

AFRICAN UNION
الاتحاد الأفريقي



UNION AFRICAINE

UNIÃO AFRICANA

Addis Ababa, Ethiopia, P.O. Box: 3243 Tel.: (251-11) 5513 822 Fax: (251-11) 5519 321
Email: situationroom@africa-union.org, situationroom@ausitroom-psd.org

2^{ème} CONFERENCE DES MINISTRES AFRICAINS
CHARGES DES QUESTIONS DE FRONTIERES,
REUNION DES EXPERTS PREPARATOIRE

ADDIS ABEBA, ETHIOPIE,
(Centre des Conférences des Nations unies)
22 AU 25 MARS 2010

AUBP/EXP-MIN/3 (II)
Original : Français

LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE : INSTRUMENT DE PAIX,
D'INTEGRATION REGIONALE ET DE DEVELOPPEMENT

**LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE : INSTRUMENT DE PAIX, D'INTEGRATION
REGIONALE ET DE DEVELOPPEMENT**

I. INTRODUCTION

1. La coopération transfrontalière est une des composantes du Programme frontière de l'Union africaine (PFUA). Elle accompagne, appuie et soutien le processus de démarcation et de délimitation des frontières africaines. Elle se présente sous deux formes : la coopération transfrontalière d'initiative locale et la coopération transfrontalière de grande envergure qui, toutes deux, participent de la consolidation de la paix et de la stabilité, du renforcement du processus d'intégration et des dynamiques de développement en Afrique. Celles-ci sont en effet des outils d'orientation stratégique et des instruments d'harmonisation des politiques. De ce point de vue, la coopération transfrontalière, qu'elle soit de grande envergure ou d'initiative locale, constitue un laboratoire de construction de la cohérence des politiques sectorielles aux niveaux bilatéral et/ou communautaire.

2. Les Communautés économiques régionales (CER), organisations de coopération et d'intégration, sont la manifestation concrète de la volonté des dirigeants du continent de construire et de renforcer les solidarités et les complémentarités sous-régionales et régionales. Les CER organisent les relations entre les Etats membres en même temps qu'elles établissent des passerelles entre les différents blocs sous-régionaux. Ces cadres institutionnels, ainsi que la Commission de l'Union africaine, structurent de nombreux processus de coopération inter-Etats. Le NEPAD en est une illustration. C'est, en effet, un programme qui marque cette volonté des Africains de conduire des réformes politiques, d'œuvrer à l'accroissement des investissements dans des secteurs tels que l'agriculture, l'éducation et la formation, l'environnement et le changement climatique, les infrastructures, la santé, les technologies de l'information et de la communication, etc.

3. Par ailleurs, sous l'égide des Etats et selon des dénominations diverses (Autorité, Communauté économique, Secrétariat, Initiative, Organisation), qui dénotent de différents modèles organisationnels, des mécanismes de coopération transfrontalière de grande envergure sont mis en place. Ainsi, par exemple, des corridors de développement comme le *Maputo Development Corridor*, qui relie le port de Maputo au Swaziland et à l'Est de l'Afrique du Sud. La gestion commune et concertée des bassins fluviaux est aussi un domaine emblématique de ce type de coopération. Sont également mises en œuvre des stratégies communes et concertées des ressources naturelles (faune, flore, minerais, etc.).

4. A ces projets et programmes coopération transfrontalière inter-Etats construites, pour la plupart, il y a quelques décennies, est venue s'ajouter depuis peu la mise en œuvre de stratégies de promotion de la coopération transfrontalière d'initiative locale. C'est ce type de coopération transfrontalière qui constitue l'essentiel de cette note.

**II. LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE D'INITIATIVE LOCALE : LES ACTEURS LOCAUX
AU CŒUR DU PROCESSUS D'INTEGRATION REGIONALE**

5. La coopération transfrontalière d'initiative locale est une activité transnationale qui, par la vertu de l'existence d'une frontière internationale, implique des acteurs locaux et des

populations liés par la proximité dans des contacts directs et des relations diverses quasi quotidiennes. Son cadre de référence épouse le plus souvent les circonscriptions administratives, notamment les régions frontalières contiguës de deux ou plusieurs pays à l'intérieur desquelles les différentes catégories d'acteurs locaux (les populations, les autorités administratives, les élus locaux, les opérateurs économiques, les organisations socioprofessionnelles, les organisations de la société civile) interagissent et coopèrent.

6. En réalité, il s'agit là d'une forme de coopération construite sur la longue durée au gré des rapports historiques, des relations socio-économiques et culturelles. Les peuplements, les mobilités des populations ont façonné, par-delà les frontières, des interpénétrations et des influences mutuelles entre les différents groupes ethniques, mais ont aussi contribué au développement de mécanismes et stratégies de préservation des spécificités culturelles de ces ethnies.

La coopération transfrontalière d'initiative locale : un projet politique porteur

7. Cette coopération transfrontalière d'initiative locale a été mise en exergue dans son potentiel d'instrument de gestion et de régulation des relations entre le Nigeria et ses voisins par l'action pionnière de la Commission nationale des frontières du Nigéria. Elle a été, plus tard en 2000, conceptualisée à travers la notion de « pays-frontière » par M. Alpha Oumar Konaré, ancien Président du Mali et ancien Président de la Commission de l'Union africaine comme *« un espace géographique à cheval sur les lignes de partage de deux ou plusieurs Etats limitrophes, où vivent des populations liées par des rapports socio-économiques et culturels »*.

8. Sous cette double impulsion, et grâce au plaidoyer de certains acteurs étatiques et non étatiques, la coopération transfrontalière d'initiative locale a ensuite été considérée comme un agenda politique et instrument stratégique par la Commission de l'Union africaine en 2007. La coopération transfrontalière est depuis perçue comme un levier pour :

- promouvoir et consolider la paix, la sécurité et la stabilité, assurer le développement social et économique et faciliter l'application effective des textes, lois et règlements communautaires ;
- renforcer et développer les rapports de bon voisinage entre collectivités ou autorités territoriales frontalières, relevant de deux ou plusieurs Etats membres, ainsi que la conclusion des accords et arrangements nécessaires à cette fin ;
- accélérer l'intégration régionale, désenclaver les zones frontalières et permettre d'atteindre rapidement le développement socio-économique des espaces transfrontaliers et des espaces communautaires ; et
- contribuer à améliorer la cohérence des politiques au niveau communautaire et l'ajustement des normes avec les pratiques.

Diversité et variété des initiatives locales de coopération transfrontalière

9. D'ores et déjà, il est loisible de constater que la mobilisation pour promouvoir la coopération transfrontalière d'initiative locale va se renforçant. Des efforts de documentation des contextes et enjeux se multiplient ; des annuaires, atlas et autres manuels sur la coopération transfrontalière et des sujets connexes, tels que la libre

circulation des personnes et des biens, sont élaborés ; des projets et programmes transfrontaliers sont élaborés et leurs financements recherchés ; des réseaux de radios communautaires sont mis en place pour informer et communiquer sur les questions transfrontalières ; des regroupements d'associations de part et d'autre des frontières nationales, sous le label transfrontalier, sont formés et ils se dotent de plans d'actions conjoints.

10. Un début de prise en compte de la dimension transfrontalière dans la planification spatiale et l'aménagement du territoire est noté en plus des opérations pilotes lancées dans certaines zones de développement. Des projets transfrontaliers sont mis en œuvre dans divers domaines par des acteurs étatiques et non étatiques. Ils concernent le transport, la communication ; le commerce, les aménagements agro-pastoraux, le tourisme et artisanat, l'hydraulique, l'énergie, les industries et mines, la santé, l'eau potable, l'éducation, la protection de l'environnement, l'harmonisation des législations domaniales et foncières, la libre circulation des personnes et des biens, la sécurité, la culture, le sport et les loisirs, etc. Les exemples ci-dessous illustrent la variété et la diversité des expériences de coopération transfrontalière d'initiative locale.

Paix, Sécurité et Stabilité

12. Les zones frontalières sont le des espaces où règnent parfois les conflits, le banditisme, le vol, les trafics en tous genres. La sécurité transfrontalière est l'une des préoccupations majeures des autorités administratives des régions frontalières. Parmi les stratégies de sécurisation des frontières et/ou de prévention des conflits, il y a l'organisation de patrouilles mixtes des forces de sécurité entre les pays voisins. Ces patrouilles accordent une importance capitale à la lutte contre les activités criminelles (mouvements des bandes armées, trafic d'armes, vol de bétail, etc.). Les Gouverneurs des régions frontalières mettent en place des mécanismes de concertation et de collaboration pour accompagner les processus de paix en zone de conflits et pour renforcer la sécurité des populations et faciliter la circulation des personnes et des biens de part et d'autre des frontières.

13. Mais dans ces zones frontalières, les initiatives transfrontalières d'initiative locale de paix et de sécurité sont nombreuses. Elles sont le fait des organisations de la société civile qui initient des actions de sensibilisation, de veille, de concertations, pour la paix, le bon voisinage entre communautés et entre pays. En bonne intelligence avec les autorités civiles et coutumières, ces associations luttent contre les effets des conflits, notamment le délitement du tissu social et de la cohésion communautaire. Ces associations promeuvent le pardon, la réconciliation et la réinsertion négociée des réfugiés et personnes déplacées qui retournent dans leur pays. Le renforcement de la coopération transfrontalière en faveur de la culture de la paix est un moyen de régulation efficace qui associe acteurs étatiques et non étatiques dans la sécurisation de l'espace concerné.

Gestion de l'environnement et préservation des ressources naturelles

14. L'accès, le contrôle, l'exploitation et la gestion des ressources naturelles dans les zones frontalières suscitent, quelque fois, des conflits entre différents utilisateurs de ces ressources et entre ceux-ci et les officiels chargés de leur administration et surveillance.

L'absence d'une gestion concertée de ces ressources transfrontalières est également source de tensions entre autorités administratives et décideurs politiques des pays voisins.

15. La coopération transfrontalière d'initiative locale participe de la promotion d'une gestion concertée et durable des ressources transfrontalières (pâturages, forêts, eau) et contribue à réduire la vulnérabilité des populations les plus touchées par les effets de la désertification dans les zones transfrontalières. Elle permet, par ailleurs, l'utilisation négociée des ressources pastorales, des parcours pastoraux, des ressources hydriques et foncières avec notamment l'aménagement de vallées transfrontalières, etc.

Production, commerce et échanges économiques

16. Les échanges commerciaux basés sur les productions locales et les produits d'importation sont le principal vecteur du dynamisme de la coopération transfrontalière d'initiative locale. Généralement, un système de marchés, hebdomadaires ou pas, maille l'espace transfrontalier. Ce réseau de marchés alimente les marchés sous régionaux qui jouent un rôle de collecte et de redistribution.

17. Les organisations de producteurs mettent en place des ententes avec les commerçants/revendeurs de part et d'autre des frontières. Ces mécanismes leur permettent de sécuriser la filière de production et de commercialisation de produits maraîchers, par exemple. Afin de faciliter la libre circulation des produits, un dialogue permanent est noué avec les services de contrôle des deux pays (la douane, la police, la gendarmerie, la police de l'immigration les services des eaux et forêts, etc.). La libre circulation des personnes et des biens est l'épine dorsale de la coopération transfrontalière. Elle est au cœur des initiatives des nombreux acteurs porteurs de projets transfrontaliers.

III. PROCESSUS DE MISE EN PLACE DES INSTITUTIONS DE LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE

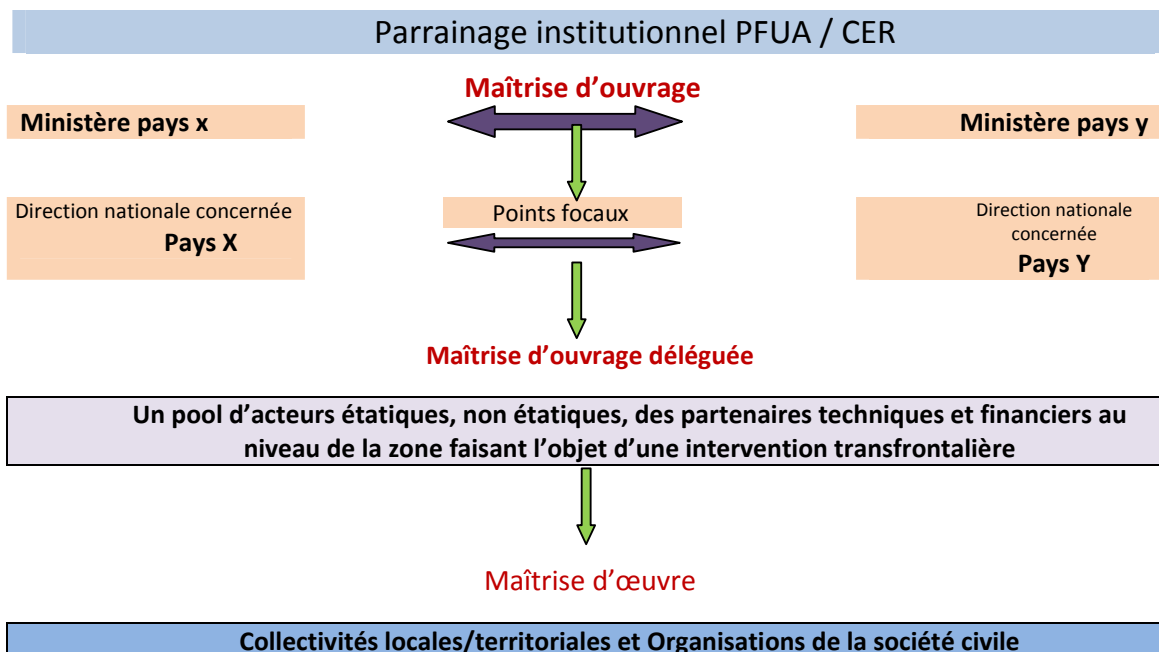
18. Les initiatives de coopération transfrontalière en cours gagneraient beaucoup à être inscrites dans des cadres institutionnels formels. Il est heureux que l'Union africaine et les CER soient en train de travailler dans ce sens. Les instruments juridiques en cours d'élaboration constitueront, s'ils sont adoptés, une avancée notable en direction de l'institutionnalisation de la coopération transfrontalière. Ces instruments doteront la coopération transfrontalière d'une base législative propre à soutenir les politiques communautaires au travers de la création de pôles d'intégration de proximité et de la définition de plans d'actions visant le développement et le changement politique et social des régions frontalières, qui deviennent ainsi des espaces de complémentarité, de solidarité, de stabilité et de paix.

19. Dans les dispositifs institutionnels et organisationnels à mettre en place, les autorités/collectivités locales/territoriales frontalières, les représentants élus des populations dans les Assemblées nationales des différents pays et les Administrations, aussi bien centrales que régionales, de ces pays auront très probablement un rôle fondamental à jouer. Le schéma ci-dessous présente l'avantage de prendre en compte toutes les catégories d'acteurs dans l'opérationnalisation de la coopération transfrontalière. Il définit par la même occasion les rôles des différentes catégories d'acteurs au niveau national.

Un exemple de dispositif institutionnel et structure de gestion

Rôles	Intervenants	Missions
Maîtrise d'ouvrage	Tutelle (Ministère en charge du domaine) Points focaux (Direction ou autre structure du Ministère)	Appui institutionnel/Orientation politique et stratégique
Maîtrise d'ouvrage déléguée	Un pool d'acteurs étatiques, non étatiques, des partenaires techniques et financiers au niveau de la zone faisant l'objet d'une intervention transfrontalière	Pilotage Plaidoyer Appui conseil Observations
Maîtrise d'œuvre	Collectivités locales/territoriales et Organisations de la société civile	Mise en œuvre Appui technique Capitalisation
Mécanismes de mise en œuvre opérationnels	Cahier de procédures à définir en fonction des modalités de financements retenues	

Schéma de l'ancrage institutionnel



Source : Groupe de Recherche et de Réalisations pour le Développement Rural (GRDR), Programme d'aménagement concerté du bassin du Karakoro, Coopération transfrontalière Mali – Mauritanie, juillet 2006

20. L'échelle locale étant le niveau de mise en œuvre de ces projets, il serait nécessaire que les Gouvernements permettent aux acteurs locaux, aux Autorités locales et/ou territoriales, notamment de définir et nouer des accords avec les pays voisins comme par exemple des conventions transfrontalières.

Eléments pour le plan d'action 2010 – 2012 sur la coopération transfrontalière d'initiative locale

- Accélération de l'élaboration et la mise en place des dispositifs légaux, institutionnels et organisationnels d'opérationnalisation de la coopération transfrontalière d'initiative locale dans les CER.
- Mise en place de mécanismes d'élaboration et de validation des instruments juridiques pour la coopération transfrontalière.
- Création de fonds régionaux pour le financement des projets de coopération transfrontalière d'initiative locale.
- Organisation de visites d'échanges sur les bonnes pratiques de coopération transfrontalière d'initiative locale.
- Réalisation d'un inventaire exhaustif des initiatives de coopération transfrontalière et des accords existants.
- Encouragement de la création dans chaque CER d'un Réseau d'Appui à la Coopération Transfrontalière d'Initiative locale.
- Promotion de la coopération transfrontalière d'initiative locale dans les CER où elle n'existe pas encore en tant qu'orientation politique.
- Conduite d'une consultation en vue de la mise en place d'une Association des Régions Frontalières Africaines.
- Intégration d'actions de coopération transfrontalière d'initiative locale dans les projets de délimitation et démarcation des frontières et dans les programmes transnationaux (infrastructures, énergie, environnement, etc.).
- Démultiplication de projets et programmes de coopération transfrontalière d'initiative locale dans le continent.
- Réalisation un répertoire portant sur l'expertise africaine dans le domaine de la coopération transfrontalière d'initiative locale.