



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET
DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES



ORGANISATION FOR ECONOMIC
CO-OPERATION AND DEVELOPMENT



Union Africaine Programme frontières Atelier des experts africains Bamako, 8 – 9 mars 2007

Partenariats et mobilisation des ressources nécessaires pour le Programme frontières de l'Union africaine

Communication du CSAO/OCDE

M. Normand Lauzon, Directeur du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest
M. Laurent Bossard, Directeur Adjoint du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest

L'objet de la présente communication est de soumettre au débat des éléments concrets de réflexion sur les relations de partenariat et les outils de financement nécessaires au développement rapide de la coopération transfrontalière en Afrique.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, il semble indispensable que l'assemblée ici réunie s'accorde sur la définition de la coopération transfrontalière.

A cette fin, le CSAO propose de partir de ce que disait S.E le Président Alpha Oumar Konaré il y a quelques années :

« Qu'en sera-t-il lorsque la notion de frontière cèdera la place à celle de pays-frontière ; zone de soudure, voire de suture et d'échange, qui verraient des peuples frontaliers occuper des écoles, des postes de sécurité, des marchés ou des centres de santé communs ? »

Sur cette base, on peut dire que la coopération transfrontalière vise la promotion de projets **d'initiative locale** formulés et mis en œuvre par les acteurs privés et publics de deux ou plusieurs pays vivant dans des espaces transfrontaliers. Il s'agit donc d'actions d'envergure relativement modeste mais dont la multiplication peut avoir un effet considérable. Pour être plus spécifiques, notre propos concerne la coopération transfrontalière d'initiative locale.

Pourquoi cette précision. Parce qu'il existe d'autres formes, utiles et nécessaires, de coopérations transfrontières : par exemple la gestion en commun d'un bassin fluvial, d'un barrage, d'un corridor de transport. Ces opérations existent depuis longtemps et sont déjà nombreuses ; elles ont trouvé leur place dans le système international d'aide au développement et ont produit des résultats significatifs ; mais elles sont différentes et **complémentaires** des actions de coopération transfrontalière d'initiative locale qui peuvent par exemple être :

- Des réseaux transfrontaliers de radios communautaires ;
- Des réseaux transfrontaliers de producteurs agricoles valorisant ensemble une même filière ;
- Des écoles et des centres de santé utilisés par des communautés localisées de part et d'autre d'une frontière ;
- Des comités de veille communs pour lutter contre l'insécurité et les trafics ;
- Des jumelages entre villes et villages ;
- Des pistes et portions de routes ;
- Des aménagements conjoints de petits cours d'eau pour l'agriculture ;
- Des festivals culturels de proximité ; etc.

Ce type de coopération de proximité est un nouveau défi pour les organisations à vocation d'intégration régionale. Ces dernières n'ont en effet pas une grande habitude des initiatives à la base. Pourtant, la coopération transfrontalière d'initiative locale est en parfaite harmonie avec la vision de l'Union Africaine.

Cette vision repose notamment sur deux idées forces :

La première idée-force est: « Dans un contexte de mondialisation et de régionalisation poussées, au Nord comme au Sud, l'intégration régionale doit être élevée au rang de modèle stratégique de transformation et de modernisation des économies africaines ».

La seconde idée force, est que « si les processus d'intégration doivent tendre à redynamiser le rôle des États, l'intégration doit désormais avoir une base élargie et populaire ».

Du point de vue du CSAO/OCDE et à la lumière de nos quelques années d'expériences en Afrique de l'Ouest, la coopération transfrontalière est l'instrument idéal pour la mise en œuvre de cette vision de l'Union Africaine :

La coopération transfrontalière ne peut et ne doit se faire sans une volonté politique forte clairement exprimée par les États. La source de cette volonté politique existe déjà ; il s'agit de la décentralisation. La décentralisation modifie en profondeur les conditions de mise en œuvre d'un grand nombre de politiques sectorielles nationales – santé, éducation, équipement, etc. – et de responsabilités, ainsi que la définition de stratégies locales de développement.

Dans la plupart des pays d'Afrique, des textes de loi précisent les conditions dans lesquelles les pouvoirs locaux doivent prendre leurs responsabilités (y compris financières) au titre de ce qui est communément appelé le « transfert de compétences ». Fortes de ces nouvelles responsabilités, les collectivités locales devraient pouvoir jouer un rôle important dans l'intégration régionale dans les limites de leurs compétences. Si est admis que le choix d'une école ou d'un centre de santé doit être défini localement, il devrait facilement être admis que ces choix intègrent la coopération avec des collectivités locales situées de l'autre côté de la frontière dans le but d'optimiser les investissements. Tout ceci doit bien entendu se faire sous le contrôle des États concernés.

La coopération transfrontalière est par ailleurs l'occasion rêvée de laisser s'exprimer ce que l'Union Africaine appelle la « base populaire de l'intégration régionale ».

Si l'intégration monétaire, ainsi que la définition de règles communes dans les domaines douaniers, financier, des assurances, etc., relèvent de la compétence des États, il paraît donc logique de favoriser l'expression des pouvoirs locaux dans les processus d'intégration régionale.

La grande question est de concevoir les articulations opérationnelles entre les cinq niveaux de partenariat - local, national, régional, continental et international -, susceptibles d'accompagner la mise en œuvre de cette vision.

Au niveau local : les acteurs locaux sont à la fois les représentants des États centraux, les élus locaux, et la société civile au sens large, y compris les associations professionnelles et les ONG. Ils doivent être les initiateurs directs des projets de coopération transfrontalière, les porteurs de propositions, les acteurs de la mise en oeuvre de ces propositions avec l'appui des compétences techniques nécessaires.

L'expérience ouest-africaine que le CSAO accompagne, aux côtés de la CEDEAO, depuis plusieurs années a largement démontré que les acteurs locaux, privés et publics, sont souvent les meilleurs experts possibles pour les problèmes qui les concernent ; qu'ils sont à même de formuler des propositions concrètes et opérationnelles.

Citons deux exemples :

Dans la zone de Sikasso – Bobo Dioulasso entre le Mali et le Burkina, les directions régionales concernées ont proposé des actions communes de prévention et de gestion des épidémies, d'utilisation partagée des stocks de vaccin. Il a été également proposé de mettre les systèmes de communication radio des deux pays sur la même fréquence et de donner aux ambulances des laissez-passer leur permettant de ne pas s'arrêter au poste frontalier. Ces propositions très pragmatiques ont l'avantage de ne pas induire de coûts spécifiques supplémentaires. En revanche, il apparaît clairement dans ce cas que rien ne peut se faire sans les administrations centrales, en l'occurrence les ministères de la santé des deux pays.

En Sénégal méridionale, les radios communautaires transfrontalières ont décidé de constituer un réseau permettant de mieux faire circuler les messages dans le domaine de la santé, de la sécurité et de l'économie. Cette mise en réseau n'a pas nécessité d'intervention technique autre qu'au niveau local puisque les radios concernées sont privées. Toutefois une demande officielle a été adressée auprès de la représentation régionale de la CEDEAO pour une vulgarisation des textes de libre circulation. Cette démarche illustre le lien direct qui peut exister entre le niveau local et le niveau régional.

Ces deux exemples témoignent de la diversité des relations et des interdépendances du niveau local avec les autres niveaux de gouvernance.

Au niveau national : dans tous les pays africains, les administrations centrales sont représentées dans les zones frontalières. Les représentants de ces administrations doivent être considérés comme des acteurs locaux parmi d'autres. L'exemple de la proposition dans le domaine de la santé dans la zone Sikasso – Bobo Dioulasso démontre que ces acteurs locaux publics ont une capacité remarquable de proposition. Il démontre également que dans bien des cas, les gouvernements centraux doivent intervenir pour faciliter et appuyer la mise en oeuvre d'actions de coopération transfrontalière. Par exemple, l'harmonisation des fréquences radios ne peut se faire que par une négociation d'État à État.

Mais le rôle de l'État dans la coopération transfrontalière ne peut être limité à la facilitation des initiatives locales. Il doit, et c'est absolument essentiel, intervenir en amont pour donner la légitimité indispensable à la coopération transfrontalière. En d'autres termes, pour des acteurs locaux transfrontaliers puissent se parler et coopérer, il faut d'abord que les États concernés aient donné leur feu vert. L'État est ainsi placé au centre du dispositif dont il est le moteur politique.

Ceci confirme que la coopération transfrontalière d'initiative locale est aussi le facteur d'une légitimité encore plus forte des États dans la construction régionale et non le contraire. La légitimité locale ne diminue en rien la légitimité nationale, elle la rend plus forte en rapprochant les populations du processus d'intégration régionale sous l'impulsion de l'État.

C'est deux fonctions de l'état, impulsion politique et accompagnement des initiatives locales, devraient être pleinement prises en compte dans le cadre d'une initiative africaine de promotion de la coopération transfrontalière.

Au niveau régional : les CER Africaines sont au cœur du projet africain d'intégration et d'union. Leur rôle dans la promotion de la coopération transfrontalière est donc crucial.

Si l'on prend la CEDEAO à titre d'exemple, cette dernière a d'abord pris l'initiative de proposer à ses États membres la mise en place d'un Programme d'Initiatives Transfrontalières (P.I.T) visant à favoriser le développement d'opérations pilotes sur le terrain et à doter l'Afrique de l'Ouest d'un premier cadre juridique sur la coopération frontalière. C'est en partie grâce à cette initiative que certains États de la région se sont engagés à soutenir des opérations pilotes et que de petits financements ont été mobilisés.

La CEDEAO met déjà en œuvre un grand nombre de programmes qui sont, de fait, des programmes transfrontaliers mais qui n'intègrent pas assez cette dimension :

- Le programme de facilitation des transports et en particulier les projets de mise en œuvre de postes frontaliers partagés pourraient inclure des plans d'action transfrontaliers définis avec les acteurs locaux : construction d'écoles ou de centres de santé communs, mise en réseau des radios communautaires, cadres de coopération entre les services de santé, de l'élevage, de l'agriculture, etc. Ceci permettrait de créer de véritables pôles locaux d'intégration où flotterait le drapeau de la CEDEAO.
- Le programme de mise en place de couloirs de transhumance devrait de la même façon être mis en synergie avec d'autres initiatives transfrontalières pour renforcer son impact et sa durabilité.
- Le programme des volontaires de la CEDEAO devrait envoyer les jeunes volontaires ouest africains dans les zones frontalières pour appuyer ces initiatives et en faire naître de nouvelles.
- Le programme de développement socio-économique des zones libérées de l'onchocercose est déjà de nature transfrontalière ; il devrait à court terme développer des synergies opérationnelles avec d'autres programmes de la CEDEAO cités plus haut ; notamment la création de postes frontaliers partagés, les couloirs de transhumance, les volontaires, car dans de nombreux cas l'ensemble de ces programmes concernent les mêmes zones.

C'est pourquoi la CEDEAO a mis en place un groupe de travail dont l'objectif est d'arriver à concentrer sur certains espaces frontaliers l'action et les résultats de plusieurs projets (poste frontalier partagé, couloirs de transhumance, veille sanitaire, gestion partagée d'infrastructures socio-économiques, radios communautaire, etc.) en développant le dialogue direct avec les acteurs locaux. Il ne s'agit pas de construire une superstructure englobant ces projets mais de mettre en place un système de coordination, de dialogue et de planification au service de la synergie.

Cette démarche est complexe à mettre en œuvre car elle bouscule la traditionnelle compartimentation entre les différents programmes financés par différents bailleurs de fonds. L'expérience mérite cependant d'être poursuivie et évaluée.

Les CER ont donc, elles aussi un rôle important à jouer dans la promotion de la coopération transfrontalière africaine. Ce rôle est de deux ordres :

- L'ordre juridique car la coopération transfrontalière ne peut se développer sans cadre normatif comme le montre notamment l'expérience européenne.

- L'ordre financier car, paradoxalement, le financement au niveau des CER semble être une bonne solution pour financer une multitude d'opérations d'initiative locale.

Ce qui semble manquer aujourd'hui à la CEDEAO est un instrument régional de financement de la coopération transfrontalière à l'image notamment de ce qui se fait en Europe. A défaut d'un tel instrument, il existe un décalage entre les attentes du terrain et la capacité à appuyer les initiatives prévues.

Pour ce qui est du niveau continental, il nous semble opportun d'insister sur la dimension stratégique et politique de l'Union Africaine et de sa Commission.

La réunion des experts de Bamako et le processus lancé dans la perspective d'une première réunion ministérielle panafricaine sur la coopération transfrontalière, illustrent à merveille le rôle et la place de l'Union Africaine.

Portée par sa vision stratégique à long terme d'Union entre tous les pays africains, la Commission est seule capable de mobiliser l'ensemble des CER et de les inciter à partager leurs expériences.

La Commission de l'Union Africaine est aussi la seule structure en mesure d'inscrire la coopération transfrontalière dans l'ambition politique globale qui est la sienne. Ceci est fondamental car pour l'heure, la coopération transfrontalière africaine n'est pas encore inscrite dans les grands agendas internationaux.

Pourtant la coopération transfrontalière est au cœur des dossiers les plus brûlants :

- Dans le domaine des migrations régionales, l'enjeu majeur est d'anticiper les mouvements de population de demain ; en particulier d'aménager les dernières grandes zones de peuplement africaines qui sont le plus souvent des espaces transfrontaliers.
- Dans le domaine de la sécurité, les zones frontalières ne sont pas les lieux où naissent les conflits mais leurs conséquences s'y cristallisent (camps de réfugiés, trafics,...).
- Dans le domaine de la santé les frontières constituent encore un obstacle à la lutte contre la propagation des épidémies ; les centres de santé ne sont pas en état de communiquer entre eux et de travailler ensemble.
- Dans le domaine de l'agriculture, de l'élevage et de la sécurité alimentaire la récente crise alimentaire au Niger a mis en évidence l'impact des échanges transfrontaliers sur les conditions d'existence des populations sahéliennes les plus fragiles ; les bassins cotonniers ouest africains sur lesquels repose en grande partie l'avenir de l'agriculture régionale sont tous transfrontaliers ; 80% du cheptel ouest africain est concentré dans la zone transfrontalière entre le Nord des pays du golfe du Bénin et le sud des pays sahéliens.

Un travail de conviction considérable devrait être entrepris par la Commission de l'Union Africaine pour que la coopération transfrontalière ait enfin droit de cité dans les grandes initiatives internationales en faveur du continent. Il existe partout des initiatives locales transfrontalières qui, si elles étaient appuyées pourraient rapidement contribuer à stabiliser les zones en sortie de conflit, à développer l'activité économique, à lutter contre la propagation des pandémies. La Commission de l'Union Africaine est sans doute la structure la mieux placée pour convaincre les partenaires au développement en la matière.

Il est indispensable de bénéficier de l'inestimable expérience européenne ce qui nous conduit au niveau international.

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, l'Europe pose les premiers jalons institutionnels d'une coopération volontaire basée sur l'hypothèse que le renforcement des interdépendances entre États s'accompagnera d'une gestion moins conflictuelle de leurs différends. La création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) concrétise alors cette volonté politique de partager des industries à la base de l'effort de guerre et de se démarquer des attitudes protectionnistes et autarciques d'avant-guerre.

Malgré des crises régulières, cette association d'États réalise progressivement une intégration des peuples et des territoires grâce à des coopérations intergouvernementales et de nombreuses dynamiques publiques et privées au niveau régional et notamment transfrontalier.

Les limitations volontaires par les États de leur souveraineté permettent la distinction progressive entre le principe de solidarité et le critère de nationalité. Trois grands facteurs contribuent à l'avènement des régions en tant qu'acteurs à part entière de leur propre développement et sujets de la construction européenne :

- L'augmentation du budget communautaire : En 2002, sur 85 milliards d'euros dépensés par l'UE, les montants alloués à la Politique Agricole Commune et aux fonds de péréquation, visant la réduction des déséquilibres inter-régionaux au sein de l'ensemble européen, atteignent respectivement 51% et 27%.
- L'arrivée dans la Communauté à partir des années 80 de pays plus pauvres (comme la Grèce, l'Espagne et le Portugal) faisant évoluer la nature de la redistribution vers un devoir de solidarité entre Européens.
- La mise en œuvre des politiques de décentralisation, dans les années 1980, en France, Espagne et Royaume-Uni. Les collectivités territoriales infra-étatiques vont alors être en mesure de définir elles-mêmes les conditions de leur évolution en s'adressant non seulement aux autorités centrales de leurs pays, mais aussi aux institutions communautaires, voire à d'autres régions de l'ensemble européen.

Initiée par des élus et des autorités des régions frontalières, la coopération transfrontalière naît dans les années 50. En 1971, la création de l'Association des Régions Frontalières Européennes (ARFE) permet de nouer des relations étroites avec les Institutions européennes et les gouvernements nationaux.

A partir des années 80, l'adhésion à l'UE de l'Espagne, du Portugal et de la Grèce, puis la création du marché unique, soulignent la persistance de fractures territoriales. Le programme « INTERREG », offrant aux régions frontalières des aides sur la base « de plans ou stratégies de développement transfrontaliers », devient un programme communautaire majeur (son budget pour la période 2007 – 2012 est de près de 8 milliards d'Euros).

Dès la naissance du dossier « coopération transfrontalière » en Afrique de l'Ouest – en 2003- le CSAO et ses partenaires sont entrés en contact avec le mouvement frontalier européen. L'objectif affiché était, non pas de reproduire l'expérience européenne en Afrique, mais d'en tirer des enseignements utiles d'une part et de créer une nouvelle forme de solidarité entre les régions frontalières européennes et le continent africain.

Des liens se sont progressivement créés avec l'Association des Régions Frontalières Européennes (ARFE) qui réunit plus de 100 régions européennes. Les nombreuses discussions avec les responsables de régions frontalières et transfrontalières européennes ont produit une idée nouvelle : celle de créer des liens de coopération technique et financière entre les régions frontalières européennes et les régions frontalières ouest-africaines.

Par ailleurs, le texte de la charte des régions européennes des régions frontalières et transfrontalières mentionne:

"Les frontières sont des « cicatrices de l'histoire ». La coopération transfrontalière contribue à atténuer les effets négatifs de ces frontières, à surmonter la situation marginale des régions frontalières dans leur pays et à améliorer les conditions de vie de la population. Elle englobe tous les aspects culturels, sociaux, économiques et infrastructurels. La connaissance et la compréhension des particularités sociales, culturelles, linguistiques et économiques du pays voisin, qui contribuent à renforcer la confiance réciproque, sont des conditions essentielles à la réussite de la coopération transfrontalière." (...) "*Seule la levée de toutes les barrières économiques, sociales, culturelles, économiques, infrastructurelles et*

juridiques, combinée à la création d'une Europe unie dans la diversité, peut transformer la situation marginale actuelle de nombreuses régions frontalières au sein de leur pays en une situation favorable au sein de l'Europe. Même les régions frontalières périphériques d'Europe peuvent sortir de leur isolement si on améliore l'accessibilité à celles-ci. Les régions frontalières et transfrontalières feront ainsi office de passerelles et de bancs d'essai pour l'unification européenne et une proximité acceptable aux frontières extérieures. »

Sans doute M. Gabbe ici présent, ancien secrétaire général de l'association des régions frontalières européenne, pourra compléter mon propos sur cette expérience européenne.

Tout ceci, démontre qu'à l'évidence un dialogue afro-européen sur la coopération transfrontalière peut être très utile. Les Frontaliers européens peuvent et souhaitent dire à l'Afrique leurs succès mais aussi leurs erreurs. Ils peuvent également aider l'Afrique à convaincre la communauté des Bailleurs de Fonds que la coopération transfrontalière est un instrument puissant de paix, de développement et de construction régionale.

En outre, un grand nombre de régions européennes appuient financièrement et techniquement des projets de développement en Afrique. Pourquoi ne pas imaginer qu'un jour des régions transfrontalières européennes appuie des régions transfrontalières africaines ?

Il nous semble utile que la présente réunion d'experts puisse réfléchir à la meilleure manière de lancer officiellement le dialogue euro-africain sur la coopération transfrontalière.

Pour ce qui concerne **la mobilisation des ressources financières** pour la coopération transfrontalière, on peut dire que les initiatives de coopération transfrontalière telle que le CSAO et ses partenaires les conçoivent se heurtent à deux obstacles majeurs :

- Les grands fonds destinés au financement de la coopération régionale ne sont pas actuellement conçus pour se tourner vers un grand nombre de petites initiatives ; ils ont pour vocation le financement de grands projets, notamment d'infrastructures.
- Les fonds nationaux bilatéraux sont, par définition, destinés à financer des activités dans un seul pays. La seule solution consiste à concevoir des « projets jumeaux » de part et d'autre d'une frontière et de tenter de les faire financer en parallèle sur un fonds national dans un pays et sur un autre fonds national dans l'autre pays. Cette expérience a été tentée, d'ailleurs avec succès, mais ceci a demandé beaucoup de temps et d'efforts.

Quoiqu'il en soit, Il est difficile de « couper en deux » l'aménagement d'une même piste rurale ou un programme transfrontalier de lutte contre l'insécurité.

L'analyse de l'expérience européenne apportera sans doute des enseignements en la matière.

Il nous semble que pour trouver des solutions concrètes au problème qui nous est posé, plusieurs points devraient être considérés :

- Les protagonistes (institutions régionales, bailleurs, élus et acteurs locaux, ONGs ou associations) devraient s'accorder sur la nécessité d'inscrire la coopération transfrontalière comme une priorité des programmes régionaux. La coopération frontalière est un « parapluie intégrateur » des objectifs de développement de dimension commerciale, culturelle, sécuritaire, migratoire, etc... Si elle revêt plusieurs visages dont certains sont déjà reconnus dans les programmes régionaux (corridor de développement, aménagement des bassins pour n'en citer que quelques uns), aujourd'hui, l'objectif est de mettre en avant la coopération transfrontalière d'initiative locale en faisant la preuve de sa valeur ajoutée dans le processus d'intégration régionale.

- Un effort important doit être porté sur la communication, la diffusion de l'information sur la réalité des frontières et des initiatives transfrontalières avec pour objectif final la sensibilisation des responsables politiques.
- Il est difficile de trouver des financements pour des centaines, voir des milliers de petites initiatives locales transfrontalières. Ces initiatives devraient donc être regroupées par zone transfrontalière à l'intérieur d'un programme de développement transfrontalier, comme c'est le cas dans les opérations pilotes que nous accompagnons aux côtés de la CEDEAO en Afrique de l'Ouest. Des opérateurs, collectivités locales ou ONG, appuyées par les États concernés, doivent se faire les animateurs et les porteurs de ces programmes et en rechercher le financement.
- Les Communautés Economiques Régionales devraient se doter de capacités humaines et financières pour encourager de telles dynamiques sous l'impulsion de leurs États membres.
- Pour ce qui est de la mobilisation même des ressources, il faut prendre en compte deux éléments du contexte actuel : les fonds accordés par les bailleurs s'arrêtent pour la plupart aux frontières et les fonds régionaux sont couramment utilisés pour le financement de bien public (fleuve par exemple).
 - Il faut donc travailler dans un premier temps au niveau politique pour faire évoluer les concepts et les approches de ces fonds régionaux. L'expérience européenne nous montre même qu'il faut créer des fonds régionaux spécifiques dotés de logiques de fonctionnement et d'outils particuliers. Les États devraient envisager d'accorder des cofinancements. La faisabilité technique de tels fonds devrait être envisagée aussi vite que possible. La réflexion sur ces fonds régionaux devrait inclure les États, les CER et les représentants des collectivités locales africaines. L'expérience européenne en la matière devrait être mise à profit.
 - Le CSAO voudrait également insister sur la piste de projets pilotes entre régions européennes et africaines. L'idée de mettre en œuvre des projets d'appui direct associant une région frontalière européenne et une région transfrontalière africaine mérite à notre avis d'être explorée à travers quelques expériences pilotes qui pourraient être appuyées par des Bailleurs de Fonds européens. Des études de faisabilité pourraient être menées aussi rapidement que possible.