceptionnelle (65 %) d'acteurs bien connectés à d'autres acteurs bien connectés. Une situation similaire bien que moins marquée peut être observée dans le Liptako-Gourma, où la proportion d'acteurs occupant une position de pouvoir supérieure aux autres atteint 46 %. Ces résultats suggèrent que le pouvoir est inégalement distribué entre les acteurs de ces deux réseaux en particulier.

Les inégalités de pouvoir sont particulièrement visibles si chaque acteur est représenté proportionnellement à sa centralité de pouvoir (Graphique 7.13). À l'échelle de l'Afrique de l'Ouest, les acteurs susceptibles d'exercer les relations de pouvoir les plus importantes appartiennent à des organisations très variées, parmi lesquelles se trouvent des organisations d'envergure continentale, régionale et locale (UA, CEDEAO, ALG), des agences

Tableau 7.7
Principaux indicateurs des réseaux de pouvoir

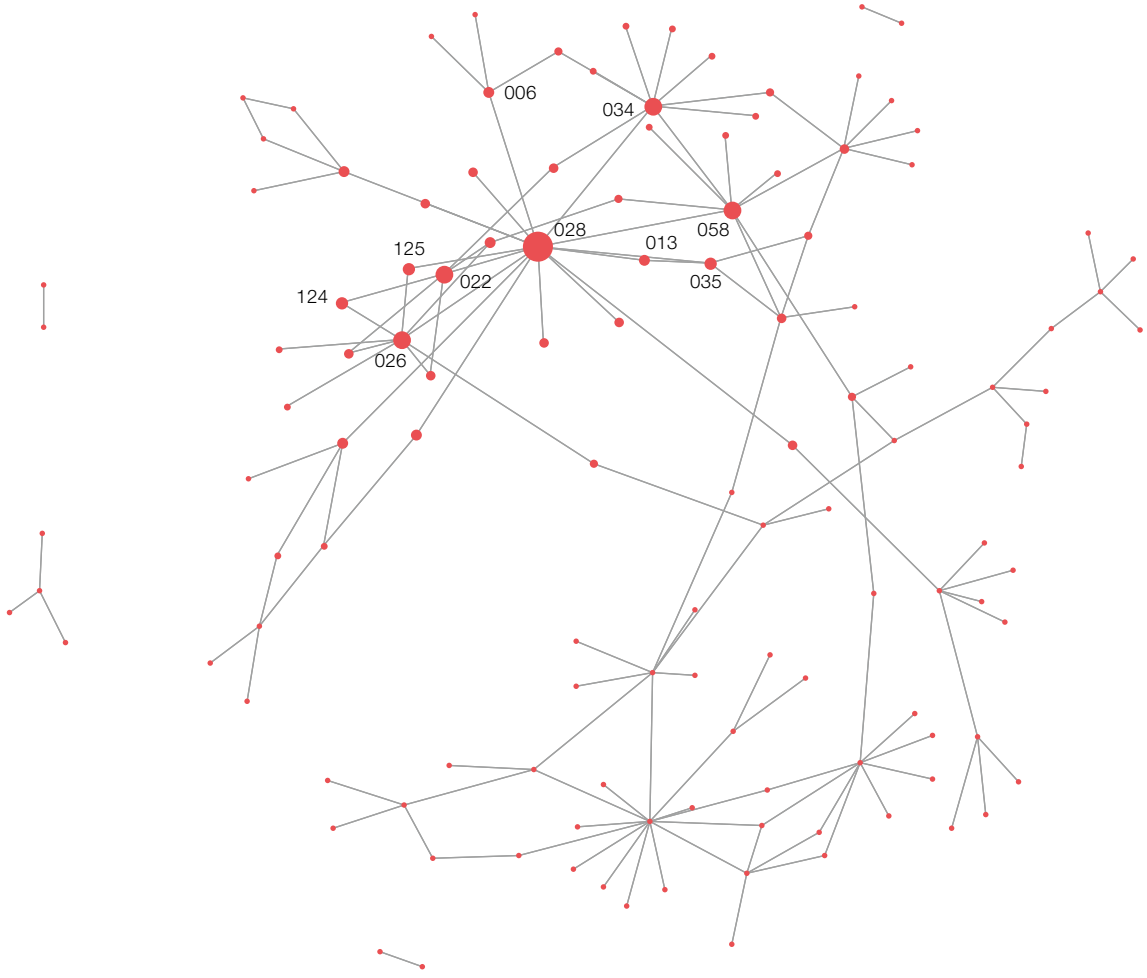
Mesures	Afrique de l'Ouest	Fleuve Sénégal	Liptako-Gourma	Lac Tchad
Nombre de nœuds	125	130	101	72
Nombre de liens	146	239	120	111
Enracinement et intermédiation				
Densité	0.02	0.03	0.02	0.04
Fragmentation du réseau	0.15	0.05	0.32	0.75
Nombre moyen de liens	2.48	2.00	3.87	2.84
Longueur de chemin caractéristique	5.23	4.93	4.65	2.63
Coefficient d'agglomération	0.03	0.06	0.07	0.00
Centralisation				
Centralisation de degré	0.06	0.06	0.10	0.17
Centralisation d'intermédiarité	0.40	0.44	0.34	0.06
Centralisation de proximité	0.01	0.03	0.01	0.01
Centralisation de pouvoir	0.65	0.39	0.46	0.13

gouvernementales (Mission opérationnelle transfrontalière, MOT) et non gouvernementales (GRDR), un consultant et un universitaire. Le score obtenu par l'agent le plus central du réseau (028), attaché à la CEDEAO, dénote une position de pouvoir exceptionnelle, qui s'explique par le fait que ce responsable est connecté à tous les autres acteurs les mieux connectés (022, 026, 034, 058 notamment). Cet acteur combine pouvoir et intermédiarité puisqu'il est également le plus grand broker du réseau d'information (Graphique 7.7). Les acteurs de la périphérie du réseau, située dans la partie inférieure du Graphique 7.13, exercent des relations de pouvoir limitées du fait de leur éloignement aux acteurs les mieux connectés.

Les inégalités de pouvoir sont encore plus importantes dans la vallée du fleuve Sénégal (Graphique 7.14), où l'essentiel des relations de pouvoir s'exercent au travers des organisations gouvernementales liées directement ou indirectement à l'OMVS (Tableau 7.8). Les scores relativement élevés obtenus par les acteurs les plus centraux s'expliquent par le fait qu'ils forment un sous-groupe très dense et relativement peu connecté au reste du réseau.

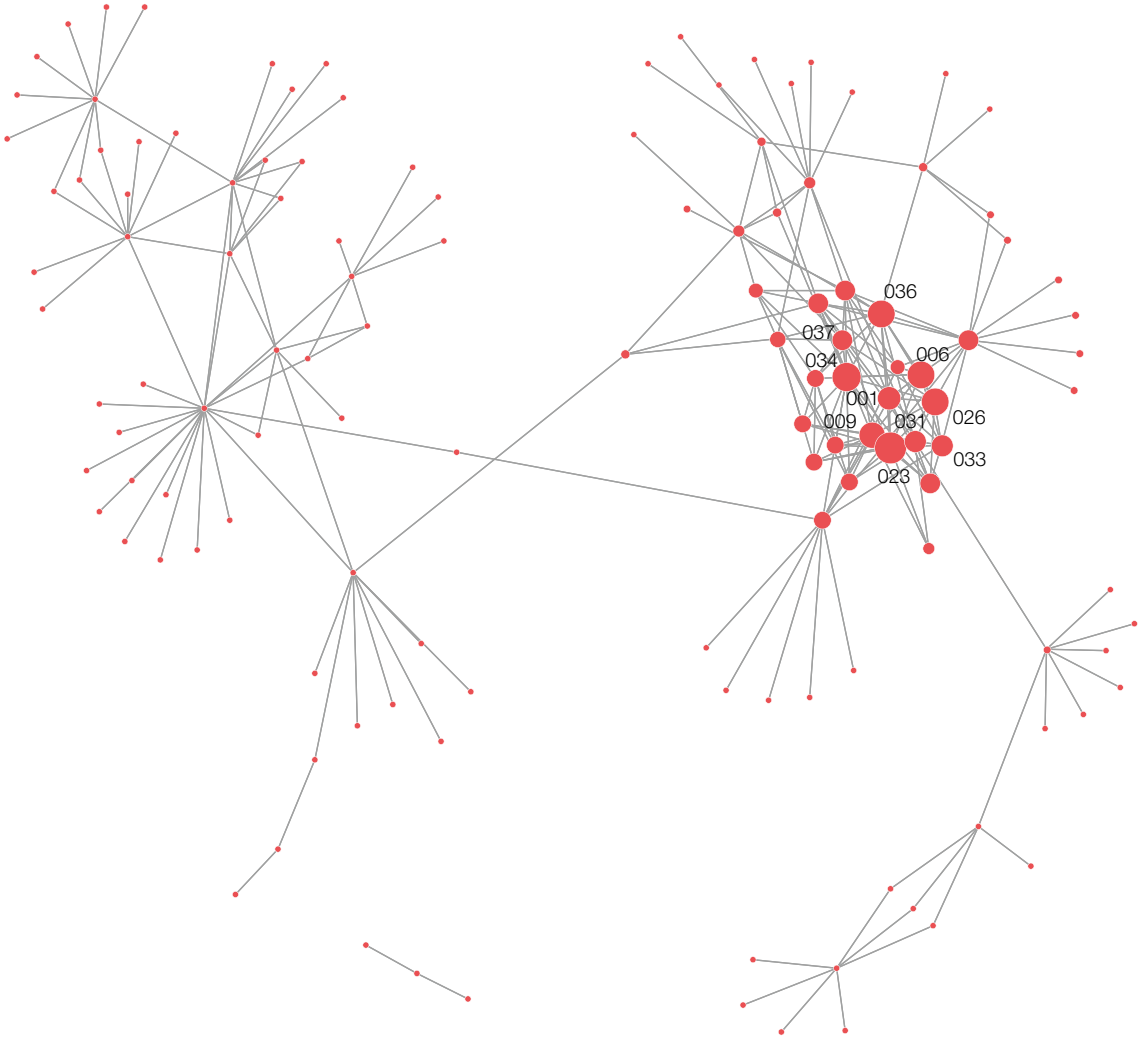
C'est dans le Liptako-Gourma que les relations de pouvoir apparaissent les plus égales (Graphique 7.15). Les acteurs les plus centraux du point de vue de la centralité de pouvoir peuplent plusieurs sous-parties du réseau et appartiennent à des organisations très diverses

Graphique 7.13
Réseau de pouvoir en Afrique de l'Ouest



Note: seuls les codes des dix acteurs les plus centraux sont représentés. Les acteurs impliqués dans la coopération transfrontalière sont représentés par des cercles proportionnels à leur pouvoir au sein du réseau (centralité spectrale).

Graphique 7.14
Réseau de pouvoir dans la microrégion du fleuve Sénégal



Note: seuls les codes des dix acteurs les plus centraux sont représentés. Les acteurs impliqués dans la coopération transfrontalière sont représentés par des cercles proportionnels à leur pouvoir au sein du réseau (centralité spectrale).

(Tableau 7.9). Comme dans le réseau d'information de cette région, on y trouve aussi bien des agences gouvernementales que des organisations défendant les intérêts des éleveurs (RBM), les autorités de deux communes frontalières, ainsi qu'une agence de coopération (DDC). Les représentants de la structure de coopération locale (ALG) ne figurent pas nécessairement parmi les plus centraux. Ces résultats suggèrent que la coopération transfrontalière du Liptako-Gourma n'est pas dominée par une structure ou par un acteur plus particulièrement.

Dans la région du lac Tchad, en revanche, la distribution du pouvoir demeure très inégale (Graphique 7.16). Les acteurs les plus centraux appartiennent majoritairement à la CBLT et secondairement aux agences gouvernementales et régionales du bassin du lac Tchad. Comme dans le réseau d'information, la fragmentation du réseau de pouvoir en plusieurs composants ne facilite guère le processus de coopération transfrontalière, qui semble s'appuyer sur des ensembles réduits d'acteurs peu connectés entre eux. De manière générale, cette situation conduit à des scores de centralité de pouvoir peu élevés car le nombre de partenaires potentiel de chaque sous-groupe est nécessairement limité.

L'analyse des relations de pouvoir au sein des réseaux de politiques publiques transfrontaliers permet de mettre en évidence de fortes

Tableau 7.8

Centralité de pouvoir pour les acteurs obtenant les meilleurs scores en Afrique de l'Ouest et dans la région du fleuve Sénégal

	Afrique de l'Ouest			Région du fleuve Sénégal		
	Acteur	***Score***	***Organisation***	***Acteur***	***Score***	***Organisation***
1	028	0.70	CEDEAO	023	0.45	Gouvernement du Mali
2	026	0.37	MOT	034	0.41	OMVS
3	034	0.36	GRDR	026	0.38	Gouvernement du Sénégal
4	058	0.36	UA	006	0.38	Gouvernement de la Mauritanie
5	022	0.36	MOT	036	0.37	OMVS
6	035	0.23	Université d'Édimbourg	009	0.36	OMVS
7	124	0.22	Consultant	001	0.30	OMVS
8	125	0.22	ALG	031	0.29	SAED
9	013	0.19	CEDEAO	033	0.29	OMVS
10	006	0.18	GRDR	037	0.27	OMVS
Moyenne	*0.06*			*0.06*		
Écart-type	*0.10*			*0.11*		

Note : SAED, Société nationale d'aménagement et d'exploitation des terres du Delta du fleuve Sénégal et des vallées du fleuve Sénégal et de la Falémé.

variations entre régions. À l'échelle de l'Afrique de l'Ouest, le réseau apparaît structuré autour d'un nombre restreint d'acteurs, d'origines très diverses, entretenant des relations stratégiques avec d'autres acteurs bien connectés. Dans la vallée du fleuve Sénégal et dans la région du lac Tchad, la distribution du pouvoir favorise clairement les structures gouvernementales et les organisations ad hoc comme l'OMVS et la CBLT, pour lesquelles la plupart des acteurs les plus centraux travaillent. Cette situation contraste fortement avec celle qui peut être observée au sein du réseau de coopération du Liptako-Gourma, caractérisé par une distribution plus égale des relations de pouvoir et par une grande diversité d'organisations gouvernementales et non gouvernementales. Du point de vue de la gouvernance transfrontalière, ces résultats montrent que les relations de pouvoir sont particulièrement denses au sein des organisations intergouvernementales au niveau de l'Afrique de l'Ouest. Dans les microrégions, ce sont les relations internes aux organisations gouvernementales – africaines et européennes – qui dominent le réseau. Les représentants des ONG et du monde des affaires occupent, comme dans les réseaux d'information, une position marginale.

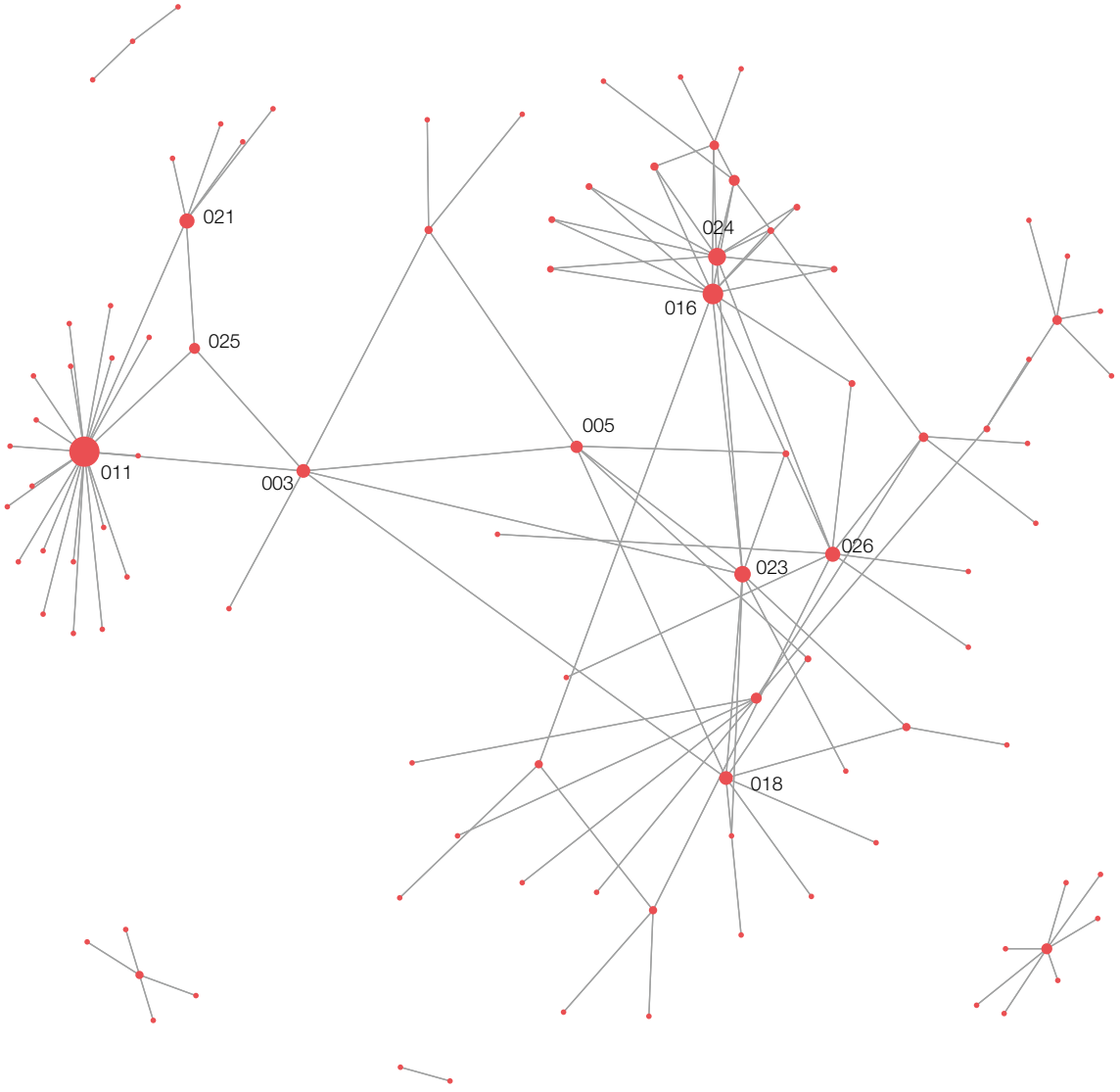
L'EFFET DES FRONTIÈRES SUR LES RÉSEAUX DE POLITIQUES PUBLIQUES

Les frontières introduisent des distorsions évidentes sur les échanges sociaux (Bartz et Fuchs-Schündeln, 2012), même quand ces derniers sont conduits par l'intermédiaire des médias sociaux (Lee et al., 2011). Cet effet, lié aux différences législatives, institutionnelles

et culturelles entre systèmes de gouvernance nationaux, équivaut à l'introduction d'une distance supplémentaire entre acteurs. Il occasionne des coûts de transaction plus élevés en transfrontalier qu'au sein des espaces nationaux, qui freinent la mise en œuvre des politiques publiques transfrontalières. La coopération transfrontalière vise à atténuer cet effet barrière, en favorisant d'une part les interactions entre partenaires issus de pays différents, et en renforçant d'autre part la cohésion sociale, économique et politique au sein des régions transfrontalières. Ce faisant, la coopération transfrontalière contribue au processus d'intégration régionale, caractérisé à la fois par une augmentation des interactions entre acteurs et par une certaine convergence entre régions (Chapitre 5).

L'analyse permet ici de mesurer dans quelle mesure l'existence de frontières internationales limite les échanges d'informations et de pouvoir entre les acteurs impliqués dans la coopération transfrontalière à l'échelle régionale et dans chacune des trois microrégions étudiées.

Graphique 7.15
Réseau de pouvoir dans la microrégion Liptako-Gourma



Note: seuls les codes des dix acteurs les plus centraux sont représentés. Les acteurs impliqués dans la coopération transfrontalière sont représentés par des cercles proportionnels à leur pouvoir au sein du réseau (centralité spectrale).

L'analyse montre que les réseaux de politiques publiques sont diversement affectés par les frontières. À l'échelle régionale, ces réseaux apparaissent encore fortement structurés sur des bases nationales. Ce phénomène est atténué à l'échelle des trois microrégions considérées où les initiatives institutionnelles destinées à favoriser l'émergence de régions transfrontalières conduisent les acteurs à communiquer davantage avec des partenaires d'autres pays.

Pour étudier la persistance des préférences nationales dans les réseaux, l'analyse s'appuie sur le concept d'*homophilie*, qui présume que les acteurs tendent à privilégier les relations sociales avec d'autres acteurs partageant des attributs communs, comme la nationalité par exemple. Appliqué au cas de la coopération transfrontalière, cela signifie qu'un réseau homophile est un réseau dans lequel les relations entre acteurs d'un même pays sont proportionnellement plus nombreuses que celles entretenues avec des acteurs étrangers. Un réseau hétérophile, au contraire, est une structure dans laquelle les acteurs échangent significativement plus au travers des frontières nationales qu'au sein de leur propre continent ou pays, selon l'échelle géographique considérée.

Le réseau des acteurs impliqués dans les politiques publiques régionales présente un taux d'homophilie élevé : plus de 67 % des relations sont entretenues entre acteurs d'un même continent, aussi bien au sein du réseau d'information qu'au sein du réseau de pouvoir (Tableau 7.10). Ces résultats sont corroborés par le calcul de l'index E/I qui mesure la différence entre les relations internes et externes de chaque pays ou continent, divisées par le nombre total de relations entretenues entre les acteurs d'un réseau. L'index E/I varie entre 1 et -1 : une valeur fortement négative de l'index indique que le réseau est très homophile, tandis qu'une valeur fortement positive indique que le réseau est très hétérophile. Les valeurs

Tableau 7.9

Centralité de pouvoir pour les acteurs obtenant les meilleurs scores dans le Liptako-Gourma et la région du lac Tchad

	Liptako-Gourma			**Région du lac Tchad**		
	Acteur	***Score***	***Organisation***	***Acteur***	***Score***	***Organisation***
1	011	0.41	Gouvernement du Mali	017	0.20	CBLT
2	016	0.41	RBM	008	0.19	CBLT
3	024	0.37	RBM	006	0.18	CBLT
4	023	0.34	Municipalité de Téra	014	0.18	CBLT
5	003	0.29	ALG	019	0.18	CBLT
6	021	0.23	Radio Kurumba	010	0.16	CBLT
7	026	0.23	Gouvernement du Niger	009	0.15	CBLT
8	025	0.22	BMCI	029	0.13	Gouvernement du Niger
9	018	0.21	Municipalité de Dori	080	0.13	Région de Maroua
10	005	0.21	DDC	005	0.12	CBLT
Moyenne		*0.08*			*0.07*	
Écart-type		*0.09*			*0.05*	

Note : BMCI est le Groupement d'intérêt économique transfrontalier Burkina Faso-Mali-Côte d'Ivoire (GIE-BMCI).

proches de zéro indiquent quant à elles que les acteurs n'ont guère de préférences nationales ou internationales et sont donc difficilement interprétables. Dans les deux réseaux considérés (information et pouvoir), l'index E/I est très clairement négatif et relativement élevé, confirmant l'homophilie générale du réseau d'Afrique de l'Ouest.

Cette tendance à privilégier des relations internes est particulièrement évidente si l'on représente les acteurs par une couleur différente selon chaque continent (Graphique 7.17). Les acteurs localisés en Afrique – qu'ils soient d'origine africaine ou venus d'autres parties du monde – sont ainsi regroupés en sous-ensembles

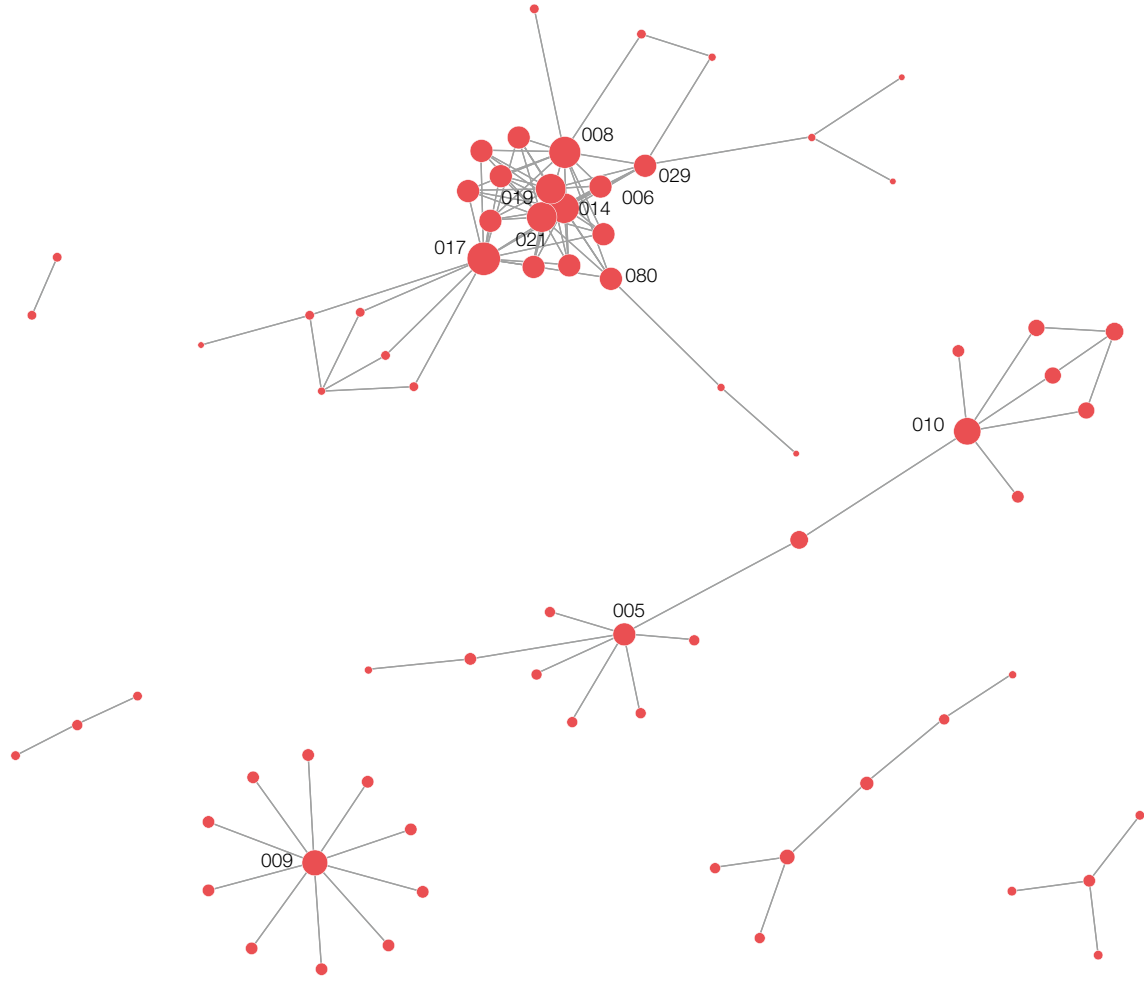
Tableau 7.10

Homophilie de l'Afrique de l'Ouest par continent

Afrique de l'Ouest	Réseau d'information		Réseau de pouvoir	
	Homophilie (%)	*Index E/I*	*Homophilie (%)*	*Index E/I*
Afrique	67.5	-0.350	64.3	-0.285
Europe	71.4	-0.429	50.0	0.000
Amérique	66.3	-0.325	90.5	-0.810
Réseau entier	67.5	-0.350	67.6	-0.352

Graphique 7.16

Réseau de pouvoir dans la région du lac Tchad



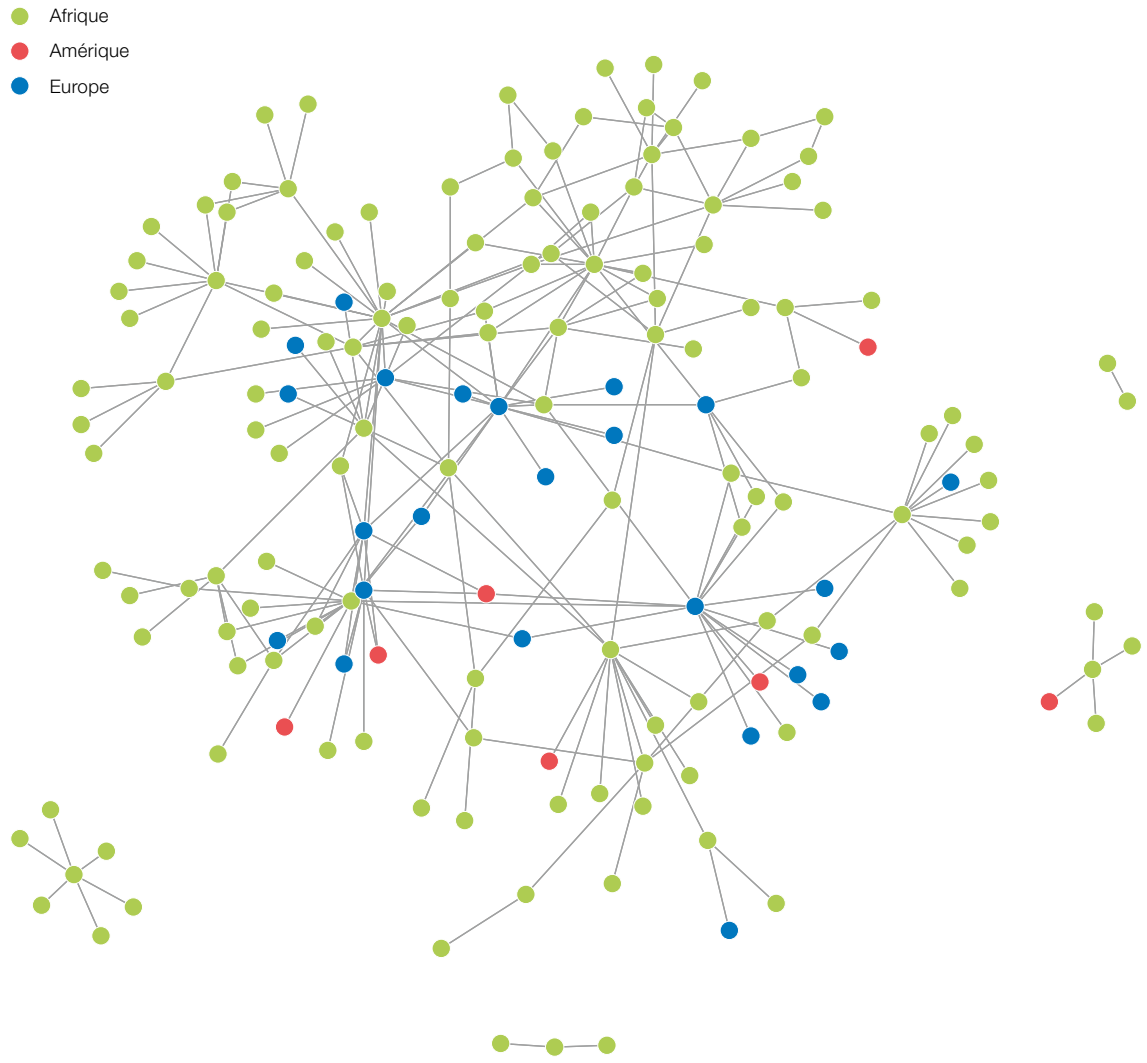
Note: seuls les codes des dix acteurs les plus centraux sont représentés. Les acteurs impliqués dans la coopération transfrontalière sont représentés par des cercles proportionnels à leur pouvoir au sein du réseau (centralité spectrale).

dans lesquels les liens sont particulièrement denses. Leurs collègues travaillant en Europe privilégient également les relations avec d'autres partenaires européens, tandis que ceux situés en Amérique sont nettement moins nombreux et plus inégalement répartis dans le réseau.

Les relations entretenues en matière de coopération transfrontalière dans la vallée du fleuve Sénégal, le Liptako-Gourma et la région du lac Tchad contrastent fortement avec celles observées à l'échelle régionale. La tendance à l'homophilie y est nettement moins développée (Tableau 7.11). Cela signifie que les échanges d'information sont peu limités par l'appartenance nationale des acteurs impliqués dans la coopération frontalière. Il en va de même des réseaux dits de pouvoir : lorsqu'on demande aux acteurs de nommer qui sont les personnes les plus importantes en matière de coopération frontalière, ils ne choisissent pas préférentiellement des individus de leur propre pays.

Dans la vallée du fleuve Sénégal et le Liptako-Gourma, les valeurs d'homophilie sont très semblables : inférieures à 50 %, elles indiquent que les acteurs possèdent un réseau diversifié de partenaires dans plusieurs pays et ne favorisent pas systématiquement leur propre pays. L'index E/I y est modérément positif pour la plupart des pays, confirmant une tendance à échanger des informations ou former des réseaux de pouvoir faiblement influencés par les préférences nationales.

Graphique 7.17
Réseau d'information ouest-africain par continent



Dans la vallée du fleuve Sénégal, les relations entretenues entre les acteurs du Sénégal, en rouge, et de la Mauritanie, en marron, sont particulièrement denses. Elles forment l'essentiel du sous-groupe situé à droite (Graphique 7.18) composé de représentants de l'OMVS. L'implication des organismes gouvernementaux dans l'OMVS lui permet d'entreprendre de grands programmes couvrant différents domaines environnementaux et socio-économiques, comme le Programme de gestion intégrée des ressources en eau et de développement des usages multiples (PGIRE), qui s'étend sur une décennie (2007–17). Les acteurs gouvernementaux situés au Mali qui forment l'essentiel du deuxième composant du réseau, situé à gauche, entretiennent quant à eux de nombreuses relations transfrontalières avec leurs homologues ainsi qu'avec des partenaires situés dans d'autres pays africains et jusqu'en Europe (en beige).

Tableau 7.11
Homophilie par pays et microrégion

	Réseau d'information		Réseau de pouvoir	
	Homophilie (%)	*Index E/I*	*Homophilie (%)*	*Index E/I*
Fleuve Sénégal				
Guinée	35.8	0.285	27.8	0.445
Mali	31.6	0.368	34.9	0.301
Mauritanie	30.0	0.399	50.8	-0.015
Sénégal	28.6	0.429	38.7	0.227
Autres pays	25.9	0.482	31.1	0.378
Réseau entier	28.8	0.424**	36.4	0.273**
Liptako-Gourma				
Burkina Faso	41.4	0.171	26.6	0.468
Mali	21.2	0.576	33.3	0.335
Niger	36.5	0.270	29.7	0.407
Autres pays	33.9	0.323	25.0	0.500
Réseau entier	34.8	0.303**	29.1	0.419*
Lac Tchad				
Cameroun	27.1	0.457	3.7	0.927
Tchad	25.4	0.493	22.7	0.546
Niger	12.5	0.750	14.9	0.702
Nigéria	11.1	0.778	24.4	0.511
Autres pays	20.3	0.594	31.1	0.378
Réseau entier	21.0	0.581*	20.0	0.599

Note : seuls les pays principalement impliqués dans les organisations régionales de chaque région (OMVS, ALG, CBLT) sont identifiés individuellement. Les autres pays sont regroupés dans une catégorie commune. Deux étoiles (**) indiquent que l'index E/I est significatif à 5 % ($p<0.05$), une étoile (*) indique qu'il est significatif à 10 % ($p<0.1$).

Comme dans la vallée du fleuve Sénégal, les acteurs du Liptako-Gourma forment un réseau d'information peu segmenté par appartenance nationale, ce qui est un signe de maturité de la coopération transfrontalière. Les acteurs maliens (en vert) sont par exemple bien connectés aux acteurs burkinabés (en bleu) (Graphique 7.19). Les acteurs nigériens (en marron) occupent également une place d'importance, du fait de leurs nombreuses connexions et de leur rôle d'intermédiaire entre les autres acteurs du réseau (en beige).

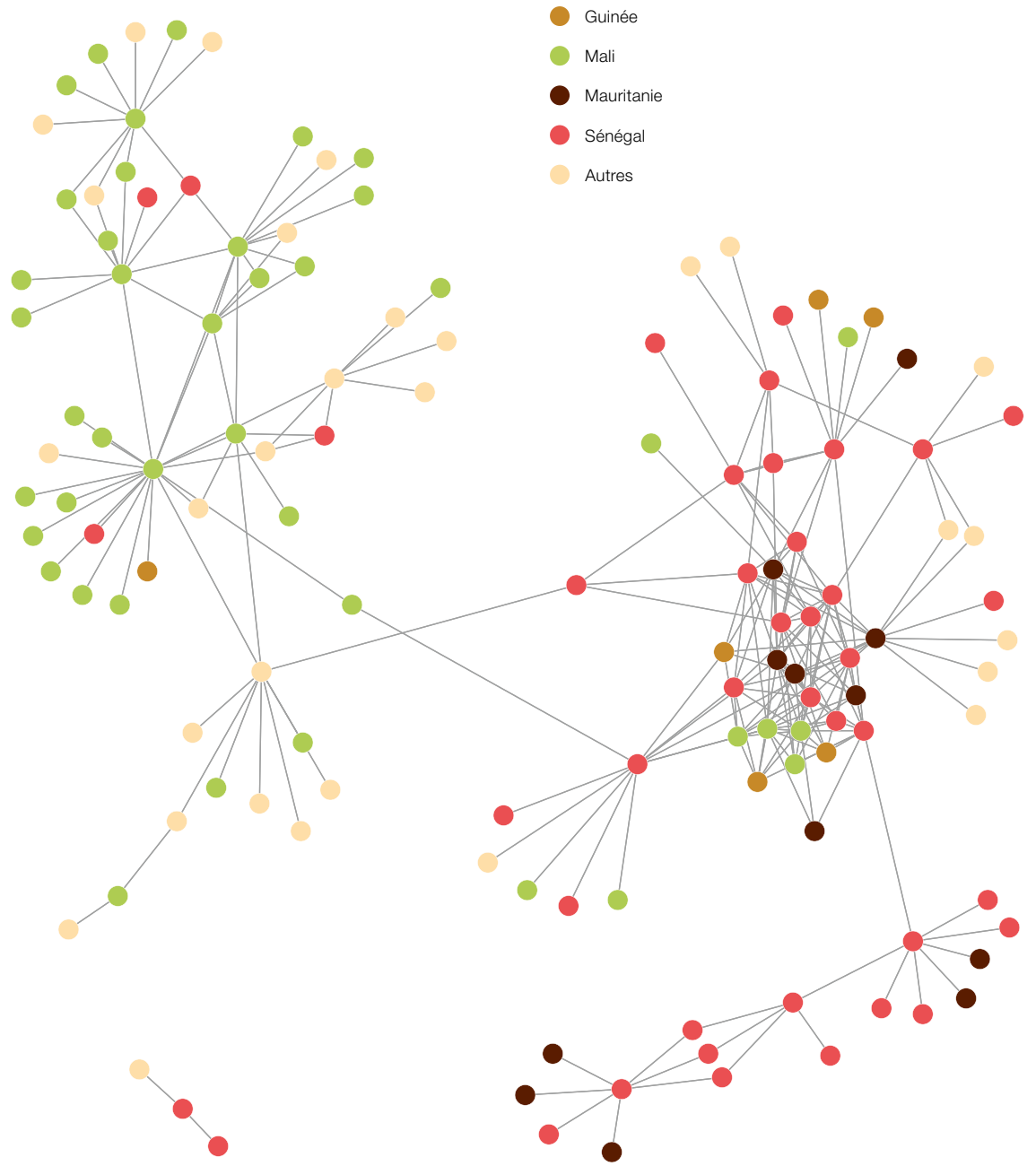
La tendance à l'homophilie est la moins forte en moyenne dans la région du lac Tchad, particulièrement pour les acteurs situés au Niger et au Nigéria, qui sont densément connectés à leurs homologues des pays voisins et cela quel que soit le type de réseau. En matière de pouvoir, par exemple, les acteurs situés à N'Djaména au Tchad (en vert) mentionnent volontiers leurs homologues du Niger (en marron), du Nigéria (en bleu clair) et du Cameroun (en pétrole foncé), particulièrement dans le composant principal du réseau qui regroupe le plus d'individus, situé en haut du Graphique 7.20. Le réseau de politiques publiques de cette région est ainsi caractérisé par des acteurs qui échangent au-delà des frontières mais principalement dans le cadre de leur structure – en l'occurrence la CBLT. Il diffère du réseau de la vallée du fleuve Sénégal et du Liptako-Gourma, où les acteurs de la coopération transfrontalière traversent plus volontiers les limites institutionnelles.

SPATIALISATION DES RÉSEAUX SOCIAUX

L'effet des frontières est encore plus manifeste si l'on spatialise les réseaux de politiques publiques, c'est-à-dire si l'on représente chaque acteur selon sa localisation géographique. Jusqu'ici, les réseaux présentés faisaient usage d'une distance sociale pour caractériser la centralité des acteurs : plus les acteurs échangeaient des informations ou se reconnaissaient comme importants en matière de coopération transfrontalière et plus ils apparaissaient proches les uns des autres. L'utilisation de la distance géographique, plutôt que sociale, pour représenter les acteurs des politiques publiques permet quant à elle

Graphique 7.18

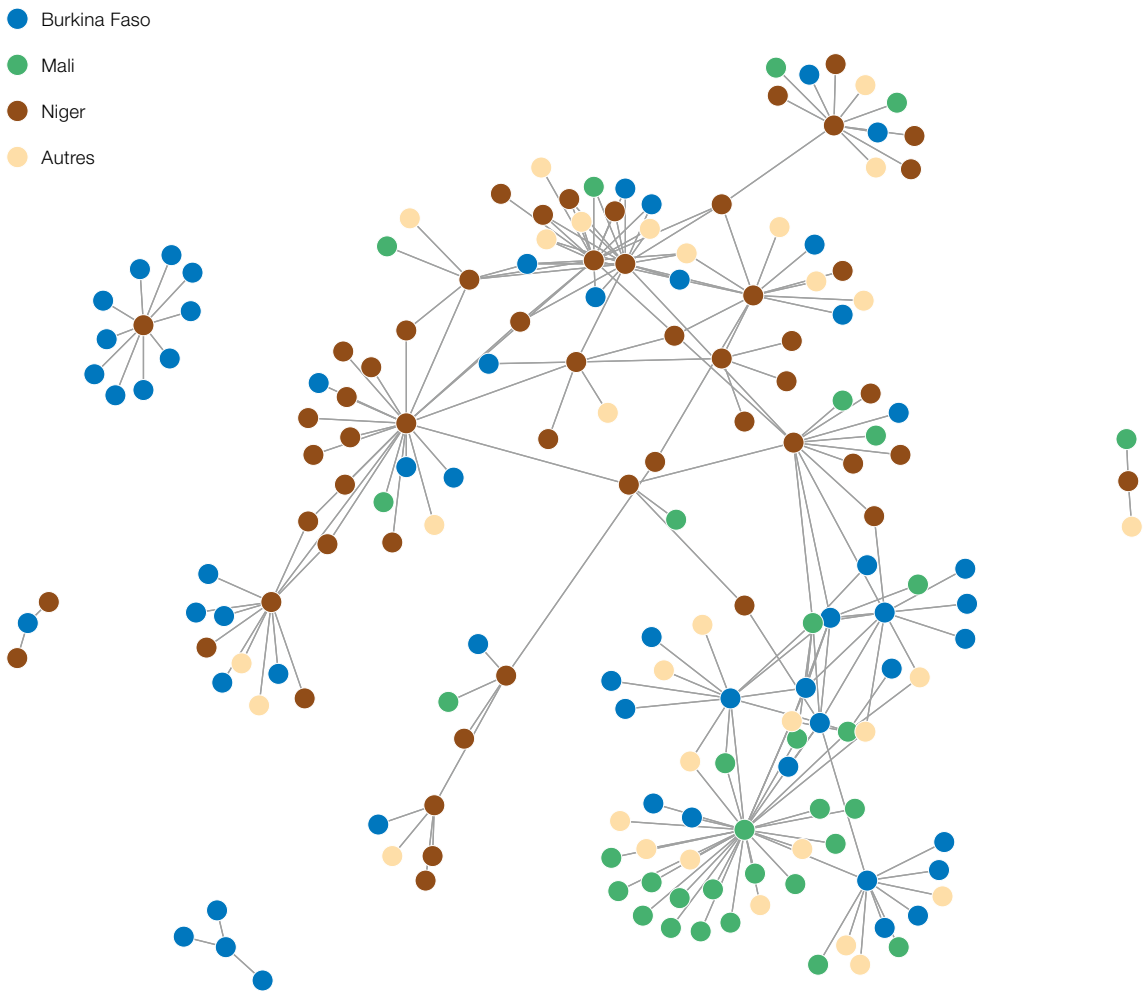
Réseau de pouvoir dans la microrégion du fleuve Sénégal par pays



de mettre en évidence des regroupements spatiaux particuliers, de visualiser quelles sont les relations transfrontalières au sein du réseau et d'identifier certaines relations à très longue distance entre acteurs situés en Afrique de l'Ouest et dans le reste du monde[1].

Le réseau d'information reliant les acteurs impliqués dans la coopération transfrontalière à l'échelle régionale est particulièrement étendu géographiquement (Carte 7.1). Il regroupe 165 acteurs liés par 222 relations dans 24 pays. Comme on peut s'y attendre, les relations les plus denses sont entretenues au sein de l'Afrique de l'Ouest, en particulier entre les capitales de la région, comme Dakar, Bamako, Ouagadougou. Au sud, cet axe structurant de la coopération transfrontalière est principalement relié à Cotonou et plus secondairement aux autres capitales du Golfe de Guinée. Aucune ville secondaire – mise à part Dori au Burkina – n'est impliquée dans le réseau. En Afrique, le réseau dépasse très largement cette région, pour s'étendre prioritairement vers Addis Abeba en Éthiopie et Johannesbourg en Afrique du Sud. Avec 15 acteurs, Addis Abeba est un centre incontournable des politiques publiques conduites en Afrique de l'Ouest, du fait de la présence de l'UA en général et de son Programme frontière financé par la GIZ en particulier. Dans la capitale éthiopienne siège également l'UNECA, une organisation très impliquée dans les questions relatives à l'intégration continentale. Les relations du réseau ouest-africain avec Johannesbourg, qui concernent quatre acteurs, s'expliquent quant à elles par la présence du NEPAD.

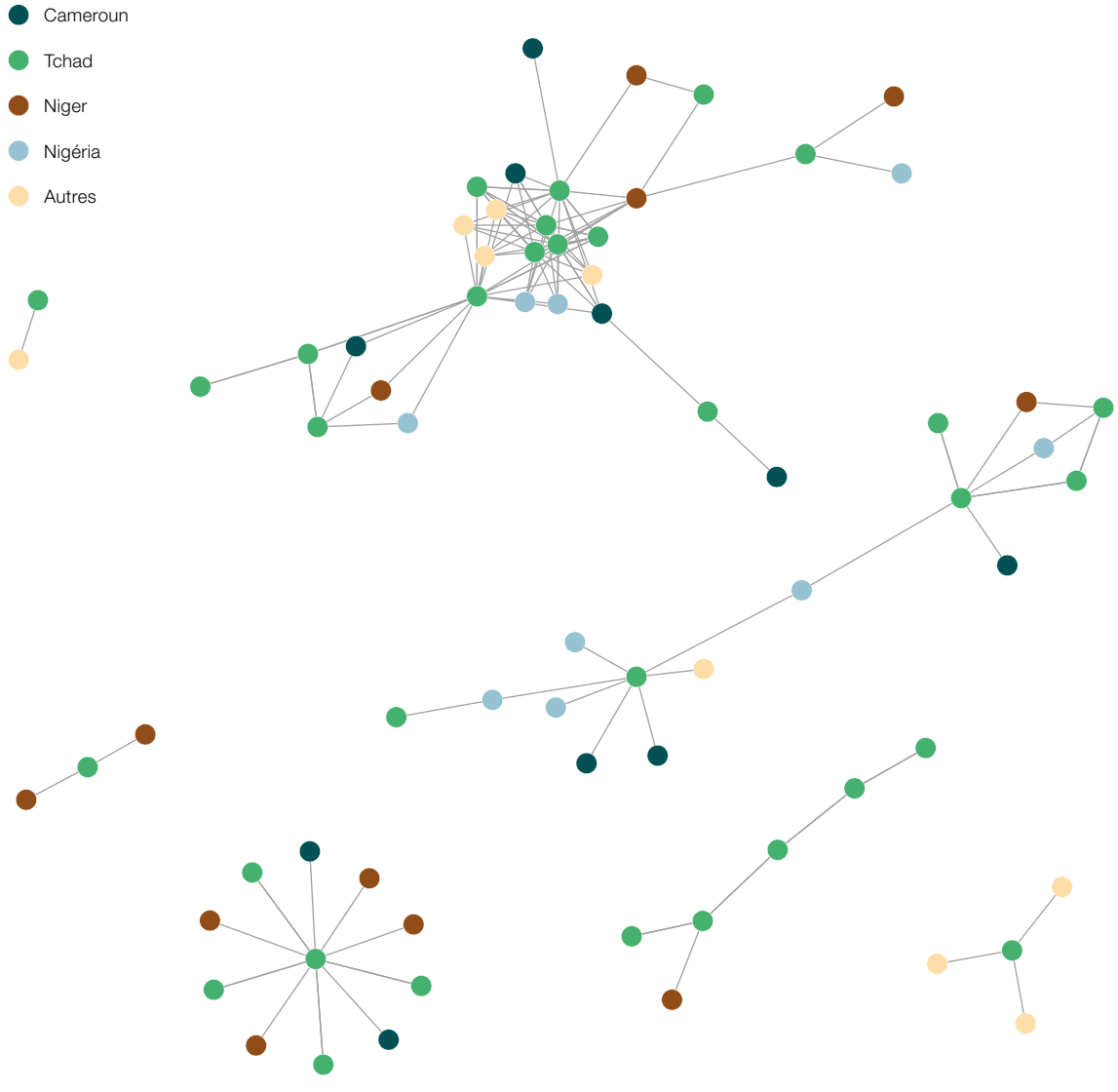
Graphique 7.19
Réseau d'information du Liptako-Gourma par pays

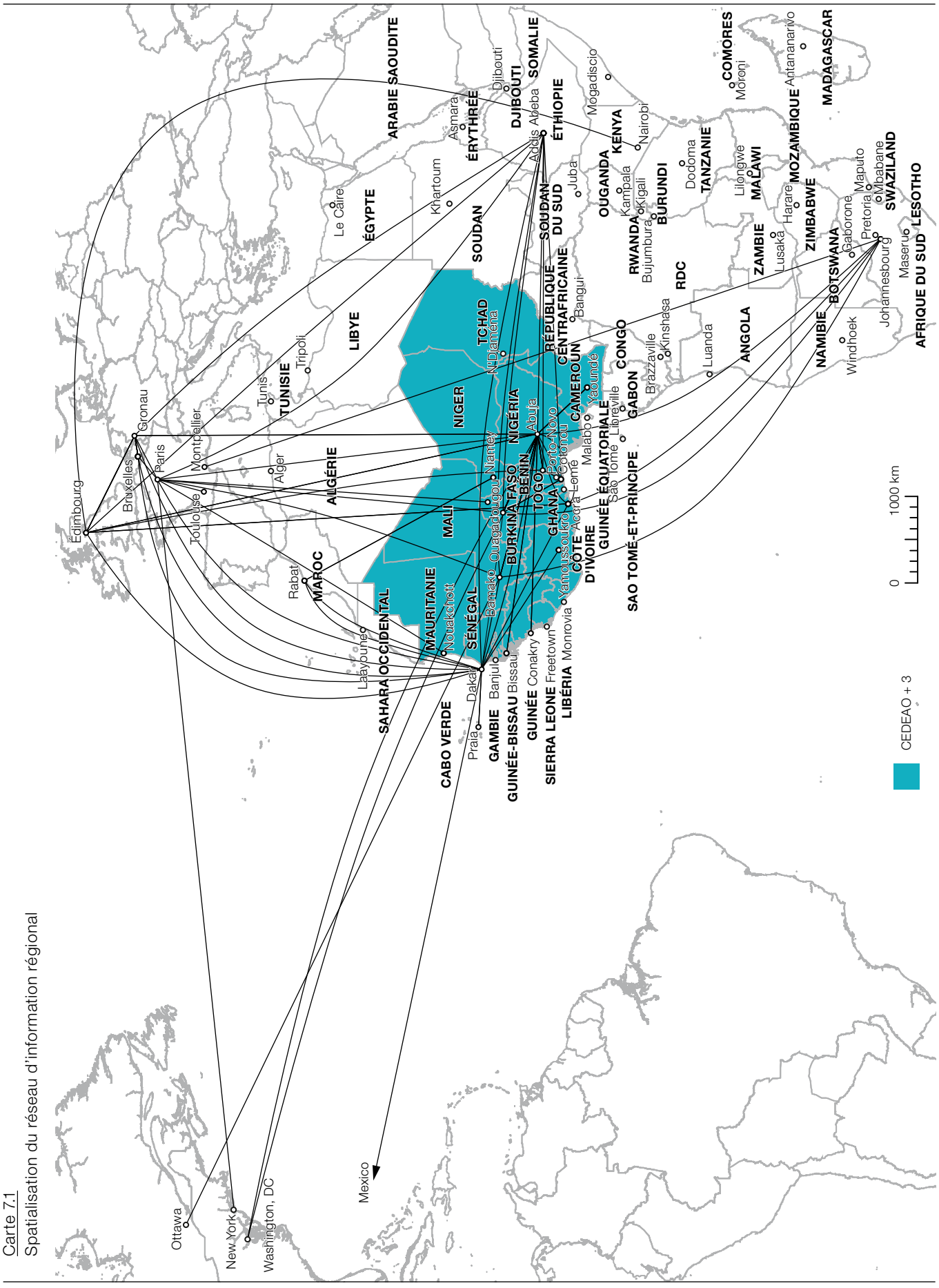


Le réseau de politiques publiques ouest-africain est également densément connecté au reste du monde. C'est avec l'Europe que les relations sont les plus denses. Avec 16 acteurs, la France est le pays non africain le plus impliqué dans le réseau ouest-africain, par l'entremise de représentants du Ministère des affaires étrangères et du développement international, de l'AFD, de la MOT, du CSAO et du GRDR, tous basés à Paris et dans sa proche banlieue. En dehors de la capitale française, seules Toulouse et Montpellier (Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement, CIRAD) apparaissent dans le réseau. En Europe, Bruxelles constitue le second lieu de concentration géographique des acteurs impliqués dans la coopération transfrontalière en Afrique de l'Ouest, principalement grâce aux institutions de l'UE. Les acteurs concernés appartiennent à la Direction générale pour la Coopération internationale et le développement (DG DEVCO) et à la Direction générale de la politique régionale et urbaine (DG REGIO). Bruxelles accueille également le Représentant spécial de l'UE pour le Sahel, le Représentant résident de l'UEMOA, ainsi que certaines ONG impliqués en Afrique de l'Ouest. Le Royaume-Uni est relié au réseau par l'intermédiaire de *l'African Borderlands Research Network* (ABORNE), une structure académique située à

Graphique 7.20

Réseau de pouvoir dans la région du lac Tchad par pays





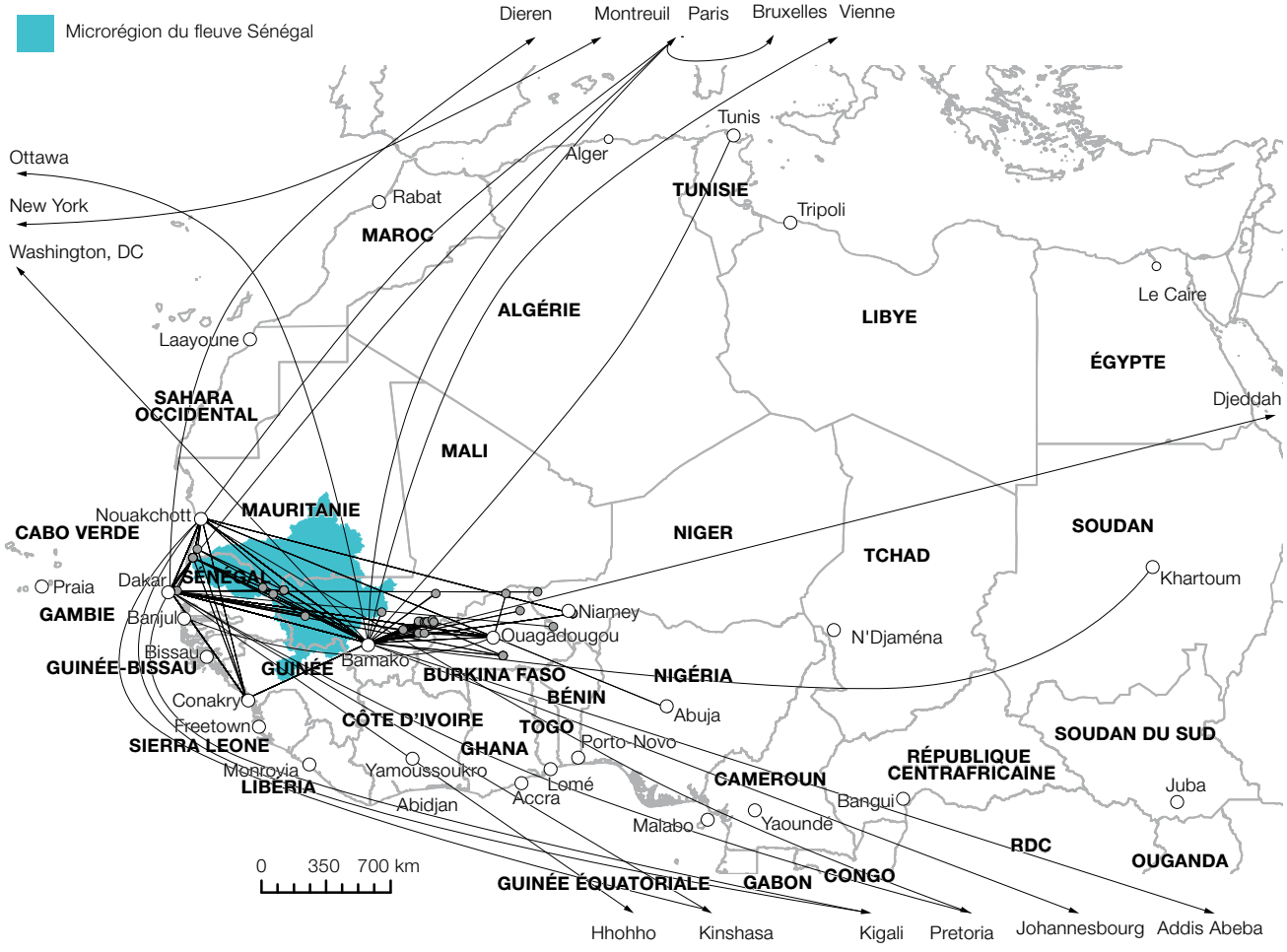
Carte 7.1
Spatialisation du réseau d'information régional

Édimbourg. Outre-Atlantique, les connexions sont plus rares, sauf avec New York du fait du FENU qui gère l'Initiative locale transfrontalière (*Local Cross-Border Initiative,* LOBI) et avec Washington, DC où se trouve le siège de la Banque mondiale.

Le réseau d'information de la région du fleuve Sénégal est celui qui compte le plus de liens entre acteurs (303) et le plus de pays concernés (27). Il est particulièrement dense entre les capitales des pays qui appartiennent à l'OMVS, comme Dakar, Nouakchott, Bamako et Conakry. En raison de sa nature plus locale que le réseau régional précédemment décrit, le réseau de la vallée du fleuve Sénégal repose sur un grand nombre d'acteurs situés dans de petites et moyennes villes, notamment entre Dakar et Kayes et entre Bamako et Ouagadougou. Dans la capitale burkinabé se trouvent notamment des représentants de l'Autorité du Liptako-Gourma, de l'Autorité du bassin de la Volta, de la CEDEAO et de l'UEMOA. Les connexions vers le reste du continent s'expliquent essentiellement par l'appartenance à d'autres structures de gestion de bassins hydrographiques, comme l'Autorité du bassin du lac Kivu et de la rivière Ruzizi (ABAKIR), la Commission internationale du bassin du Congo-Oubangui-Sangha (CICOS), la Commission du fleuve Orange-Senqu (ORASECOM) et l'Autorité du bassin du fleuve Komati (KOBWA). En Europe, c'est avec la France que les connexions sont les plus développées, aussi bien avec des organisations gouvernementales comme le Ministère des affaires étrangères et la MOT que non gouvernementales comme le GRDR, particulièrement actif dans la région. Les relations avec l'Amérique du Nord et l'Arabie sont marginales (Carte 7.2).

Carte 7.2

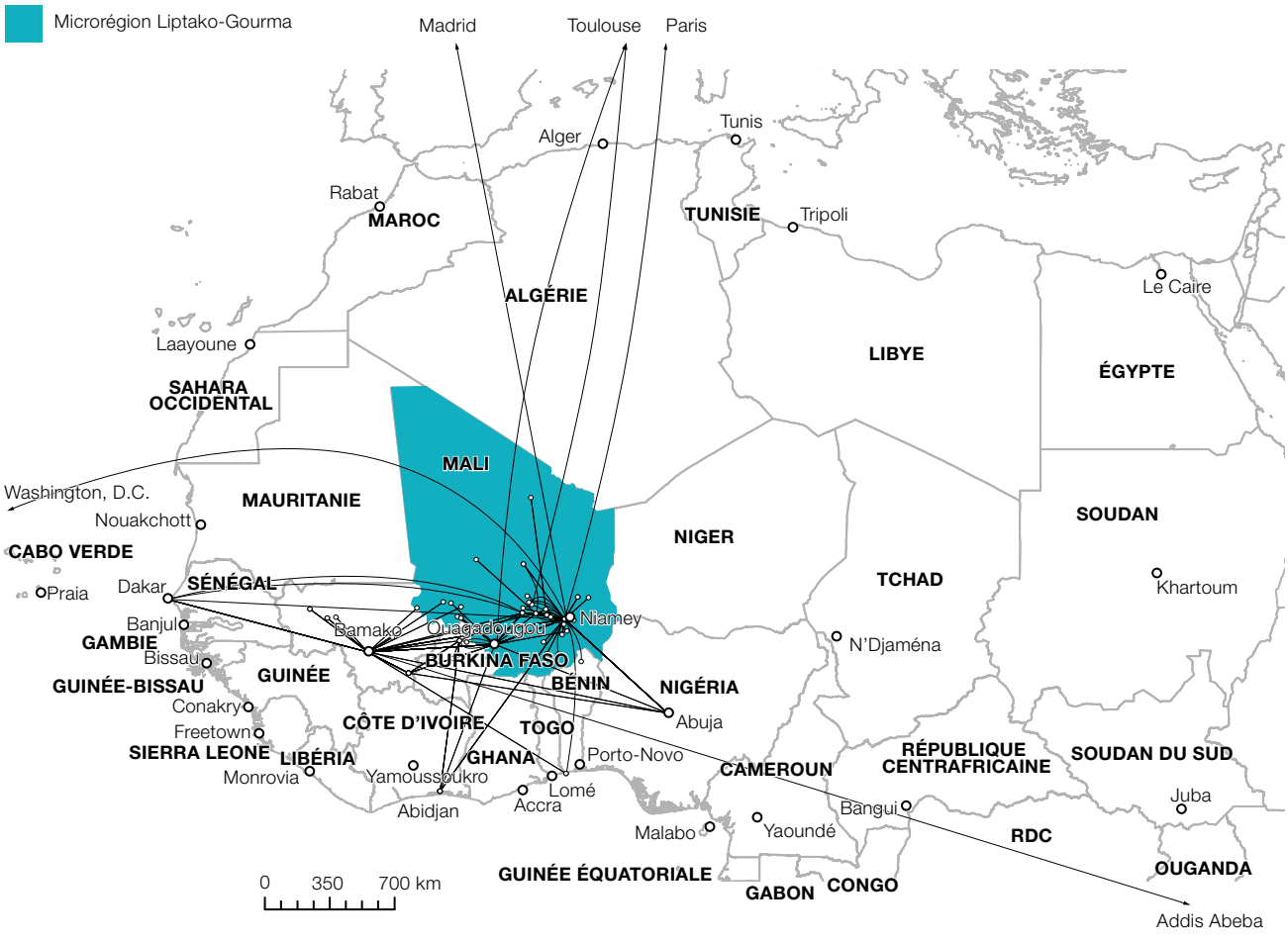
Spatialisation du réseau d'information de la région du fleuve Sénégal



Le réseau d'information de la coopération transfrontalière dans le Liptako-Gourma compte 175 acteurs et 223 relations. Particulièrement concentré du point de vue géographique, c'est le réseau qui compte le moins de pays (12). Les relations sont très denses entre Bamako, Ouagadougou et Niamey, de même qu'entre ces trois capitales et de nombreux centres urbains de taille plus réduite, comme Sikasso au Mali, Dori au Burkina Faso ou Tillabéri au Niger. Bien que ne faisant pas formellement partie de l'espace institutionnel du Liptako-Gourma, la capitale malienne constitue un centre incontournable du réseau du fait de la présence des institutions gouvernementales (Direction nationale des frontières et Direction générale des collectivités territoriales), des agences de développement (Coopérations suisse et allemande) et d'autres organismes non gouvernementaux impliqués dans le transfrontalier. Le réseau est bien connecté à Abuja du fait de la présence de la CEDEAO mais compte peu de connexions au reste du continent (ONG), en Europe (CSAO) et en Amérique du Nord (Banque mondiale) (Carte 7.3).

Le réseau d'information de la région du lac Tchad est celui qui compte le moins d'acteurs (114) et le moins de relations (159). Il est typique des réseaux en étoile, dans lesquels un centre principal concentre l'essentiel des relations. Près d'un tiers (37) des acteurs impliqués dans la coopération transfrontalière sont en effet basés à N'Djaména, siège de la Commission du bassin du lac Tchad. Un faisceau de relations relie la capitale tchadienne aux capitales des pays voisins (Niamey, Abuja, Yaoundé, Bangui) et aux centres régionaux comme Diffa au Niger, Maiduguri et Nguru au Nigéria et Maroua au Cameroun. Dans

Carte 7.3
Spatialisation du réseau d'information de la région du Liptako-Gourma

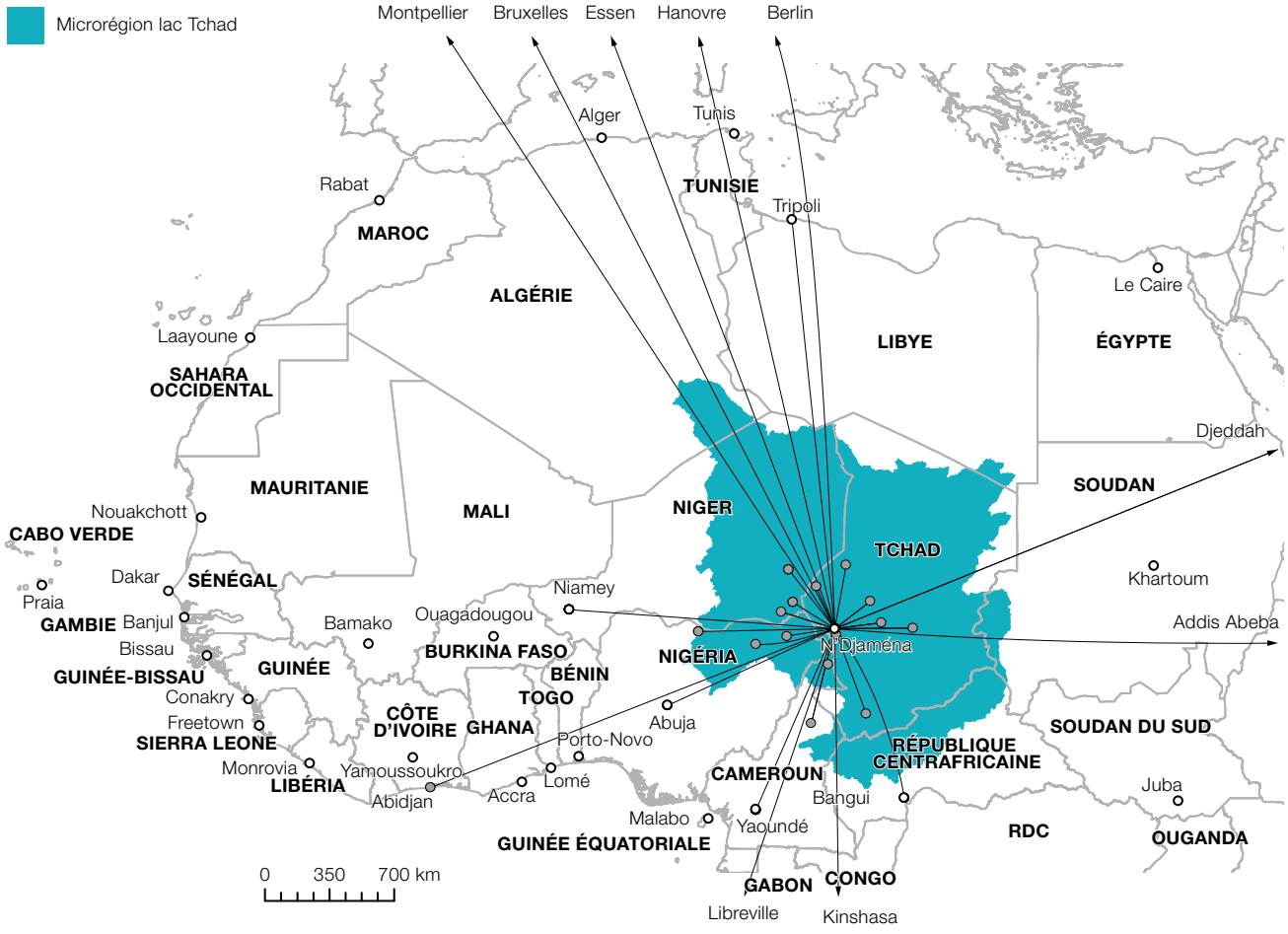


ces derniers sont établis certaines institutions gouvernementales décentralisées et projets de développement, comme le Programme de développement durable du bassin du lac Tchad (PRODEBALT), le *Nguru Wetlands Demonstration Project North East* et le *FMWR-IUCN-NCF Komadugu Yobe Basin Project*. Le réseau est faiblement connecté au reste de l'Afrique et du monde, exception faite de l'Allemagne (GIZ) et de la Belgique (UE) (Carte 7.4).

En conclusion, l'analyse montre que le réseau d'information régional, bien que centré sur l'Afrique de l'Ouest, possède des ramifications denses vers Addis Abeba et Johannesbourg où se trouvent notamment les institutions de l'UA. De fortes connexions relient également les acteurs ouest-africains aux représentants des organisations gouvernementales françaises à Paris et aux directions régionales de l'UE à Bruxelles. Ces résultats témoignent tout à la fois de l'ancrage continental de l'Afrique de l'Ouest et de la pérennité des liens qui l'unissent à l'Europe. Dans la région du fleuve Sénégal et du Liptako-Gourma, le réseau d'information de la coopération transfrontalière est structuré autour des capitales et d'un semis dense de petites et moyennes villes, qui fonctionnent comme des relais locaux des initiatives développées par les pays frontaliers. Dans la région du lac Tchad, en revanche, le réseau d'information est clairement centré sur la capitale tchadienne, à partir de laquelle partent comparativement peu de liens. Les liens entre chacune des microrégions et le reste du continent sont généralement peu développés, tandis que ceux vers l'Europe reflètent l'investissement financier des bailleurs gouvernementaux et des ONG dans les initiatives locales transfrontalières.

Carte 7.4

Spatialisation du réseau d'information de la région du lac Tchad



NOTE \\\\\

Chapitre 8

Représentations spatiales et coopération transfrontalière en Afrique de l'Ouest

L'espace d'action prioritaire de la coopération transfrontalière 200
Les lieux stratégiques de la coopération transfrontalière 210
Vers une gouvernance multiniveaux ? 213
Conjuguer les trois dimensions de la coopération transfrontalière 217

Le Chapitre 8 analyse les représentations spatiales des acteurs impliqués dans la coopération transfrontalière en Afrique de l'Ouest. La première partie, réalisée à l'aide de cartes mentales, permet d'identifier les régions reconnues comme prioritaires pour la coopération transfrontalière, dans quelle mesure leur extension géographique varie selon le pays dans lequel se trouvent les acteurs, et où se trouve le centre de gravité de la coopération transfrontalière. La seconde partie cartographie les lieux considérés comme particulièrement stratégiques en matière de coopération par les acteurs de la région. La troisième partie identifie les acteurs qui pourraient être plus impliqués dans la coopération et discute l'émergence d'une gouvernance multiniveaux dans la région tandis que la quatrième synthétise les dynamiques de coopération qui animent les espaces transfrontaliers.

Messages clés

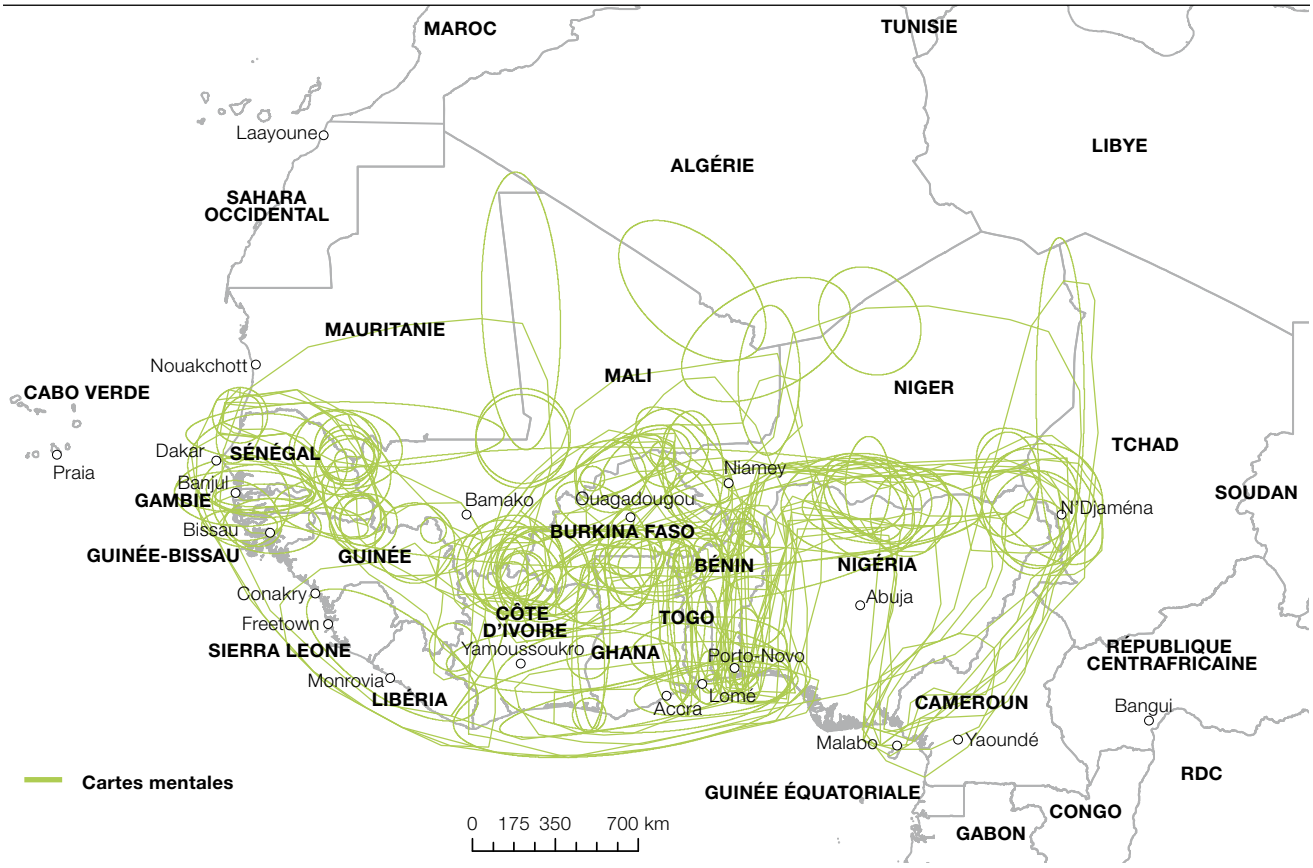
- Dans toutes les régions, l'espace d'action prioritaire de la coopération transfrontalière est nettement plus réduit que celui sur lequel s'appuient les compétences des organisations de coopération.
- Les politiques de coopération transfrontalière sont considérées comme pleinement intégrées lorsqu'elles conjuguent un potentiel élevé de coopération, une structure liante des réseaux et une vision politique supportant les initiatives institutionnelles.
- Les politiques territorialisées devraient faire levier sur les potentiels de coopération inexploités dans les zones dotées de conditions favorables à la coopération mais où les acteurs sont peu connectés aux réseaux de gouvernance.
- Une coordination plus étroite entre les réseaux de gouvernance locaux et régionaux est nécessaire pour diminuer les blocages institutionnels dans les zones prioritaires de coopération transfrontalière mais où les réseaux décentralisés sont moindres. Davantage de ressources financières sont alors nécessaires.
- Là où les arbitrages politiques ont conduit à négliger des régions potentiellement favorables à la coopération transfrontalière, la décentralisation et les investissements régionaux devraient être une priorité.

L'ESPACE D'ACTION PRIORITAIRE DE LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE

L'une des questions les plus épineuses qui se pose aux acteurs institutionnels, représentants du secteur privé, membres de la société civile et partenaires financiers impliqués dans les politiques publiques transfrontalières est de savoir *où* la coopération devrait se développer. Est-il préférable de constituer des régions frontalières à partir des limites administratives existantes de chaque pays ? Faut-il plutôt s'appuyer sur des limites physiques plus difficilement contestables, comme les bassins hydrographiques ? N'est-il pas plus pertinent de s'appuyer sur l'espace à géométrie variable défini par les interactions des populations qui traversent la frontière au quotidien ? Loin d'être anecdotique, la délimitation de l'espace d'action privilégié de la coopération transfrontalière détermine bien souvent qui seront les acteurs représentés au sein des structures de gouvernance ; si les investissements seront répartis sur un très large espace ou, au contraire, concentrés sur un petit nombre de lieux particulièrement dynamiques ; et quels seront les rapports entre la région frontalière et les autres niveaux de pouvoir.

Les régions frontalières sont des réalités socialement construites, aussi leur extension géographique ne peut-elle se fonder uniquement

Carte 8.1
Cartes mentales à l'échelle régionale



sur la base d'une analyse des échanges socio-économiques, du potentiel d'intégration ou des structures institutionnelles. La construction régionale repose en effet sur des représentations spatiales et sur l'émergence d'une vision commune des espaces transfrontaliers entre partenaires de la coopération. L'objectif est ici de cartographier ces représentations spatiales, en identifiant les régions reconnues comme prioritaires pour la coopération transfrontalière à l'échelle de l'Afrique de l'Ouest, de la région du fleuve Sénégal, du Liptako-Gourma et du bassin du lac Tchad. Complémentaire des analyses menées dans les chapitres précédents, qui visaient à connaître le potentiel des régions et la structure actuelle des réseaux de gouvernance transfrontaliers, ce travail s'appuie sur une analyse inédite de croquis cartographiques connus sous le nom de « cartes mentales ». Introduites dans les années 60 pour étudier les différences de perception spatiale entre groupes sociaux au sein des grandes villes américaines (Lynch, 1960), les cartes mentales permettent de cartographier la manière dont ceux-ci se représentent leurs propres espaces (Heft, 2013 ; Boschmann et Cubbon, 2014 ; Dörry et Walther, 2015).

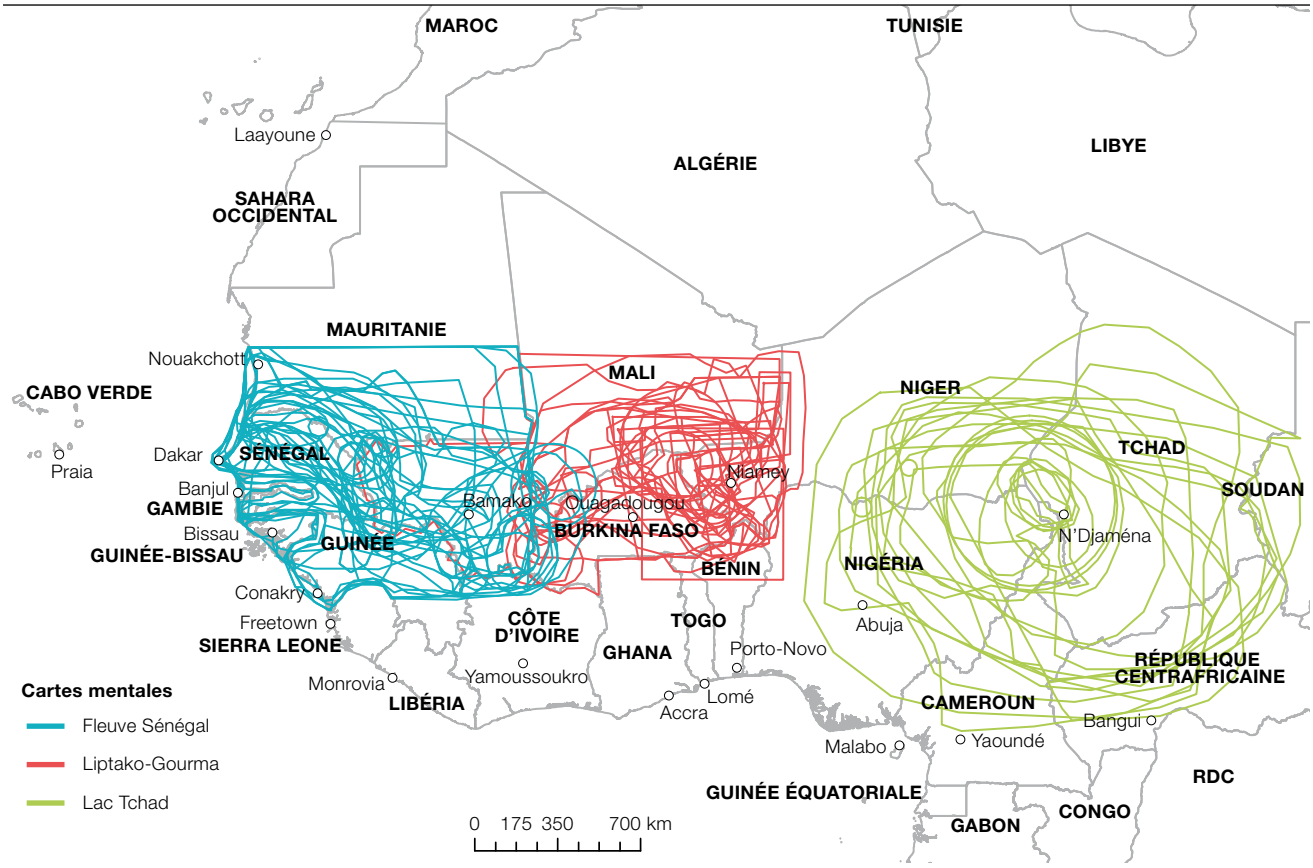
L'enquête se base sur un échantillon de 137 acteurs impliqués dans la coopération transfrontalière identique à celui considéré précédemment. Ces personnes reçoivent une carte topographique simplifiée de leur région, sur laquelle il leur est demandé de dessiner les limites de ce qu'elles considèrent comme l'espace d'action prioritaire de la coopération transfrontalière. Il est supposé que la taille et la forme des cartes mentales seront déformées par les perceptions de chaque acteur. La présence d'une frontière, en particulier, devrait causer des distorsions majeures dans les représentations des acteurs, qui auront par exemple tendance à surévaluer les zones frontalières appartenant à leur pays d'origine par rapport aux pays voisins. Les cartes ainsi dessinées sont

ensuite superposées les unes aux autres à l'aide d'un système d'information géographique (SIG). À l'échelle régionale, 160 cartes sont analysées, les acteurs pouvant dessiner plusieurs cartes mentales (Carte 8.1). À l'échelle locale, l'analyse repose sur un échantillon de 43 cartes dans la vallée du fleuve Sénégal, 29 dans le Liptako-Gourma et 23 dans la région du lac Tchad (Carte 8.2).

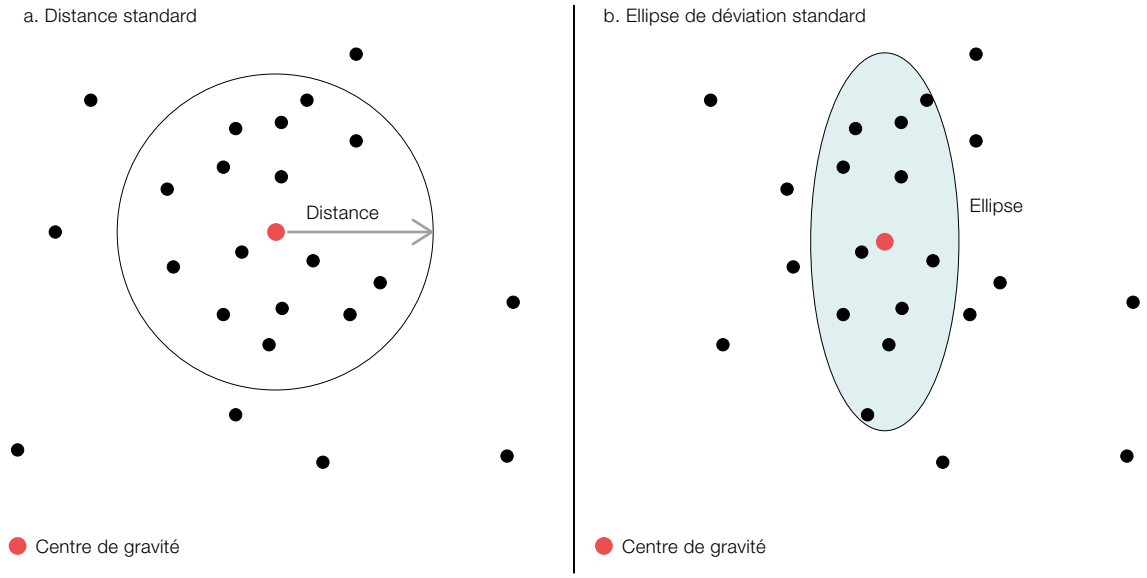
Cette méthode permet de mettre en évidence deux caractéristiques fondamentales des régions frontalières (Graphique 8.1) :

1. Les cartes mentales permettent tout d'abord de vérifier s'il existe un consensus sur l'extension géographique de la coopération transfrontalière. Elles indiquent quelles sont les régions considérées comme prioritaires pour la coopération transfrontalière par une majorité d'acteurs et celles jugées plus secondaires. La surface moyenne des cartes mentales dessinées par les acteurs et leur densité par région sont utilisées pour juger de cette extension géographique.
2. Les cartes mentales permettent ensuite de calculer le centre de gravité de la coopération transfrontalière, c'est-à-dire le lieu qui possède des coordonnées moyennes par rapport à toutes les cartes mentales d'une région. À partir de ce point central, deux mesures sont utilisées pour définir dans quelle mesure les cartes mentales sont plus ou moins dispersées dans l'espace : la distance standard, qui mesure si les cartes sont concentrées ou dispersées autour du centre de gravité, et l'ellipse de déviation standard, qui détermine si la distribution des cartes suit une direction géographique particulière. Semblable à l'écart-type utilisé en statistique, la distance

Carte 8.2
Cartes mentales à l'échelle locale



Graphique 8.1
Distance standard et ellipse de déviation standard



standard quantifie l'ampleur de la dispersion d'un ensemble de valeurs spatialisées. Plus elle est petite, et plus la distribution des cartes mentales est concentrée, signe que les acteurs s'entendent sur le centre de gravité de la coopération transfrontalière. Sur le Graphique 8.1 a, la majeure partie (77 %) des cartes mentales, représentées par des points noirs, sont situées à moins d'une distance standard du centre de gravité, dans ce qui constitue l'espace de plus forte concentration. De même, plus l'ellipse standard est petite et plus les acteurs s'accordent sur la dispersion et l'orientation géographique de la coopération transfrontalière. Sur le Graphique 8.1 b., les points représentant les cartes mentales permettent de délimiter une ellipse orientée nord-sud, au sein de laquelle la concentration de points est particulièrement élevée.

L'espace considéré comme pertinent pour la coopération transfrontalière est de 728300 kilomètres carrés (km²) en moyenne, selon les cartes mentales réalisées à l'échelle régionale, ce qui correspond approximativement à la superficie du Burkina Faso, de la Côte d'Ivoire et du Bénin réunis. À l'échelle locale, cette superficie est de 375000 km² dans la vallée du fleuve Sénégal, de 246000 km² dans le Liptako-Gourma et de 699000 km² dans la région du lac Tchad, selon les cartes mentales dessinées par les acteurs interviewés. Ces variations régionales témoignent de divergences majeures dans les représentations des acteurs de la coopération transfrontalière.

On constate également de fortes variations internes selon la zone géographique ou le pays dans lequel sont basés les acteurs (Graphique 8.2). À l'échelle régionale, les acteurs basés en Afrique de l'Est, centrale et du Sud sont ceux qui possèdent la perception la plus large de l'espace de coopération ouest-africain, avec une superficie de 1.4 million km², soit plus de la superficie du Niger. Ce chiffre contraste fortement avec l'espace identifié par les acteurs basés en Europe, plus de trois fois moins étendu (385000 km²), tandis que les acteurs ouest-africains ont une représentation spatiale proche de la moyenne (617000 km²). Ces résultats s'expliquent par le fait que les acteurs du reste de l'Afrique sont en grande partie des décideurs politiques actifs dans les grandes organisations régionales, pour lesquels l'espace pertinent de la coopération transfrontalière est souvent assimilé à celui de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ou de l'Union économique

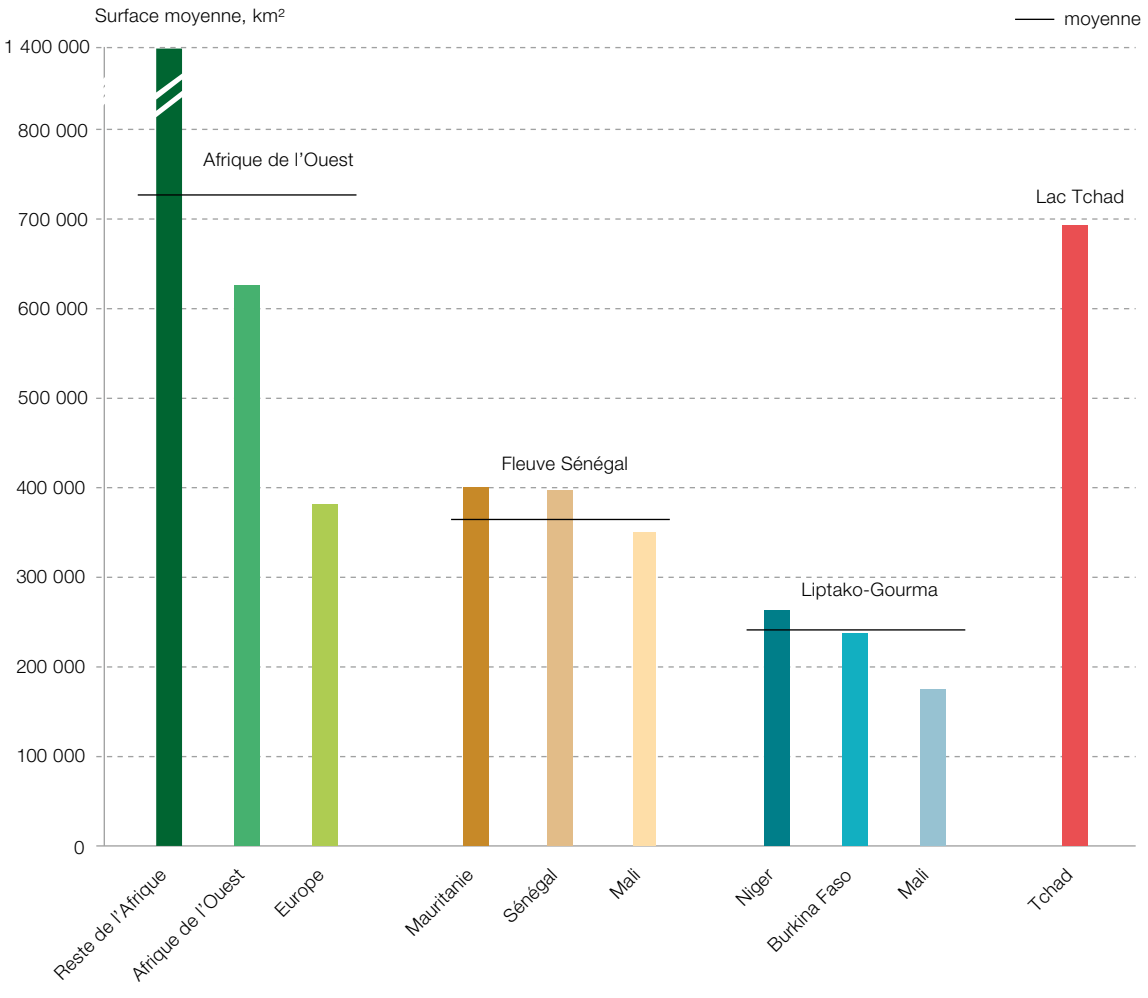
et monétaire ouest-africaine (UEMOA), tandis que ceux basés en Europe travaillent généralement sur des espaces plus locaux.

Dans la région du fleuve Sénégal, la surface des cartes mentales dessinées par les acteurs enquêtés, de 375 000 km² en moyenne, varie peu selon les acteurs. Elle est de 401 000 km² pour ceux travaillant en Mauritanie, de 399 000 km² pour ceux du Sénégal et de 354 000 km² pour ceux du Mali. Dans le Liptako-Gourma, un certain consensus entre acteurs situés au Burkina Faso et au Niger peut également être observé sur la taille moyenne de l'espace frontalier (environ 250 000 km²). Très peu nombreux, les acteurs du Mali tendent, quant à eux, à dessiner des cartes mentales de taille inférieure à la moyenne (182 000 km²). Dans la région du lac Tchad, le nombre de cartes mentales collectées au Cameroun et au Nigéria est insuffisant pour permettre de distinguer des tendances par pays.

Le calcul des mesures de dispersion montre que c'est dans la vallée du fleuve Sénégal que le consensus sur la localisation du centre de gravité de la coopération transfrontalière est le moins développé, et dans le Liptako-Gourma qu'il est le plus évident. La variation moyenne entre les cartes mentales et le centre de gravité n'est que de 222 km dans ce dernier cas, ce qui suggère que le semis des cartes est plus concentré que dans les autres régions (Tableau 8.1). De la même manière, l'aire de l'ellipse standard est la plus réduite dans le Liptako-Gourma, signalant une plus forte concentration géographique. La Carte 8.3 permet de visualiser plus précisément

Graphique 8.2

Surface moyenne des espaces frontaliers considérés comme prioritaires selon le pays des personnes interrogées



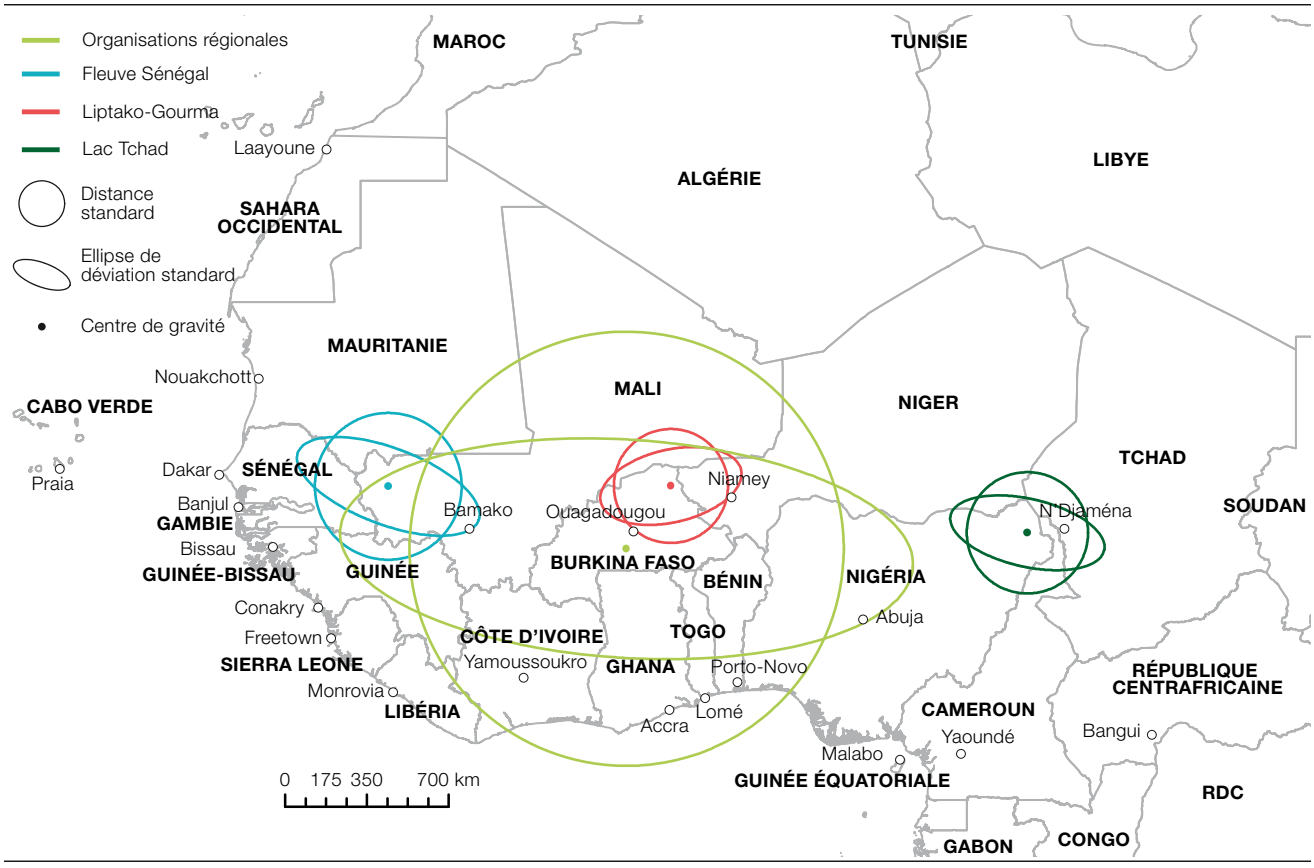
où se situent les centres de gravité et l'étendue géographique des distances standard et des ellipses de déviation standard pour chaque cas.

Ces différences régionales sont plus visibles si l'on cartographie la densité de cartes mentales à l'échelle de l'Afrique de l'Ouest et des trois microrégions considérées. Plus la couleur est foncée, plus les décideurs s'accordent à reconnaître la zone comme prioritaire. En Afrique de l'Ouest, les zones reconnues comme prioritaires par une forte proportion d'acteurs sont la conurbation Lagos-Cotonou, le pays haoussa, le Dendi (Gaya-Malanville-Kamba), le nord du Togo (Sinkansé, Burkina Faso) et le triangle Sikasso-Korhogo-Bobo Dioulasso (SKBo) (Carte 8.4). Trois de ces cinq régions sont situées sur le pourtour du Nigéria. Les périmètres d'action de l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal (OMVS), de l'Autorité de développement intégré de la région du Liptako-Gourma (ALG) et de la Commission du bassin du lac Tchad (CBLT) ne figurent pas parmi ces régions prioritaires. Les régions plus secondairement reconnues comme prioritaires concernent les autres portions ouest et nord des frontières nigérianes, Lomé, le lac Tchad, le point triple entre Mali-Mauritanie-Sénégal et la frontière Burkina Faso-Ghana, au nord duquel se trouve le centre de gravité de toutes les cartes mentales dessinées à l'échelle régionale. La bande intermédiaire entre le Golfe de Guinée et le Sahel est considérée comme peu prioritaire pour la coopération transfrontalière,

Tableau 8.1
Distance et ellipse de déviation standard par microrégion

Région	Distance standard (km)	Ellipse de déviation standard (km²)
Vallée du fleuve Sénégal	286	177 000
Liptako-Gourma	222	125 000
Lac Tchad	237	128 000

Carte 8.3
Centre de gravité, distance standard et ellipses de déviation standard



en particulier l'ouest de la région (Côte d'Ivoire, Guinée, Libéria, Sierra Leone). Il en va de même des espaces sahariens.

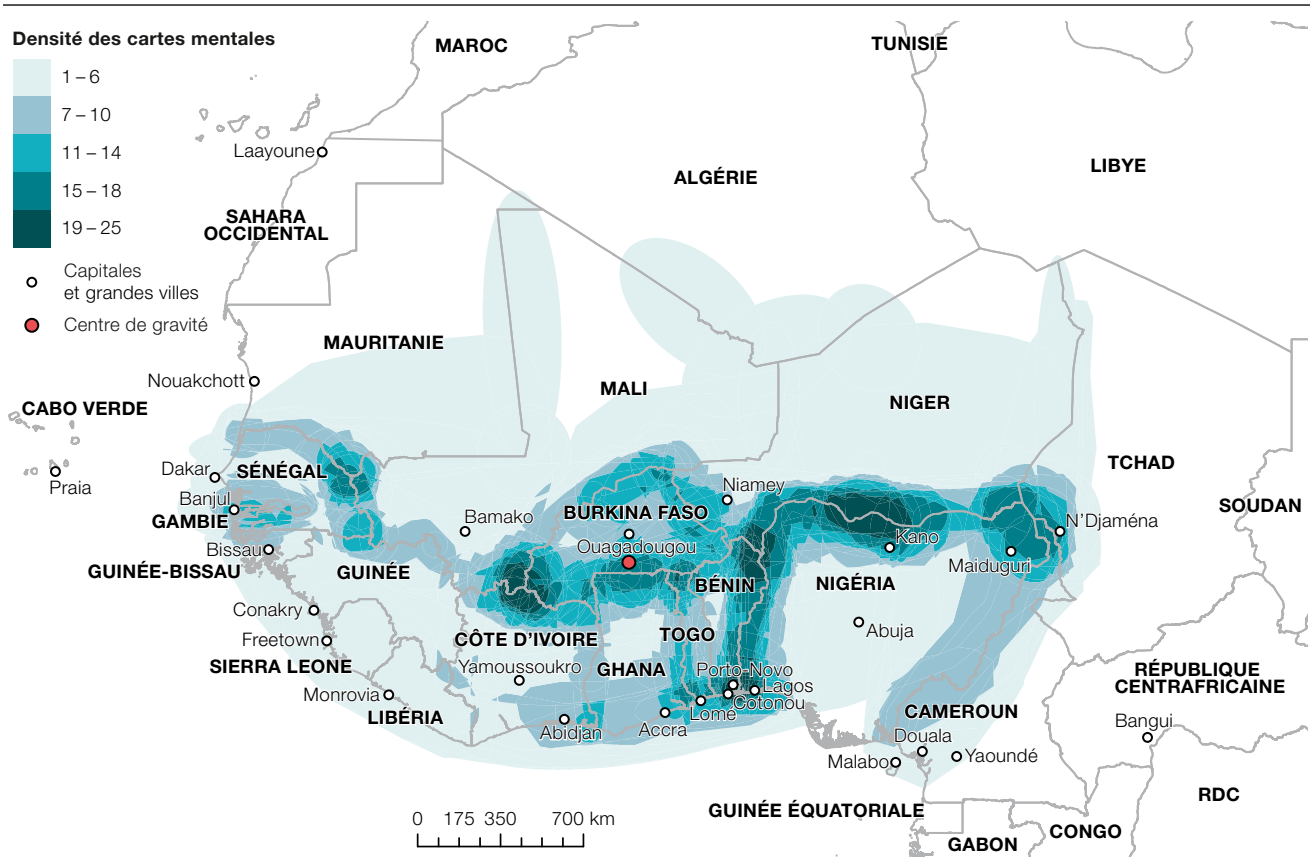
Au niveau local, les zones considérées comme prioritaires de la région du fleuve Sénégal suivent la vallée du fleuve et se prolongent le long de son affluent, le Falémé, en bordure du Mali (Carte 8.5). À partir de cet axe structurant, les densités de cartes sont décroissantes, ce qui signale un moindre consensus. La partie reconnue comme prioritaire s'étend sur 100000 km² environ. Elle est presque trois fois plus réduite que le bassin du fleuve Sénégal (289000 km²) et correspond à la partie sud du périmètre placé sous la compétence de l'OMVS, le nord mauritanien et l'est malien étant moins concernés. Le centre de gravité se situe à l'est du triangle Bakel-Sélibabi-Kayes, au Mali. Les pays non francophones de la région (Gambie, Guinée-Bissau) sont soigneusement évités par les cartes mentales, ce qui suggère que les différences liées aux langues d'origine coloniales sont importantes dans les perceptions des acteurs de la région.

Dans le Liptako-Gourma, l'espace d'action privilégié de la coopération transfrontalière dessine un croissant incluant le point triple Burkina Faso-Niger-Mali et la vallée du fleuve Niger jusqu'à Niamey (Carte 8.6). Niamey est la seule capitale de la région (avec Lomé) à être incluse dans un espace de coopération prioritaire. Cette zone d'environ 50000 km² correspond grossièrement au cœur du périmètre restreint de l'ALG, d'une superficie près de sept fois et demie supérieure (370000 km²). Les villes de Gao, Dori et Tillabéri constituent les centres régionaux principaux de cet espace. Le centre de gravité se trouve d'ailleurs à mi-chemin entre Dori et Tillabéri, au Burkina Faso.

Dans la région du lac Tchad, la zone considérée comme prioritaire pour la coopération est restreinte au périmètre délimité par N'Djaména, Maiduguri et Diffa, à partir duquel la densité de cartes décroît rapidement en cercles concentriques (Carte 8.7). Cette zone centrale de 176000 km² ne représente qu'un

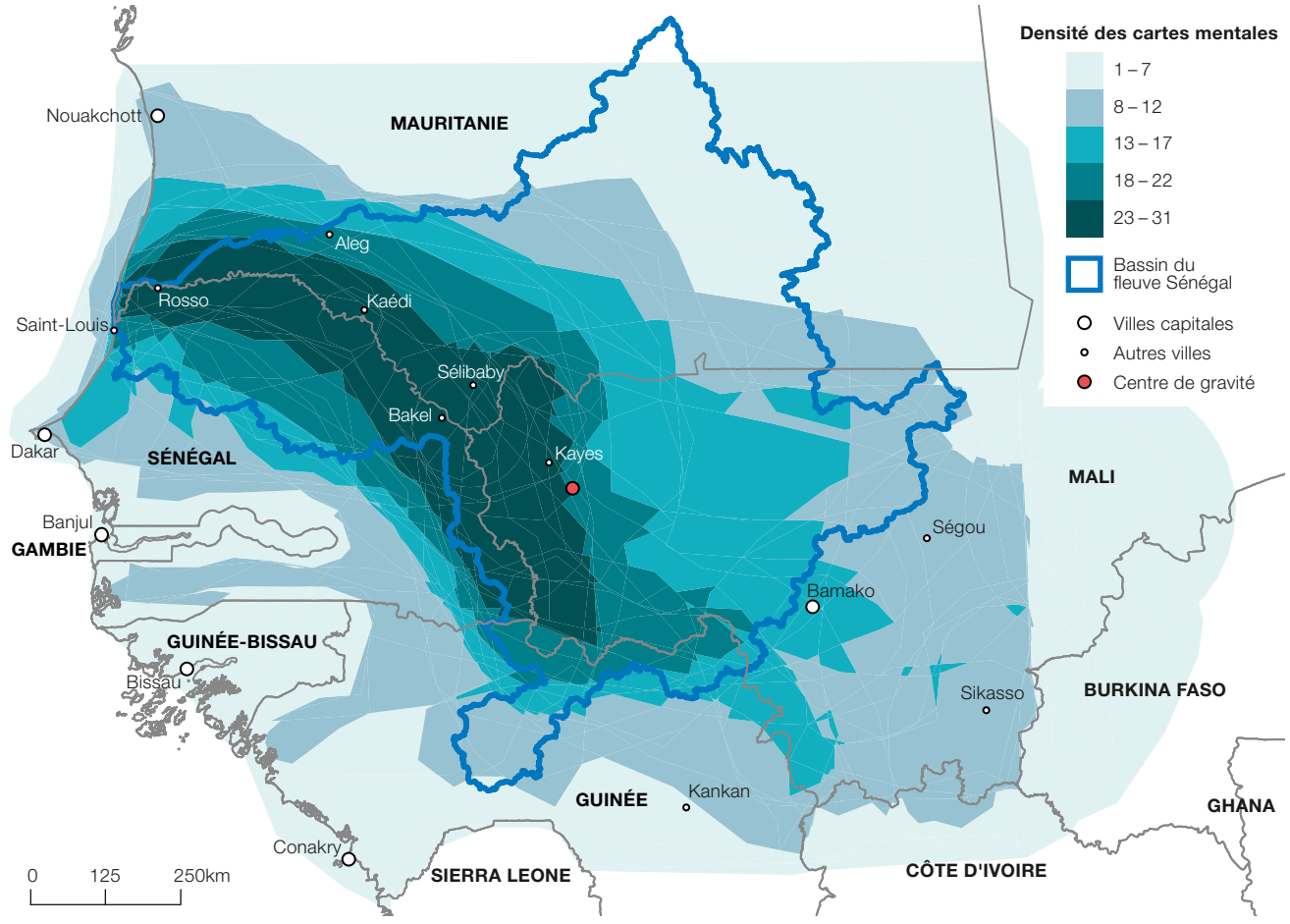
Carte 8.4

Espace d'action prioritaire de la coopération transfrontalière : Afrique de l'Ouest



Carte 8.5

Espace d'action prioritaire de la coopération transfrontalière : région du fleuve Sénégal



sixième de celle du bassin conventionnel du lac Tchad (967 000 km² sans la Libye), sur lequel la CBLT exerce ses compétences. Le centre de gravité est situé entre Maiduguri et N'Djaména, au Nigéria.

L'analyse des cartes mentales permet d'apprécier l'émergence d'une vision commune développée entre acteurs de la coopération (Tableau 8.2). À l'échelle régionale, il est difficile de parler de consensus sur l'extension géographique de la coopération, tant les cartes mentales diffèrent en taille selon les personnes interrogées. Tout au plus peut-on noter que les acteurs situés en Afrique de l'Ouest ont une vision plus moyenne de leur région que les autres. Plusieurs régions sont néanmoins reconnues comme des centres de gravité pour la coopération transfrontalière, à commencer par la conurbation Lagos-Cotonou, le Dendi, le pays haoussa et le triangle SKBo.

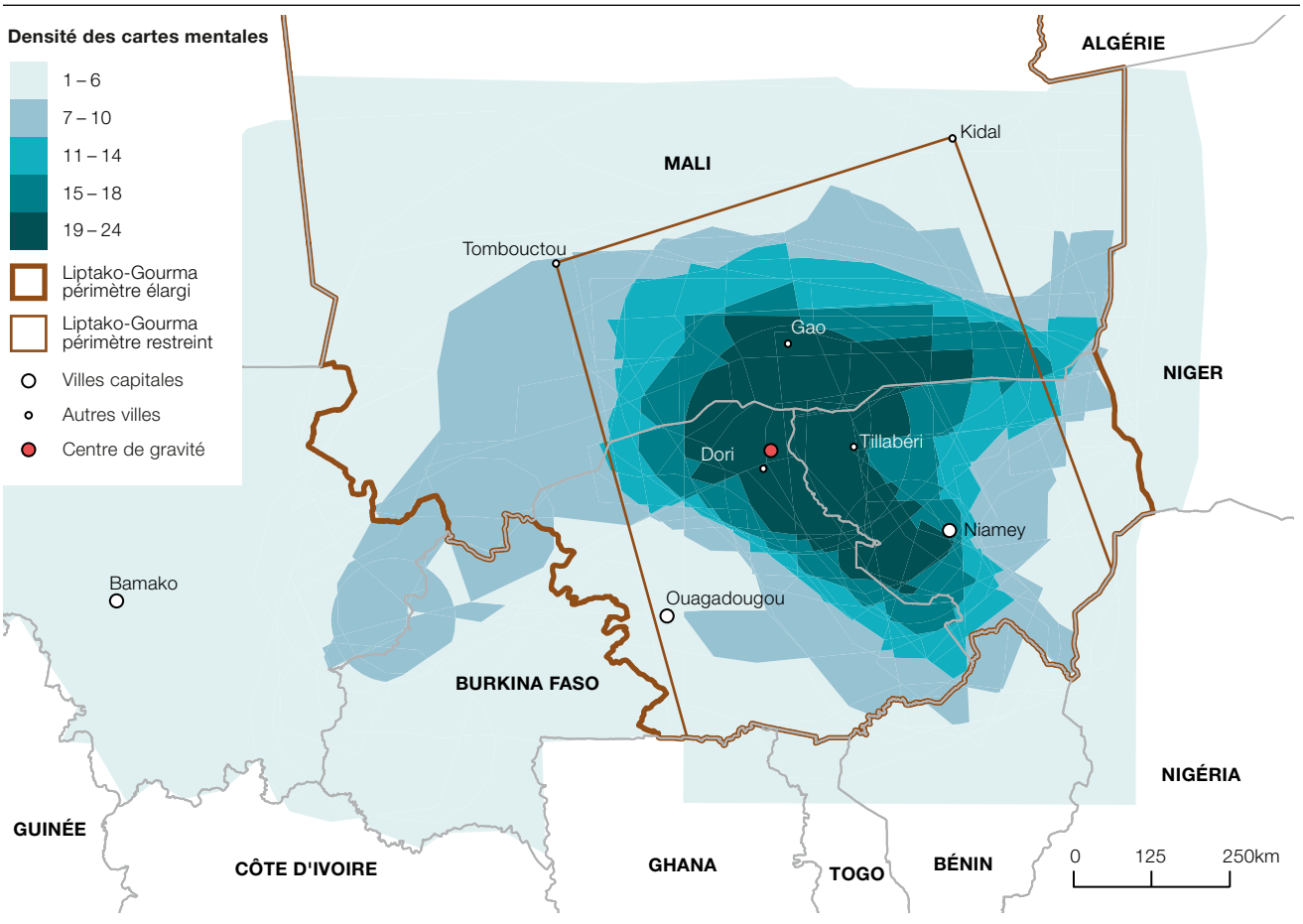
Dans la vallée du Sénégal, il existe un consensus sur le périmètre d'action de la coopération transfrontalière, qui suit la vallée du fleuve et la frontière sénégalo-malienne. Le centre de gravité de la coopération est, quant à lui, plus variable que dans les autres microrégions. Dans le Liptako-Gourma, un consensus existe à la fois sur l'extension et le centre de gravité de la coopération transfrontalière. Les cartes mentales sont particulièrement denses dans le croissant comprenant le point triple entre Burkina Faso-Mali-Niger et la vallée du Niger jusqu'à Niamey. Dans le bassin du lac Tchad, les acteurs s'accordent à reconnaître la zone N'Djaména-Maiduguri-Diffa comme le centre de la coopération transfrontalière, mais ne s'entendent guère sur l'étendue géographique, qui va jusqu'en République centrafricaine, au sud du Tchad et au centre du Niger.

Dans toutes les régions, l'espace d'action prioritaire de la coopération transfrontalière est nettement plus réduit que celui sur lequel s'appuient les compétences des organisations telles que l'OMVS, l'ALG et la CBLT (Tableau 8.3). L'écart relatif est plus prononcé dans le Liptako-Gourma, où la région d'intervention restreinte de l'ALG est plus de sept fois supérieure, que dans le bassin du lac Tchad (plus de cinq fois) et dans la vallée du Sénégal (trois fois).

Cette relative inadéquation entre régions institutionnelles et espaces d'action prioritaires de la coopération n'est pas spécifique à l'Afrique de l'Ouest. Des situations comparables sont observées en Europe, notamment dans la Grande Région réunissant le Luxembourg et ses voisins allemands, français et belges, où la région métropolitaine transfrontalière de Luxembourg-Ville constitue un espace particulièrement dense d'interactions socio-économiques (ESPON, 2010). Loin d'être un obstacle fondamental à la mise en œuvre d'initiatives transfrontalières, la grande taille des structures institutionnelles observée en Afrique de l'Ouest reflète plutôt un héritage historique marqué par la volonté de bâtir des régions à partir d'unités administratives existantes. Ce choix laisse ouverte la possibilité de concentrer les investissements transfrontaliers à une échelle plus réduite, par exemple sur les centres urbains des zones considérées comme les plus centrales, comme Kaédi, Sélibabi et Kayes, Dori, Gao et Tillabéri, ou N'Djaména, Maiduguri et Diffa.

Carte 8.6

Espace d'action prioritaire de la coopération transfrontalière : Liptako-Gourma



Carte 8.7

Espace d'action prioritaire de la coopération transfrontalière : région du lac Tchad



Tableau 8.2

Consensus sur l'extension et le centre de gravité de la coopération transfrontalière

Région	Extension géographique	Centre(s) de gravité
Afrique de l'Ouest	Non	Oui
Vallée du fleuve Sénégal	Oui	Non
Liptako-Gourma	Oui	Oui
Région du lac Tchad	Non	Oui

Tableau 8.3

Superficies institutionnelles et espace d'action prioritaire de la coopération transfrontalière

Organisation	Superficie des structures institution-nelles (km²)	Superficie des espaces d'action prioritaires (km²)
OMVS (bassin du fleuve Sénégal)	289 000	100 000
ALG (région d'intervention restreinte)	370 000	50 000
CBLT (bassin du lac Tchad sans la Libye)	967 000	176 000

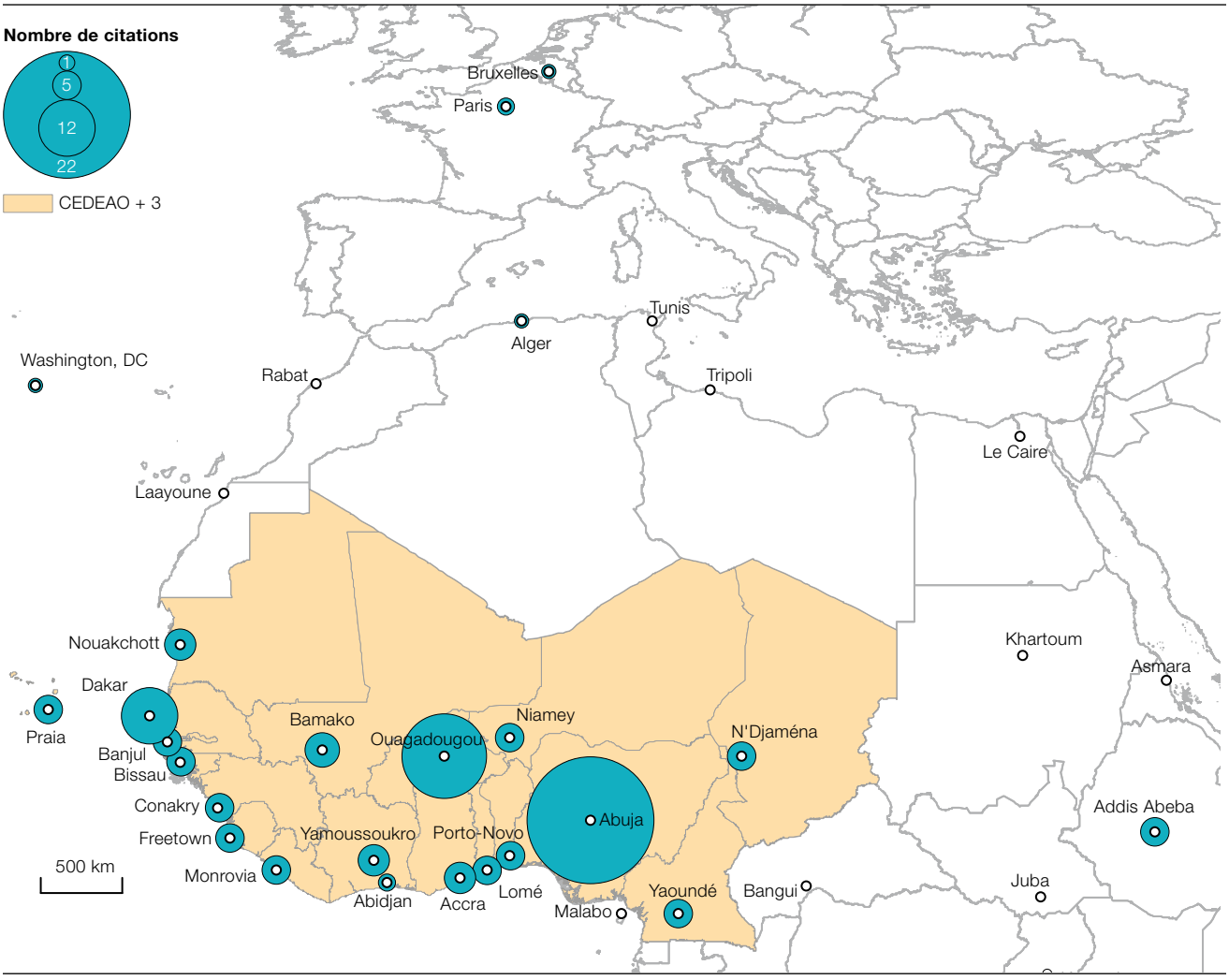
LES LIEUX STRATÉGIQUES DE LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE

Les processus de négociation et de décision se rapportant à la coopération transfrontalière prennent place dans un nombre restreint de lieux considérés comme particulièrement centraux par les décideurs politiques et leurs partenaires.

À l'échelle régionale, les enquêtes conduites auprès des acteurs de la coopération révèlent que ces lieux stratégiques sont avant tout Abuja, au Nigéria, où siège la CEDEAO, Ouagadougou au Burkina Faso où siègent l'UEMOA et le Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS) et, dans une moindre mesure, Dakar, au Sénégal (Carte 8.8). Abuja, Ouagadougou et Dakar représentent près de 40 % des lieux mentionnés au moins une fois comme stratégiques. À l'exception d'Abidjan, les autres lieux mentionnés sont tous des capitales nationales. Les villes situées en dehors de l'Afrique de l'Ouest sont considérées comme moins stratégiques pour la coopération transfrontalière, y compris les capitales de certains pays européens et nord-américains et Addis Abeba, la capitale éthiopienne qui héberge pourtant l'Union africaine (UA). Ces représentations spatiales contrastent fortement avec la reconstitution des réseaux de coopération à l'échelle régionale (Carte 7.1), qui indiquent que l'Afrique de l'Ouest est densément connectée au continent européen et au reste du continent africain, qu'il s'agisse d'échanges d'information ou de relations de pouvoir.

Carte 8.8

Lieux stratégiques pour la coopération transfrontalière à l'échelle régionale



À l'échelle locale, les lieux considérés comme stratégiques correspondent généralement aux capitales abritant les organisations sectorielles de coopération transfrontalière (Carte 8.9). C'est le cas dans la vallée du fleuve Sénégal, où Dakar, Bamako, Nouakchott et Conakry ressortent très largement comme les lieux principaux où se prennent les décisions stratégiques du fait de la présidence tournante de l'OMVS. Ces lieux incontournables distancent nettement les capitales plus lointaines du Niger et du Burkina Faso, ainsi que les centres régionaux comme Kayes, Sikasso et Ségou, au Mali (Tableau 8.4).

Dans le Liptako-Gourma, Ouagadougou est très largement considérée comme le lieu le plus stratégique pour la coopération du fait de son appartenance à l'ALG et d'être le siège de l'UEMOA et de l'ALG. Les autres capitales des pays membres de l'ALG – Niamey et Bamako – sont également considérées comme particulièrement centrales. Parmi les lieux les plus mentionnés figure la petite ville de Dori au Burkina Faso, dont l'importance stratégique

Tableau 8.4

Fréquence de nomination des lieux les plus stratégiques à l'échelle locale

Fleuve Sénégal	Citations	Liptako-Gourma	Citations	Lac Tchad	Citations
Bamako	28	Ouagadougou	18	N'Djaména	16
Dakar	28	Niamey	13	Abuja	11
Nouakchott	27	Dori	11	Niamey	11
Conakry	25	Bamako	10	Yaoundé	11
Kayes	5	Fada N'Gourma	4	Bangui	9
Ouagadougou	5	Téra	4	Tripoli	7
Ségou	5	Tillabéri	4	Diffa	2
Niamey	4	Gaya	3	Autre	3
Sikasso	4	Malanville	3	**Total**	**70**
Saint-Louis	3	Abidjan	2		
Tominian	3	Abuja	2		
Abuja	2	Bobo Dioulasso	2		
Banfora	2	Korhogo	2		
Diama	2	N'Djaména	2		
Kédougou	2	Séba	2		
Nouna	2	Sikasso	2		
Rosso	2	Autre	23		
Tambacounda	2	**Total**	**107**		
Autre	16				
Total	**167**				

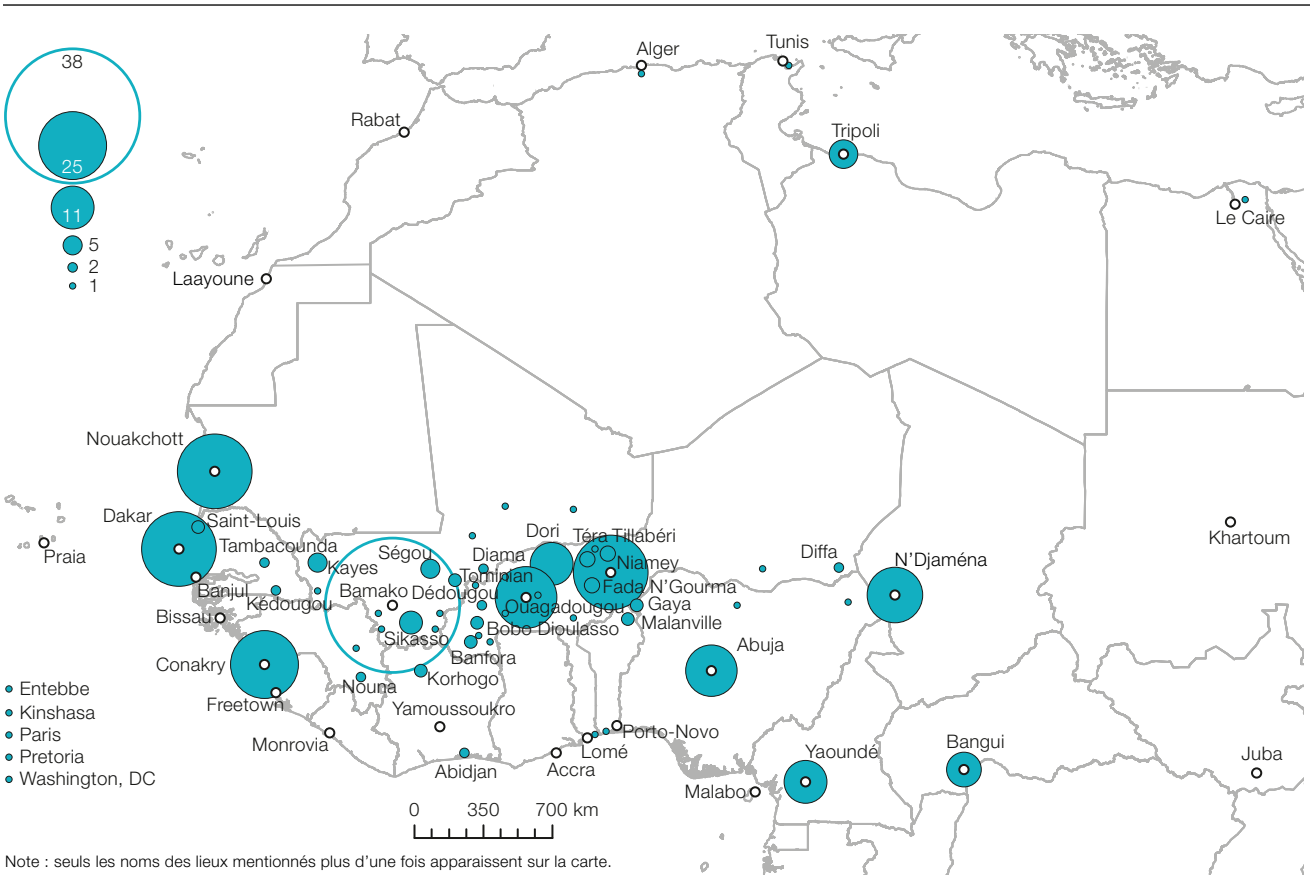
est sans commune mesure avec sa taille démographique (23 050 habitants en 2010 selon *Africapolis* [Moriconi-Ebrard, Harre et Heinrigs, 2016]). L'importance de Dori s'explique d'abord par le fait que son ancien maire, Hama Arba Diallo, a joué un rôle de leader dans le regroupement de neuf collectivités territoriales au sein de la Cellule de coopération décentralisée transfrontalière des collectivités territoriales du Sahel (C3SAHEL). Siège du Réseau Billital Maroobé (RBM) avant son transfert à Niamey, et de l'Association pour la promotion de l'élevage au Sahel et en Savane (APESS). Dori accueille aussi régulièrement les rencontres d'organisations pastorales de la région. De nombreux autres lieux de moindre importance démographique sont mentionnés dans la région, ce qui suggère que la coopération transfrontalière dans le Liptako-Gourma s'appuie sur un dense semis de villes de tailles différentes.

Ce polycentrisme n'est guère observé dans la région du lac Tchad, où les décisions stratégiques sont prioritairement prises dans la capitale tchadienne, puis dans les capitales du Nigéria, du Niger et du Cameroun. Le rôle de Tripoli et de Bangui, deux capitales de pays appartenant formellement à la CBLT, est plus faible compte tenu des conflits survenus en Libye et en République centrafricaine. Aucune autre ville ne joue de rôle stratégique dans la région.

L'analyse des lieux stratégiques de la coopération transfrontalière suggère que l'essentiel des décisions sont prises dans les capitales ouest-africaines, qu'il s'agisse des politiques d'envergure régionale ou des initiatives plus locales. C'est avant tout dans ces capitales que s'élaborent les politiques publiques destinées aux régions transfrontalières, entre partenaires de nature très différente et pas nécessairement gouvernementaux. Seule la région du Liptako-Gourma présente un semis de plus petits centres qui peuvent potentiellement jouer un rôle dans la gouvernance locale.

Carte 8.9

Lieux stratégiques pour la coopération transfrontalière à l'échelle locale



Note : seuls les noms des lieux mentionnés plus d'une fois apparaissent sur la carte.

VERS UNE GOUVERNANCE MULTINIVEAUX?

Les relations entre les niveaux subnationaux et le gouvernement central peuvent prendre la forme d'une gouvernance multiniveaux, dans laquelle le pouvoir de l'État est supplémenté à la fois depuis le « haut » par les organisations supranationales, depuis le « bas » par les entités locales et régionales et « latéralement » par les acteurs du secteur privé et la société civile. Cette réorganisation du rôle de l'État est rendue nécessaire par la dispersion des ressources entre organisations publiques et privées, la nécessité d'élaborer des décisions collectives entre niveaux hiérarchiques et l'obligation d'incorporer les acteurs privés dans les politiques publiques. Elle rend plus complexe les processus de gouvernance. L'échange d'informations et les processus de décision entre les acteurs appartenant à ces différents niveaux n'empruntent en effet pas seulement des voies hiérarchiques, mais peuvent prendre la forme d'un réseau difficile à appréhender. La gouvernance mise en œuvre par le jeu de ces acteurs aux multiples dépendances s'apparente alors à un ensemble d'arrangements et de coalitions variables dans le temps et dans l'espace. Alors que le gouvernement des affaires publiques était plutôt vertical, institutionnalisé et coordonné à l'échelle nationale, les relations de gouvernance sont plus horizontales, informelles et décentralisées au niveau local.

L'étude des réseaux de politiques publiques transfrontaliers présentée dans le Chapitre 7 suggère que cette forme de gouvernance multiniveaux est émergente en Afrique de l'Ouest. Les réseaux d'information et de pouvoir y mêlent des acteurs aux compétences très diverses, avec toutefois un type de relations dominant dans chaque région. À l'échelle régionale et autour du lac Tchad, le réseau de politiques publiques est ainsi principalement structuré par les interactions internes aux organisations intergouvernementales, alors que les relations internes aux représentants gouvernementaux dominent le long du fleuve Sénégal et dans le Liptako-Gourma. Le fait que les représentants des organisations non gouvernementales (ONG) et du secteur privé soient relativement peu connectés à ces réseaux suggère que certains types d'acteurs pourraient être plus impliqués dans la coopération transfrontalière.

C'est, en effet, ce qui ressort des enquêtes menées auprès des acteurs régionaux, qui montrent que l'État, le secteur privé, les autorités locales et régionales et la société civile devraient, à parts presque égales, jouer un plus grand rôle dans la coopération transfrontalière (Graphique 8.3). Au niveau local, les acteurs les plus cités sont les autorités subnationales et l'État dans la vallée du fleuve Sénégal, et les ONG dans la région du lac Tchad. Le secteur privé n'est fréquemment cité que dans la vallée du fleuve Sénégal. Les autorités traditionnelles, parmi lesquelles figurent les chefs coutumiers et les leaders religieux, ainsi que les agences de développement, ne sont identifiées comme des acteurs devant être plus fortement impliqués dans la coopération transfrontalière à aucune échelle d'analyse.

Parmi les organes étatiques cités figurent les ministères de tutelle, les services techniques, les forces de sécurité (douanes, police, gendarmerie, armée, renseignements), les chambres de commerce, d'industrie, d'artisanat et d'agriculture et les universités. Ces organes possèdent des compétences réglementaires, juridiques et financières qui rendent les États incontournables en matière de coopération transfrontalière. Comme le note un représentant d'une agence de développement occidentale basé à Addis Abeba : « Les décisions stratégiques sont prises au niveau national car c'est là que l'on conclut les accords et que l'on décide que les agents de police à la frontière ont besoin de formation, ou bien que les enfants des régions frontalières peuvent avoir accès à l'école. À ce titre, ces organismes doivent agir et décider de ce qui doit être fait ».

L'investissement financier des États dans les initiatives transfrontalières demeure pourtant insuffisant pour de nombreux acteurs interrogés, qui relèvent que nombre d'organisations régionales dépendent fortement des aides étatiques. Comme le note le Secrétaire exécutif d'une structure de coopération de la région : « Le financement est un problème majeur. Au cours des deux dernières années, il n'a pas été facile d'obtenir les contributions des États membres qui nous permettraient de mener à bien les programmes prévus ».

Cette problématique est particulièrement cruciale dans la région du lac Tchad en raison

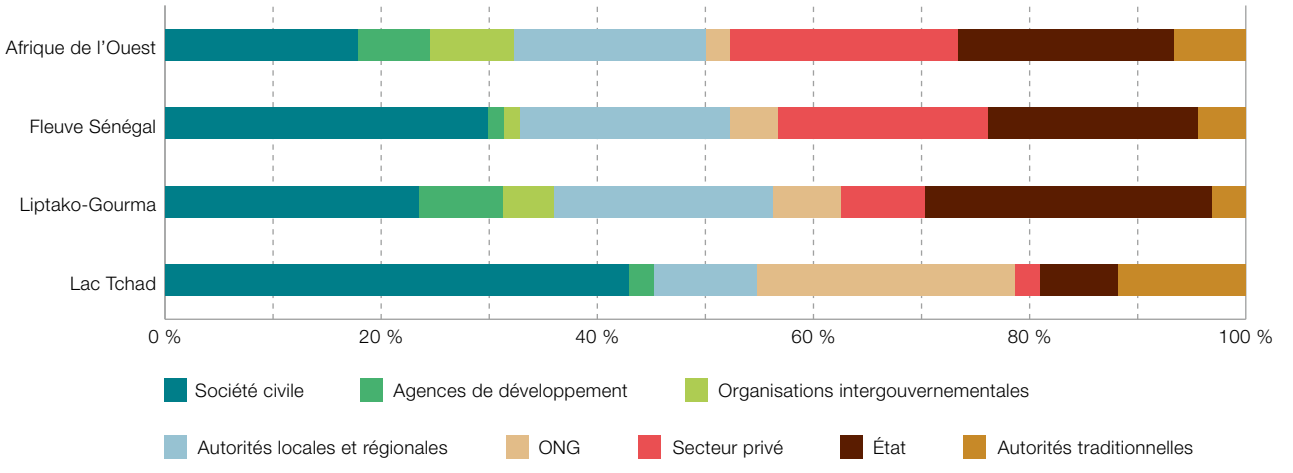
de l'instabilité politique qui règne depuis plusieurs années en Libye et en République centrafricaine, deux pays contributeurs de la CBLT.

Ces préoccupations soulèvent le problème plus général du financement du transfrontalier, qu'il soit l'affaire des États, des organisations régionales ou des bailleurs internationaux. De l'avis de ce représentant de l'Union africaine, par exemple : « Aux niveaux national, régional et international, il n'existe pas de mécanismes de financement des activités transfrontalières. Les États se font tirer l'oreille pour financer des activités qui bénéficient à d'autres États et la CEDEAO n'a pas de dispositifs lui permettant de répartir les fonds entre ses États membres conjointement… Les fonds de la CEDEAO pour l'intégration sont plus ou moins destinés à financer des activités intra-étatiques ».

Dans la foulée du lancement du Programme d'initiatives transfrontalières (PIT) de la CEDEAO (depuis devenu le Programme régional de coopération transfrontalière, PRCT), certaines initiatives transfrontalières ont pu recevoir des financements via notamment le Fond pour la Paix. L'UEMOA, au travers de son Conseil des collectivités territoriales (CCT), apporte de nouveaux leviers pour renforcer la décentralisation dans la sous-région. Ainsi, son programme d'investissement localisé sur la zone IIRSahel (zone transfrontalière entre le Burkina Faso, le Mali et le Niger), fournit un appui aux collectivités locales frontalières. Le projet *Local cross-Border Initiative* (LOBI), financé par le Luxembourg sur l'espace des huit États de l'UEMOA, prévoit la mise en place de mécanismes institutionnels et financiers conduisant à des investissements équitables répondant aux besoins des communautés transfrontalières, notamment dans les zones SKBo et IIRSahel. Le volet coopération transfrontalière est pris en compte pour la première fois dans le Programme indicatif régional (PIR) du 10e FED (Fonds européen de développement). Il ouvre la possibilité à deux États voisins de faire coïncider leurs priorités pour le transfrontalier exprimées au travers du Programme indicatif national (PIN). Malgré le développement de ces initiatives dont la liste n'est pas exhaustive, il subsiste un réel manque de dispositif financier à l'échelle régionale et sous-régionale dédié aux projets transfrontaliers et plusieurs obstacles persistent à plusieurs niveaux législatifs, techniques, financiers et politiques pour assurer de la pérennité des mécanismes existants. La mise en œuvre de fonds régionaux pour financer la coopération transfrontalière est rendue difficile par le fait que les fonds destinés à la coopération régionale ne soient pas destinés à financer des activités locales et que les fonds administrés par les autorités nationales pour le financement des activités locales soient limités aux territoires nationaux (Union africaine, 2007).

Graphique 8.3

Acteurs devant être plus impliqués dans la coopération transfrontalière par région



La transposition de réglementations permettant le montage de financements de projets transfrontaliers dans les législations nationales ou régionales requiert une évaluation attentionnée en termes de faisabilité et de séquençage des actions à mener. Il subsiste de plus une réelle difficulté à intervenir sur le transfrontalier pour les partenaires techniques et financiers. Quelques tentatives de montage de programmes jumeaux de part et d'autre d'une frontière se sont heurtées au manque d'articulation entre les fonds et programmes nationaux ou entre fonds d'une même agence de coopération basée dans deux pays voisins ; les contraintes résidant autant au niveau des politiques et calendriers étatiques différents que de l'apprentissage d'une démarche de dialogue et de planification entre l'ensemble des protagonistes encore peu développée. Ce manque de facilités financières offertes par les États et les Partenaires techniques et financiers (PTF) se conjugue à un manque d'accompagnement dans le préfinancement des activités.

La nécessité d'impliquer plus directement le secteur privé dans la construction des régions frontalières est également récurrente dans les discours des représentants des organisations régionales. Un fonctionnaire de la CEDEAO, basé à Abuja, explique : « Nous devons associer les organisations professionnelles. Elles seules peuvent fournir les règles et instruments pratiques nécessaires pour faciliter les mécanismes transfrontaliers... Je parle des producteurs et des commerçants le long des chaînes de valeur... Si nous ne les intégrons pas dans nos stratégies, nous n'arriverons jamais à aucun résultat ».

Il est plusieurs fois relevé que les commerçants, les éleveurs, les pêcheurs, les agriculteurs et leurs associations respectives possèdent une connaissance des dynamiques transfrontalières qui demeure encore peu prise en compte dans les politiques régionales. Dans un contexte de forte croissance démographique, ces acteurs jouent un rôle croissant dans l'approvisionnement des villes de la région en produits agricoles et manufacturés. Pour ce représentant d'une structure gouvernementale active dans le domaine de la sécurité alimentaire au Bénin, par exemple : « Nous aurions intérêt à coopérer avec ces gens qui, aujourd'hui, développent les échanges transfrontaliers. Les commerçants yoruba et ibo passent par leurs propres réseaux, ils sont installés partout et devraient être associés aux décisions stratégiques ».

Ce constat fait écho à des études plus anciennes, qui notaient le faible investissement des acteurs privés dans le processus formel d'intégration régionale (Terpend, 2006).

La manière dont le secteur privé pourrait être consulté et associé aux politiques de développement transfrontalier demeure encore délicate dans la mesure où certaines activités productrices et marchandes se nourrissent également des imperfections de l'intégration régionale (Chapitre 3). Le plus souvent, c'est la solution d'une « formalisation de l'informel » qui est proposée par les représentants des États et des organismes intergouvernementaux. Cette solution suppose que les acteurs privés adoptent des méthodes comptables transparentes, déclarent leurs revenus, paient un impôt et conduisent leurs affaires selon les règles du commerce international. Comme le relève ce fonctionnaire de la CEDEAO spécialisé dans les douanes : « Nous devons réfléchir aux moyens d'intégrer les commerçants du secteur informel et les inciter à faire les choses correctement. Associés à notre démarche, ils peuvent favoriser la coopération en luttant contre la contrebande ».

Les grands programmes actuels visant à développer les corridors de transport régionaux, à construire des postes frontières juxtaposés et à reporter les actes de corruption, visent précisément à convaincre les acteurs agissant dans la contrebande et/ou l'illégalité de rejoindre les rangs de l'économie formelle.

Un certain nombre d'acteurs soulignent que les enjeux actuels de la coopération transfrontalière relèvent moins de l'absence de certains types d'organisations, que de leur manque de coordination. Le point le plus souvent rapporté concernant les organisations intergouvernementales se rapporte ainsi aux obstacles qui ralentissent l'échange d'informations avec les États. Un expert en politiques agricoles travaillant pour une agence de coopération occidentale note à ce propos que les représentants des États chargés de l'application des règlements régionaux sont parfois les derniers informés des décisions relatives aux politiques régionales : « La CEDEAO a défini un grand nombre de politiques et de législations, mais celles-ci sont restées sans suite. Parfois, les

décisions prises par les représentants des États ne sont pas correctement communiquées aux agents de police et des douanes et les postes frontaliers se trouvent bloqués pendant deux ou trois jours ».

Ces enjeux constituent une préoccupation majeure des représentants des organisations régionales, qui œuvrent à « domestiquer » les politiques régionales pour s'assurer qu'elles seront bien appliquées localement. Comme l'explique ce haut responsable de la coopération transfrontalière basé à Abuja, « la CEDEAO met au point une politique commune visant à faciliter les interventions dans divers secteurs où des politiques ont déjà été adoptées. Il s'agit de veiller à ce que ces politiques soient transposées dans les pays de la région, et à ce que les États membres respectent les décisions prises au niveau régional ».

La communication entre les organisations régionales et les principaux bénéficiaires des politiques de libre-circulation sur le terrain constitue un autre enjeu. Selon le Secrétaire général d'une ONG active dans le développement local, l'appropriation des politiques régionales au niveau local passe par l'élaboration d'un message plus ciblé : « Si nous voulons venir à bout du problème de la coopération transfrontalière, nous devons présenter à la population les avantages que celle-ci représente. La plupart du temps, ce discours n'est pas tenu et les gens doutent même des avantages qu'offre la liberté de mouvement ».

Le concept de « pays-frontière » introduit par le Président malien Alpha Oumar Konaré en 2002, afin de promouvoir l'existence de régions frontalières partageant des caractéristiques physiques et humaines communes (Diarrah, 2002), constitue à bien des égards le premier bloc sur lequel ce message régional est élaboré. Le concept est aujourd'hui utilisé par la CEDEAO (2005) pour promouvoir l'intégration de proximité, et par l'Union africaine (2007 : 6) qui mentionne explicitement les « espaces géographiques à cheval sur les lignes de partage séparant deux ou plusieurs États limitrophes et où vivent des populations qu'unissent des liens socioculturels et économiques » dans son programme consacré à la coopération transfrontalière.

Plus généralement, l'attention portée aux acteurs locaux par le concept de « pays-frontière » le rapproche de celui de *borderlands* développé par les études frontalières depuis les travaux de Martinez (1994) sur les communautés vivant sur la frontière entre les États-Unis et le Mexique (Encadré 5.1). Comme le rappelle ce responsable d'une ONG africaine : « [Alpha Oumar] Konaré a déclaré un jour que les frontières devaient cesser d'être des barrières pour devenir des ponts et il a défini ces « pays-frontière » comme étant des régions permettant la mise en commun des équipements entre différents territoires par-delà les frontières, de manière à éliminer de l'esprit des populations la présence de cet héritage de la colonisation ».

Il est dès lors peu surprenant que les populations ou la société civile des régions frontalières soient considérées comme un type d'acteur devant être plus étroitement associé à la coopération transfrontalière, en particulier les associations locales, les femmes et les jeunes. Pour ce haut fonctionnaire de l'Union africaine basé à Addis Abeba, par exemple : « Pour que la coopération transfrontalière réussisse, il faut s'appuyer sur les communautés locales (...), elles sont immédiatement touchées par les politiques (...), les communautés s'organisent, elles concluent des accords locaux, elles promeuvent la paix et la cohabitation, elles font tout ensemble ».

Le rôle de la société civile est plébiscité, tant à l'échelle régionale qu'à l'échelle locale, en raison des réseaux de solidarité qui unissent les populations séparées par les frontières.

Les autorités locales et régionales constituent un autre type d'acteur qui pourrait, de l'avis des acteurs de la coopération transfrontalière, être plus engagé dans le transfrontalier dans la mesure où la plupart des États ouest-africains ont mis en œuvre des politiques de décentralisation administrative et politique depuis les années 90. De l'avis de ce fonctionnaire nigérien du ministère de l'Hydraulique et de l'assainissement, par exemple, « avec le processus de décentralisation mis en œuvre dans les différents pays, les collectivités territoriales voisines doivent être les plus impliquées dans la coopération transfrontalière. Ce sont elles qui connaissent le mieux les préoccupations des populations de part et d'autre des frontières ».

En Afrique de l'Ouest, la décentralisation vise à soutenir la gouvernance locale, de sorte

que la participation citoyenne puisse contribuer activement à l'unification nationale, renforcer la démocratisation et conduire à un meilleur usage des ressources et des services publics. Très variable selon les pays, la création de nouveaux niveaux administratifs ne s'accompagne pas toujours d'un véritable transfert de ressources et de compétence vers les échelons locaux et régionaux. Au Niger, par exemple, la décentralisation a notamment conduit à créer des communautés urbaines à partir des plus grandes agglomérations, des communes urbaines à partir des centres urbains et des communes rurales à partir des cantons.

L'implication des autorités locales et régionales est perçue comme un moyen de rendre plus légitimes les politiques d'intégration régionale conçues par les fonctionnaires des organisations intergouvernementales. Vu d'Abuja ou d'Addis Abeba, une plus grande implication des autorités subnationales contribue à la mise en œuvre du principe de subsidiarité, inspiré de l'expérience européenne, qui préconise que les décisions soient prises aux niveaux administratifs les plus efficients et aussi près que possible des citoyens. Jusqu'ici, pourtant, les autorités locales et régionales sont demeurées très largement en marge des politiques visant à promouvoir la coopération transfrontalière, au contraire d'autres régions du monde où une véritable gouvernance locale et/ou métropolitaine s'est construite sur la base d'instruments juridiques originaux, comme les Groupements européens de coopération territoriale (GECT). L'existence de centres urbains de petite et moyenne tailles particulièrement concernés par les dynamiques transfrontalières devrait conduire à réévaluer le potentiel des autorités locales et régionales et favoriser l'émergence d'une gouvernance encore plus inclusive.

CONJUGUER LES TROIS DIMENSIONS DE LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE

La coopération transfrontalière est un processus complexe d'intégration, décomposé ici en trois dimensions, selon que l'analyse porte sur le potentiel des régions, la structure des réseaux qui relient ses acteurs ou la vision politique qui sous-tend les initiatives institutionnelles. L'ambition de cette section est de combiner ces trois dimensions fondamentales, appréhendées jusqu'ici de manière séparée, afin de parvenir à une synthèse des dynamiques de coopération qui animent les espaces transfrontaliers. Ce travail de mise en relation d'indicateurs très divers est rendu nécessaire par le fait que les politiques publiques qui incarnent la vision de la coopération transfrontalière devraient s'appuyer à la fois sur une estimation des caractéristiques des régions et sur une connaissance précise des réseaux d'acteurs sociaux déjà existants.

La cartographie conduite jusqu'ici permet de confronter les trois dimensions de la coopération transfrontalière. Les cartes permettent, en effet, d'évaluer les variations régionales pouvant informer les politiques publiques transfrontalières. Cette démarche vise à spatialiser le développement à l'échelle la plus pertinente, selon les phénomènes observés. Si un certain nombre de dynamiques, comme le commerce de longue distance ou les réseaux de gouvernance des organismes intergouvernementaux, possèdent bien une dimension régionale – c'est-à-dire qu'ils s'étendent à l'Afrique de l'Ouest toute entière – d'autres phénomènes propres à la coopération transfrontalière, comme l'accessibilité aux marchés frontaliers ou la gouvernance locale, s'observent mieux à l'échelle des microrégions. Les différences internes sont en effet très marquées au sein de l'espace ouest-africain, dont on oublie parfois qu'avec une superficie de 7.85 millions km², il est aussi vaste que les États-Unis (sans l'Alaska), tout en étant découpé en 18 pays.

Les politiques de coopération transfrontalière sont considérées comme pleinement intégrées lorsqu'elles conjuguent les trois dimensions de la coopération transfrontalière. En s'appuyant sur le potentiel de chaque région, elles développent des réseaux de politiques publiques qui s'inscrivent dans une vision commune dépassant le cadre des États. Cette situation, qui caractérise l'ouest du Mali, le triangle Sikasso-Korhogo-Bobo Dioulasso (SKBo), le Liptako-Gourma, le Dendi, la conurbation Lagos-Accra et le nord du Ghana, est

cependant peu fréquente en Afrique de l'Ouest, où un écart parfois important peut être observé entre le potentiel, l'état actuel et la vision de la coopération. Parmi les neuf possibilités théoriques résultant du croisement des trois dimensions de la coopération transfrontalière, trois présentent un écart susceptible d'informer les politiques publiques territorialisées *(place-based policies)* mises en œuvre dans la région.

Mettre à profit un potentiel de coopération inexploité

Le premier type de situation concerne les régions où la coopération trouve des conditions potentiellement favorables, sans toutefois que les acteurs locaux soient particulièrement bien reliés aux réseaux de gouvernance. Cette situation, qui témoigne d'un potentiel inexploité, est relativement rare en Afrique de l'Ouest. Plus de 50 ans après la fondation des premières organisations régionales sectorielles, la plupart des régions à haut potentiel ont fait l'objet d'initiatives institutionnelles destinées à favoriser la coopération transfrontalière. C'est notamment le cas de la région du fleuve Sénégal, où les acteurs occupent une position plutôt centrale dans les réseaux de gouvernance régionaux, grâce aux liens denses qui les relient à leurs partenaires situés dans les centres régionaux, à Bamako, Dakar et Nouakchott et, plus largement, aux autres centres de décision ouest-africains (Carte 7.2).

Le Liptako-Gourma apparaît également comme un espace dont le potentiel est mis à profit par des réseaux de gouvernance transfrontaliers, en particulier le long de la frontière entre le Burkina Faso et le Niger (Carte 7.3). Ouagadougou et Niamey constituent des relais vers les organisations régionales. Cette région est aussi caractérisée par de nombreuses initiatives locales et un réseau dense d'acteurs situés dans de nombreux centres de décision de petite et moyenne tailles. Ce polycentrisme, conjugué à un réel dynamisme des communes, peut être considéré comme un avantage dans la mise en œuvre de programmes d'intégration « par le bas », en particulier dans le domaine de l'élevage, qui constitue l'une des ressources principales de la région (Encadré 8.1).

Autour du lac Tchad, la correspondance entre potentiel d'intégration et réseaux de coopération est moins évidente qu'ailleurs. Certes, la région accueille la plus ancienne organisation de bassin d'Afrique, mais elle reste peu connectée aux réseaux de gouvernance régionaux (Carte 7.1). À l'échelle locale, la polarisation du réseau de gouvernance sur les acteurs de la CBLT, dont beaucoup sont localisés à N'Djaména (Carte 7.4), ne contribue guère à valoriser les segments frontaliers, notamment ceux entre le Cameroun et le Tchad. Un écart encore plus important entre potentiel de coopération et réseaux de gouvernance régionaux existe en Gambie et dans l'ensemble Côte d'Ivoire-Sud de la Guinée-Libéria-Sierra Leone. Bien que chacune de ces régions possède un organisme intergouvernemental potentiellement capable d'animer la coopération transfrontalière au niveau local – la Commission du bassin du fleuve Gambie et l'Union du fleuve Mano – leur inscription dans les réseaux ouest-africains demeure marginale. Les capitales et grandes villes de ces quatre pays n'accueillent pas d'acteurs particulièrement centraux dans la coopération ou d'institutions régionales comparables à celles que l'on trouve à Ouagadougou ou Abuja.

Améliorer la coordination au sein des réseaux

Le second type de situation concerne les régions reconnues comme prioritaires pour la coopération transfrontalière, mais où les réseaux de gouvernance locaux et régionaux sont peu développés. Cette situation nécessite que soit renforcée la coordination au sein des réseaux de gouvernance locaux ou régionaux, afin que les éventuels blocages institutionnels soient levés. L'étude a, en effet, montré que l'existence de structures institutionnelles ne garantissait pas nécessairement le bon fonctionnement de la coopération transfrontalière. Encore faut-il que ces structures puissent favoriser l'échange d'informations et de bonnes pratiques entre partenaires de nature différente au travers des frontières nationales.

À cet égard, l'analyse des réseaux conduite en Afrique de l'Ouest suggère tout d'abord que la structure générale des réseaux conditionne fortement l'échange d'information et de pouvoir entre acteurs. Les réseaux décentralisés sont, à ce propos, particulièrement adaptés aux contraintes de la coopération transfrontalière,

Encadré 8.1

Sécuriser la mobilité transfrontalière, l'expérience du projet *Building Resilience and Adaptation to Climate Extremes and Disasters* (BRACED)

Au Sahel où les sécheresses récurrentes sont la norme et les sécheresses localisées un fait annuel, les mobilités constituent une stratégie vitale d'utilisation et d'optimisation de ressources rares et imprévisibles. Les études réalisées après les sécheresses montrent que la mobilité transfrontalière du bétail reste une base de la résilience à la variabilité climatique des populations pastorales et agro-pastorales. Des corridors pour le bétail bien équipés et sûrs facilitant ces stratégies mobiles et ces flux transfrontaliers sont indispensables à la capacité des communautés de faire face aux extrêmes climatiques et de conduire les animaux vers les marchés urbains et ruraux, activité vitale pour les échanges.

Dans ce contexte, le projet de BRACED Acting for Life (AFL) travaille depuis 2015 au renforcement de la résilience et de l'adaptation des communautés pastorales et agropastorales en Afrique de l'Ouest par une mobilité transfrontalière sécurisée. Le projet soutenu par le *UK Department for International Development* (DFID) et co-financé par l'UE et AFL pour un montant de 9.6 millions d'euros jusqu'en décembre 2017 promeut la mobilité transfrontalière du bétail dans le Sahel par une sécurisation des corridors transfrontaliers. Cette contribution est clé et permet aux communautés et protagonistes de faire pression pour la mobilité du bétail et pour des politiques appropriées au niveau local, national et régional (CEDEAO).

Au cours des 15 premiers mois de mise en œuvre, le projet a sécurisé 1 640 km de corridors transfrontaliers stratégiques. Il a fourni plus de 3 400 tonnes de fourrage dans deux territoires transnationaux reliant le Mali, la Mauritanie et le Sénégal ainsi que le Burkina Faso, le Mali et le Niger. Ces espaces captent les principaux mouvements saisonniers des pasteurs et agropasteurs transhumants vers les pâturages et les marchés et les zones de refuge pendant les sécheresses. Les couloirs sécurisés agissent aussi bien en tant que système circulatoire convoyant les flux d'éleveurs transhumants qu'en tant que circuits de commercialisation du bétail.

Les enjeux clés de la mobilité transfrontalière ont résidé dans le dialogue transfrontalier entre gouvernements locaux et l'intercoopération entre municipalités pour la sécurisation des corridors souvent limitée et fragmentée. Face à ces problématiques, le projet AFL BRACED travaille avec des autorités locales au sein de mécanismes gouvernementaux dévolus ou décentralisés s'assurant ainsi que les actions sont menées en respect des législations respectives.

L'approche consiste en un travail en équipe entre conseils régionaux et partenaires locaux du projet offrant une expertise technique et sociale aux gouvernements locaux formalisé par des accords contractuels. En complément, un nouveau module de formation sur la mobilité du bétail en Afrique de l'Ouest est en développement. Il soulignera les enjeux de la mobilité transfrontalière notamment dans les mouvements entre Sahel et Afrique costale.

qui nécessite une coordination continue entre acteurs aux compétences très diverses. Au niveau individuel, l'analyse de réseaux montre, en outre, que l'intégration régionale est facilitée, d'une part, par l'inscription des acteurs de la coopération dans des ensembles denses de partenaires (enracinement) et, d'autre part, par la construction de liens qui dépassent le niveau local (intermédiarité). Tandis que l'enracinement renforce la confiance entre acteurs proches, réduit les risques liés au montage des projets et favorise l'émergence d'une vision commune des régions frontalières, l'intermédiarité leur permet d'accéder à des ressources nouvelles dans d'autres régions frontalières ou au niveau des organisations régionales. Les

acteurs les plus centraux sont alors ceux qui combinent enracinement et intermédiarité, une conclusion qui rejoint les études, plus qualitatives, sur les liens entre capital social, pauvreté et développement (Narayan, 1999 ; Woolcock et Narayan, 2000).

Le cas du nord du Nigéria est particulièrement intéressant, dans la mesure où le pays haoussa est reconnu comme l'un des espaces les plus prioritaires de la région, sans toutefois qu'émerge une région transfrontalière fortement institutionnalisée. La région, souvent appelée K²M en référence aux trois villes principales de Kano, Katsina et Maradi, a été l'un des terrains pilotes de l'initiative Frontières et intégration en Afrique de l'Ouest, plus connue sous son acronyme anglais WABI *(West African Borders and Integration),* visant à documenter le processus d'intégration transfrontalier et à promouvoir la coopération au milieu des années 2000 (CSAO/OCDE, 2006 ; Abdoul et Trémolières, 2007 ; Abdoul, Dahou et Trémolières, 2007). Le pays haoussa, qui s'étend sur 83 000 km² et compte plus de 50 millions d'habitants, à cheval sur le Nigéria et le Niger, constitue l'un des plus anciens couloirs d'échanges, reliant depuis des siècles le Golfe de Guinée à l'Afrique du Nord et au Moyen-Orient. Doté d'un réseau urbain dense organisé autour de l'agglomération de Kano, il illustre une polarisation de l'économie nigérienne par le Nigéria le long des 1 500 km de frontières. Les échanges commerciaux sont intenses : bétail du Niger, céréales et produits manufacturés du Nigéria, ou encore produits réexportés vers le Nigéria.

L'initiative K²M figure dans l'agenda initial de mise en œuvre du programme d'initiatives transfrontalières (devenu le PRCT) de la CEDEAO. Les premiers travaux menés par l'initiative WABI s'articulent autour du lien entre l'amélioration du fonctionnement des marchés frontaliers de céréales et bétail (fluidification du passage aux frontières) et la sécurité alimentaire, suite aux situations de détresse alimentaire graves observées en 2005. Plusieurs institutions sont impliquées dans ce processus : le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO), le CILSS, Famine Early warning Systems Network (FEWS NET), le Programme alimentaire mondial (PAM), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA), le Réseau des systèmes d'information des marchés en Afrique de l'Ouest (RESIMAO) et la Commission mixte nigéro-nigériane de coopération (CMNNC). L'initiative K²M est mise en œuvre sous l'égide de la Commission. La nature juridique et la gouvernance binationale de la CMNNC lui confèrent le statut idéal pour animer un comité d'orientation dans lequel sont représentées la Commission nationale des frontières du Niger et la *National Boundary Commission* du Nigéria. La CMNNC a ainsi un rôle politique fondamental à jouer en animant des plateformes qui se veulent le lieu privilégié d'expression de l'initiative locale (publique et privée).

Plus récemment, l'appui de la Banque mondiale a permis de mettre en œuvre un Projet d'appui à la compétitivité et à la croissance (PRACC) visant l'élaboration d'un schéma directeur de développement et d'aménagement du corridor Kano-Katsina-Maradi. La priorité donnée aux infrastructures de transport, aux circuits de commerce et aux marchés par les bailleurs laisse penser que la coopération transfrontalière dans cette région suit un modèle d'intégration donnant la priorité aux interactions socio-économiques, qui contraste fortement avec le modèle très institutionnalisé mis en œuvre dans le Liptako-Gourma et le bassin du lac Tchad. Cette juxtaposition de modèles d'intégration très différents constitue une caractéristique de nombreux pays ouest-africains. Les organisations régionales sectorielles mises en place depuis les années 60 y coexistent en effet avec des initiatives plus récentes et moins institutionnalisées, destinées avant tout à réduire les frictions qui entravent le commerce régional avec la mise en place des postes de douane juxtaposés, la réhabilitation des corridors de transport et la levée des contrôles et pratiques informelles à l'origine d'une fragmentation de l'espace régional particulièrement onéreuse pour les opérateurs économiques transfrontaliers ouest-africains (Chapitre 2).

Composer avec les priorités politiques

Les régions où la coopération transfrontalière trouverait des conditions potentiellement favorables, sans toutefois être considérées comme prioritaires, résultent d'un arbitrage

politique. Cette situation présente les plus fortes contraintes en termes de développement transfrontalier dans la mesure où la construction de microrégions suppose que les autorités locales et régionales soient suffisamment autonomes en ressources et en pouvoir pour faire valoir leurs intérêts auprès du gouvernement central. En l'absence de régions fortes, il est en effet difficile de parler de construction régionale.

Les situations où le développement de certaines régions frontalières est perçu comme secondaire reflètent les rapports de force politiques entre élites nationales et collectivités régionales et locales. Elles diffèrent selon le degré de décentralisation des États. Les États fortement centralisés tendent à concentrer leurs investissements dans un petit nombre de régions urbaines, en particulier celles des capitales, sans nécessairement mettre en œuvre des politiques régionales susceptibles de favoriser la coopération transfrontalière. Cette situation peut perdurer aussi longtemps que la décentralisation ne s'accompagne pas d'un transfert effectif de ressources et de pouvoir vers les collectivités locales et régionales. C'est notamment le cas de la région comprenant le sud de la Guinée, la frontière entre Libéria et Sierra Leone et l'ouest de la Côte d'Ivoire, où les ressources et les performances des collectivités locales demeurent inférieures à la moyenne régionale (CGLUA, The Cities Alliance, 2015). Dans cette région, le potentiel de coopération est largement ignoré par la plupart des acteurs impliqués dans la coopération (Carte 7.1), en dépit du fait qu'elle constitue l'épicentre de l'épidémie de maladie à virus Ébola déclarée entre décembre 2013 et novembre 2015. Les zones les plus touchées par la maladie sont en effet situées dans les régions frontalières du sud de la Guinée (Guéckédou, Kissidougou, Macenta, Nzérékoré), de l'est de la Sierra Leone (Kailahun) et du nord du Libéria (Lofa, Gbarpolu), ce qui constitue une bonne illustration de la vitalité des interactions sociales et économiques qui caractérisent la région, et de la nécessité de développer une vision commune. Comme le relève ce haut responsable de la CEDEAO, la région mériterait plus d'attention : « La région a également été le lieu de troubles civils et militaires, et a dû faire face à un problème majeur de santé publique, l'épidémie Ébola. Ainsi cette zone devrait bénéficier d'une attention particulière ».

Pour les États fédéraux ou ayant conduit une décentralisation afin de renforcer les autorités locales et régionales, la question n'est pas tant de savoir si les investissements devraient être plus également distribués géographiquement, que de fixer des priorités quant à ceux qui pourront effectivement être réalisés compte tenu des finances publiques. C'est le cas de l'est du Nigéria, où le haut potentiel de coopération ne se traduit pas en priorité politique, dans la mesure où l'essentiel des ressources attribuées à la coopération par l'État fédéral et ses régions est concentré autour du lac Tchad. C'est également le cas le long de la frontière nord entre Togo et Bénin (haut potentiel de coopération) où la conurbation Lomé-Cotonou attire l'essentiel des investissements nationaux et internationaux.

La poursuite de l'objectif d'intégration du continent africain et de l'Afrique de l'Ouest plus particulièrement doit passer par une meilleure coopération entre espaces frontaliers, qui peut s'effectuer à plusieurs échelles temporelles et spatiales, être de plusieurs natures informelle et formelle, l'ensemble formant des dynamiques propres à chaque segment et microrégions frontaliers. Les opportunités induites par le processus de décentralisation, dont le transfrontalier est le prolongement au travers des frontières, ainsi que l'amélioration des conditions-cadres par le bornage des frontières et l'existence d'une Convention sur la coopération transfrontalière sont des circonstances favorables à une bonne gestion.

Plusieurs formes et instruments sont possibles également d'un point de vue administratif, telles la coopération administrative frontalière et la coopération décentralisée. La coopération administrative représente la forme de coopération pratiquée par les autorités frontalières aux différentes échelles de l'administration. Elle peut s'exprimer à travers les rencontres périodiques entre autorités administratives des deux pays, par l'existence de structures mixtes en charge des questions frontalières et de coopération transfrontalière ou de relations de jumelage entre les villes. La coopération décentralisée repose quant à elle sur l'action de plusieurs acteurs : collectivités territoriales, opérateurs économiques, associations et organisations de la société civile. Elle requiert une forte volonté politique, qui tienne compte à la fois des

différences institutionnelles entre États et des potentialités des espaces frontaliers. En transférant ressources et compétences aux échelons locaux et régionaux, la coopération décentralisée permettrait aux collectivités frontalières d'expérimenter de nouvelles approches et démarches de développement local et de faciliter l'effectivité d'une politique communautaire de coopération transfrontalière.

D'un point de vue légal, le renforcement de la coopération transfrontalière nécessiterait certains prérequis. La Convention de l'UA définit la coopération transfrontalière comme « Tout acte ou toute politique visant à promouvoir et à renforcer les relations de bon voisinage entre communautés frontalières, collectivités et administrations territoriales ou autres acteurs concernés relevant de deux ou plusieurs États, y compris la conclusion des accords et arrangements utiles à cette fin ». La désignation des « collectivités et autorités territoriales » renvoie aux droits propres des États africains, ainsi que les domaines ou les modalités de coopération (droit applicable, forme juridique de la coopération). Les textes internationaux viennent définir le plus petit dénominateur commun, que sont les principes, et renvoient aux droits internes pour la mise en pratique. Pour devenir effectifs sur le terrain, ces textes devront être signés et ratifiés par les États membres puis transposés dans les droits nationaux de manière cohérente. À ce titre, la signature de conventions bilatérales, frontière par frontière, devrait être encouragée afin de définir les modalités pratiques et le cadre s'appliquant aux coopérations transfrontalières. Lorsqu'elles existent, une mise en cohérence est nécessaire entre les textes de niveau régional et national. Ces conventions bilatérales permettraient de définir le cadre juridique de la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales, d'offrir une sécurité juridique, une plus grande transparence des règles applicables, et de mettre en cohérence les droits de part et d'autre de la frontière (CSAO/OCDE, 2007).

Cet élan peut s'accélérer en fonction des motivations et de l'intérêt des collectivités à coopérer au travers des frontières. Face aux défis qui se posent encore en matière d'intégration, l'objectif des politiques publiques est de faire évoluer les législations, de mettre fin aux pratiques corruptives qui freinent les flux transfrontaliers de biens et de personnes et de développer des projets conjoints qui intéressent communément les populations de part et d'autre de la frontière. Quels que soient les mécanismes développés en termes de législation, l'enjeu des futures politiques publiques transfrontalières est de proposer un cadre flexible qui puisse s'appuyer sur le potentiel frontalier de chaque région et intégrer sa composante informelle. Ces politiques nécessairement territorialisées seront facilitées, comme le montre ce rapport, par une meilleure connaissance des réseaux de gouvernance qui structurent la coopération transfrontalière en Afrique de l'Ouest et la relie au reste du monde globalisé.

Références

Abdoul, M. et M. Trémolières (2007), « Cross-Border Cooperation between Niger and Nigeria: The Case of the Maradi Micro-Region », in *Micro-Regionalism in West Africa, Evidence from Two Case Studies*, Discussion Paper 34, Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala, ISBN (version électronique) : 978-91-7106-593-3.

Abdoul, M., K. Dahou et M. Trémolières (2007), « Le cas Maradi-Katsina-Kano : un couloir de développement? », in *Les dynamiques transfrontalières en Afrique de l'Ouest*, Enda Diapol (dir. pub.), Éditions Karthala, pp. 116–161.

Boschmann E.E. et E. Cubbon (2014), « Sketch maps and qualitative GIS: Using cartographies of individual spatial narratives in geographic research », *The Professional Geographer*, vol. 66, n° 2, pp. 236–248, http://dx.doi.org/10.1080/00330124.2013.781490.

CEDEAO (2005), « Le concept "pays-frontière" ou l'intégration de proximité », Mémorandum, Réunion des ministres des Affaires étrangères, Accra, 18 janvier 2005, www.oecd.org/fr/csao/publications/38444833.pdf.

CGLUA, The Cities Alliance (2015), « L'environnement institutionnel des collectivités locales en Afrique », 2e édition, www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/CA_Docs/CLAfrique.pdf.

CSAO/OCDE (2007), *Guide pratique de la coopération transfrontalière*, CD-ROM, Paris, www.oecd.org/fr/csao/publications/guide-cooperation-transfrontaliere.htm.

CSAO/OCDE (2006), « Sécurité alimentaire et échanges transfrontaliers dans la zone de Kano-Katsina-Maradi (K²M) », Rapport de mission conjoint CILSS/CSAO/FEWS NET/OCHA/PAM/RESIMAO/UNICEF, https://www.oecd.org/fr/csao/evenements/38490626.pdf.

Diarrah, A. (2002), « Le concept de "pays-frontière" dans le processus d'intégration sous-régionale ouest-africaine : résultats du séminaire de Sikasso des 4–7 mars 2002 », Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, OCDE, http://jaga.afrique-gouvernance.net/_docs/pays_frontiere_concept.pdf.

Dörry, S. et O. Walther (2015), « Contested "relational policy spaces" in two European border regions », *Environment and Planning A,* vol. 47, n° 2, pp. 338–355, http://dx.doi.org/10.1068/a130315p.

ESPON (2010), « Metroborder: Cross-Border Polycentric Metropolitan Regions », Rapport final, 31 décembre 2010, ESPON et Université du Luxembourg, www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/TargetedAnalyses/METROBORDER/METROBORDER_-_Final_Report_-_29_DEC_2010.pdf.

FEWS NET (2014), « Ebola-related fears disrupt markets and livelihoods; elevated levels of food insecurity expected », Guinea, Liberia and Sierra Leone Special Report, 8 septembre 2014, www.fews.net/west-africa/special-report/september-8-2014.

Heft, H. (2013), « Environment, cognition, and culture: Reconsidering the cognitive map » *Journal of Environmental Psychology,* vol. 33, pp. 14–25, http://dx.doi.org/10.1016/j.jenvp.2012.09.002.

Lynch, K. (1960), *The Image of the City,* MIT Press, Cambridge, MA, ISBN : 9780262120043.

Martinez, O.J. (1994), *Border people: Life and society in the U.S.-Mexico borderlands,* The University of Arizona Press, Tucson, ISBN : 978-0-8165-1414-4.

Moriconi-Ebrard, F., D. Harre et P. Heinrigs (2016), *L'urbanisation des pays de l'Afrique de l'Ouest 1950–2010 : Africapolis I, mise à jour 2015,* Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264252257-fr.

Narayan, D. (1999), « Bonds and bridges: Social capital and poverty », *Policy Research Working Paper,* n° 2167, Banque mondiale, Washington, DC, https://info.worldbank.org/etools/docs/library/9747/narayan.pdf.

Terpend, N. (2006), « Afrique de l'Ouest : bilan des connaissances sur le commerce et les marchés impliqués dans la sécurité alimentaire », Programme alimentaire mondial, Rome, http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/ena/wfp099369.pdf?_ga=1.81219998.887296984.1471856232.

Union africaine (2007), « Rapport de la réunion d'experts sur le Programme frontière de l'Union africaine – Prévenir les conflits, promouvoir l'intégration », Bamako, Mali, 8 et 9 mars 2007, Conférence des ministres africains chargés des questions de frontière, réunion préparatoire d'experts sur le Programme frontière de l'Union africaine, Addis Abeba, Éthiopie, 4–7 juin 2007, www.peaceau.org/uploads/rapport-bamako-fr.pdf.

Woolcock, M. et D. Narayan (2000), « Social capital: Implications for development theory, research, and policy », *The World Bank Research Observer,* vol. 15, n° 2, pp. 225–249, http://dx.doi.org/10.1093/wbro/15.2.225.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, la lettonie, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
(44 2016 02 2 P) ISBN 978-92-64-26588-2 – 2016

Cahiers de l'Afrique de l'Ouest

Coopération transfrontalière et réseaux de gouvernance en Afrique de l'Ouest

Cette publication examine la contribution des acteurs impliqués dans la coopération transfrontalière au processus d'intégration régionale en Afrique de l'Ouest. S'appuyant sur une méthodologie innovante, appelée analyse des réseaux sociaux, cet ouvrage propose une cartographie des relations formelles et informelles qui lient les acteurs impliqués dans les réseaux de gouvernance transfrontaliers. Il éclaire notamment les effets des frontières sur les échanges d'information et les relations de pouvoir entre acteurs. L'analyse du potentiel de coopération de plusieurs indicateurs régionaux montre ensuite que les frontières affectent diversement la capacité des espaces à développer des initiatives transfrontalières. Ces deux résultats sont combinés à la perception que les décideurs politiques ont des zones frontalières prioritaires en matière d'intégration régionale. Cette analyse croisée propose des bases pour des politiques territorialisées plus propices au développement de la coopération transfrontalière en Afrique de l'Ouest.

Sommaire

Partie I. Vers une nouvelle approche de la coopération transfrontalière

Chapitre 1. Coopération transfrontalière en Afrique de l'Ouest, rapprocher les travaux de recherche et les politiques

Chapitre 2. Une approche relationnelle de la coopération transfrontalière en Afrique de l'Ouest

Chapitre 3. Régionalisme, intégration régionale et régionalisation en Afrique de l'Ouest

Chapitre 4. Analyse des réseaux sociaux et coopération transfrontalière en Afrique de l'Ouest

Partie II. La coopération transfrontalière : potentiels, réseaux et priorités politiques

Chapitre 5. Cartographier le potentiel de coopération transfrontalière des régions ouest-africaines

Chapitre 6. Intégration ouest-africaine et paysage institutionnel

Chapitre 7. Les réseaux de politiques publiques transfrontaliers ouest-africains

Chapitre 8. Représentations spatiales et coopération transfrontalière en Afrique de l'Ouest

Veuillez consulter cet ouvrage en ligne : ***http://dx.doi.org/10.1787/9789264265974-fr***.

Cet ouvrage est publié sur OECD iLibrary, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation.
Rendez-vous sur le site ***www.oecd-ilibrary.org*** pour plus d'informations.

éditionsOCDE
www.oecd.org/editions

ISBN 978-92-64-26588-2
44 2016 02 2 P