

ACCRA 2007
1ère Conférence Afrique – Europe sur la coopération transfrontalière

INTRODUCTION.....	3
I. DEUX RÉALITÉS.....	4
1.1 En Afrique	4
1.2 En Europe	4
1.3 Pourquoi associer l’Afrique et l’Europe dans une même initiative ?	5
II. LA CONFÉRENCE	6
2.1 Les objectifs	6
2.2 Le format	7
III. LA PRÉPARATION.....	7
3.1 Des études préparatoires à vocation opérationnelles	7
<i>Deux études de bases</i>	<i>7</i>
<i>Trois études de faisabilité de projets transfrontaliers afro-européens</i>	<i>7</i>
<i>Deux études de faisabilité de mécanismes régionaux.....</i>	<i>8</i>
3.2 Un travail de lobbying politique et de communication	9
IV. BUDGET.....	10
V. PLAN DE FINANCEMENT.....	11

INTRODUCTION

Le présent document est un projet pour discussion avec les partenaires qui souhaiterons s'engager.

Il décrit le processus de lancement à grande échelle de la Coopération Transfrontalière en Afrique de l'Ouest. Les trois composantes de ce processus sont : (1) la réalisation d'études de faisabilités de projets et programmes transfrontaliers, (2) une démarche de lobbying politique et, (3) la tenue de la première conférence Afrique – Europe sur la coopération transfrontalière.

Qu'est-ce que la coopération transfrontalière ?

Il s'agit 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. S.E. Alpha Oumar Konaré, alors Président de la République du Mali a formulé au début des années 2000 le projet ouest-africain de coopération transfrontalière en utilisant le concept de « pays frontière » : « *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, selon l'expression du président Konaré, qui verraient des peuples frontaliers occuper des écoles, des postes de sécurité, des marchés ou des centres de santé communs ?(1)* »

La coopération transfrontalière n'est pas un domaine du développement mais un outil.

L'idée est simple puisqu'il s'agit de multiplier des projets transfrontaliers à échelle humaine pour répondre aux besoins de populations frontalières souvent marginalisées et enclencher ainsi l'intégration ouest-africaine par et pour les populations. Derrière cette idée se profile la perspective de la mise en œuvre de l'Accord de Partenariat Économique (A.P.E) entre l'Union Européenne et l'Afrique de l'Ouest. Les régions frontalières européennes qui sont aujourd'hui l'un des principaux moteurs de l'intégration européenne témoignent de l'extraordinaire potentiel de la coopération transfrontalière et de ce que cette approche pourrait apporter à la mise en œuvre concrète de l'A.P.E. Ceci justifie l'angle afro-européen de cette initiative.

(1) Adama Ba Konaré, Préface de l'Atlas du Mali. Ed. Jeune Afrique, 2001

Ce processus repose sur les acquis de l'initiative *West African Borders and Integration* lancée en 2003¹ dans le but de concrétiser le concept de « pays-frontière » formulé par le président Alpha Oumar Konaré du Mali (voir encadré).

Après plusieurs années de travaux de terrain, d'expériences concrètes, après la formulation par la CEDEAO d'une stratégie de coopération transfrontalière, après également que l'UEMOA et le CILSS aient intégré cette démarche dans leurs politiques, l'objectif de ce processus est de donner à la coopération transfrontalière une impulsion décisive en Afrique de l'Ouest.

Il ne s'agit pas simplement d'organiser une conférence mais de faire de cette conférence une étape significative de la construction du substrat politique et de la mise en œuvre d'outils financiers et juridique de la coopération transfrontalière en Afrique de l'Ouest. Des analyses techniques, des études de faisabilités, un important travail de lobbying, permettront de mettre sur la table des projets de décisions, des propositions d'action validées et des engagements.

¹ Par le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, la Direction Nationale des Frontières du Mali et l'ONG ENDA-Diapol ; voir le site <http://www.afriquefrontieres.org/>

1.1 En Afrique

En 2003, sous l'impulsion du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, du gouvernement du Mali et de l'ONG ENDA-Diapol, l'initiative *Frontières et Intégrations en Afrique de l'Ouest* (**West African Borders and Integration**) était lancée. L'objectif de WABI est de favoriser la mise en oeuvre de programmes d'appui à la coopération transfrontalière et d'opérations pilotes sur le terrain, de développer les synergies, de partager les expériences, de communiquer sur le thème de la coopération transfrontalière (<http://www.afriquefrontieres.org/>).

En 2004, la CEDEAO² accueillait le deuxième atelier WABI, annonçait le lancement de son **Programme d'Initiatives Transfrontalières** (P.I.T) et demandait au Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest d'en accompagner les premiers pas. L'UEMOA³ annonçait également l'intégration de la coopération transfrontalière dans sa stratégie d'intégration régionale de même que le CILSS⁴.

En 2005, deux opérations pilotes étaient définies par des ateliers d'acteurs locaux dans des zones transfrontalières de la région grâce notamment à l'appui du PDM⁵, de l'UNOWA⁶ et du PNUD⁷ ; un premier projet de convention juridique régionale était rédigé par la CEDEAO avec l'appui du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest. En janvier 2006, les ministres des affaires étrangères de la CEDEAO réunis à Niamey demandaient au secrétariat exécutif de trouver les moyens nécessaires à un développement rapide et large de la coopération transfrontalière en Afrique de l'Ouest. Deux nouveaux processus pilotes de coopération transfrontalière sont en cours de lancement en 2006, notamment en collaboration avec le GRDR⁸ et le CILSS.

Ces avancées sont encore modestes au regard de l'importance des enjeux. Elles permettent cependant de valider la pertinence de l'approche dans les domaines du maintien de la paix, de la sécurité alimentaire, du développement économique et de la coopération culturelle. Elles permettent également de mesurer le chemin restant à parcourir et de cerner les contraintes, notamment en ce qui concerne les outils de financement et d'encadrement juridique de la coopération transfrontalière.

1.2 En Europe

En dépit des déchirures de la seconde guerre mondiale, les populations frontalières européennes ont très tôt exprimé le besoin de se rapprocher et de travailler ensemble ; notamment entre l'Allemagne et les Pays bas et entre la France et l'Allemagne. La coopération transfrontalière s'est développée partout spontanément, devançant souvent les politiques officielles d'intégration régionale. 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 progressivement une initiative majeure. Le budget communautaire consacré à la coopération transfrontalière pour la période 2007 – 2013 a été fixé à 7.75 milliards d'Euros.

² Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest

³ Union Économique et Monétaire de l'Afrique de l'Ouest

⁴ Comité permanent Inter États de Lutte contre la Sécheresse au Sahel

⁵ Partenariat pour le Développement Municipal en Afrique de l'Ouest et du Centre

⁶ United Nation Bureau for West Africa

⁷ Programme des Nations Unies pour le Développement

⁸ Groupe de Recherche et de réalisation pour le Développement Rural

La coopération transfrontalière européenne est un outil démocratique d'intégration géré par les élus locaux. Insuffisamment connue de l'opinion publique européenne, elle symbolise l'intégration au quotidien par la construction d'un pont, d'une école commune, d'une zone d'activités économiques.

On dénombre aujourd'hui 115 régions européennes mettant en œuvre des programmes de coopération transfrontalière. Un grand nombre d'entre elles (90) sont réunies au sein de l'ARFE⁹ créée en 1971. L'ARFE est à la fois le cœur battant de la coopération transfrontalière européenne et sa mémoire. Elle diffuse un *Manuel de la coopération transfrontalière* retraçant l'expérience et les programmes de l'UE, les instruments juridiques et les contraintes techniques ; les étapes de la coopération et les différentes structures appropriées ; des exemples de bonnes pratiques.

Depuis quelques années, l'ARFE suit avec attention la naissance de la coopération transfrontalière en Afrique de l'Ouest. Plusieurs de ses membres ont exprimé leur souhait de voir l'expérience européenne mise au service de l'Afrique de l'Ouest.

1.3 Pourquoi associer l'Afrique et l'Europe dans une même initiative ?

Les travaux menés depuis 2003 témoignent d'une très grande diversité d'initiatives locales transfrontalières¹⁰ en Afrique de l'Ouest. Pour valoriser ce potentiel une démarche ambitieuse doit être entreprise. Cette démarche doit s'appuyer sur l'expérience européenne qui est la plus aboutie dans le monde ; même s'il n'est pas question de la reproduire telle qu'elle. En outre, la coopération euro - africaine du futur reposera sur des Accords de Partenariat Économiques (APE), notamment entre l'UE et l'Afrique de l'Ouest. L'une des conditions de mise en œuvre des APE est la construction d'un marché régional ouest-africain. La coopération transfrontalière est probablement un moyen concret de tendre vers cet objectif ; les représentants des régions frontalières européennes sont probablement les meilleurs avocats possibles pour en convaincre la communauté internationale.

La coopération transfrontalière est aujourd'hui utilisée aux confins de l'Europe dans des zones récemment ravagées par la guerre (Balkans notamment) pour recoudre les blessures, restaurer le bon voisinage. En Afrique de l'Ouest, les populations frontalières, le plus souvent sans aucune aide, prennent de multiples initiatives pour apaiser les tensions encore vivaces aux frontières du Sénégal et de la Guinée Bissau, de la Guinée, du Liberia et de la Sierra Leone. Un regard croisé de ces deux types de réalité permettra sans doute de faire reconnaître la coopération transfrontalière comme un outil essentiel de paix en Afrique de l'Ouest. Sécurité toujours mais alimentaire cette fois, la récente crise alimentaire au Niger a douloureusement mis en évidence la dimension transfrontalière de la sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest.

L'Europe s'est dotée de multiples cadres juridiques pour favoriser et encadrer la coopération transfrontalière. Ces traités ne créant que des conditions cadre devant être transposées dans la législation nationale, des textes complémentaires sont nécessaires pour permettre aux collectivités de s'engager dans la coopération transfrontalière comme le Traité transfrontalier Allemagne – Pays-Bas (1991) ou La Convention du Benelux (1986) autorisant

⁹ Association des Régions Frontalières Européennes.

¹⁰ Un grand nombre de villes frontalières sont jumelées, il existe beaucoup d'associations transfrontalières plus ou moins officielles du fait des contraintes juridiques mais dont l'action, en particulier dans le domaine de la préservation de la paix, est remarquable. De même, il existe un certain nombre de projets transfrontaliers financés par la communauté internationale dans les domaines de la gestion des ressources naturelles, de l'élevage, de la santé, de la lutte contre les trafics illicites notamment. On recense plusieurs festivals culturels transfrontaliers. Il existe par ailleurs des initiatives frontalières, dont un certain nombre financées par la communauté internationale, qui ont vocation à être transfrontalières, mais qui en le sont pas faute d'instruments financiers et juridiques adaptés.

la coopération directe entre instances communales sur la base du droit public. Cette expérience mérite d'être mise à disposition de l'Afrique de l'Ouest afin que cette dernière s'engage dans un processus plus simple et adapté aux réalités.

L'Europe s'est dotée d'un instrument de cofinancement de la coopération transfrontalière (INTEREG) dont les mécanismes très complexes sont sans doute inadaptés à la réalité ouest-africaine. Pour autant la coopération transfrontalière africaine ne se développera pas sans financement. La conférence et sa préparation doivent être l'occasion d'une réflexion et de propositions euro africaines sur le financement de la coopération transfrontalière.

Par ailleurs, Il n'est pas question d'oublier qu'en dehors de l'Europe ; d'autres régions en développement mènent aujourd'hui des expériences de coopération transfrontalière. Ces expériences, en Asie et en Amérique Latine notamment se sont mises en œuvre sur des modes spécifiques aux enjeux et aux traditions de ces régions. L'Afrique inventera à son tour son modèle de coopération transfrontalière. De même, la coopération transfrontalière est également une réalité en Amérique du Nord dont les particularismes méritent d'être pris en compte. C'est pourquoi le processus prendra également en compte ces expériences.

LA CONFÉRENCE

2.1 Les objectifs

La préparation et de la tenue de la conférence seront centrés :

- d'une part sur la mise en évidence des réalités transfrontalières ouest-africaines et des contraintes qu'elles rencontrent, de leurs potentialités en termes de développement, de stabilité et d'intégration régionale ;
- d'autre part sur des propositions concrètes d'appui au développement rapide de cette forme d'intégration régionale. La conférence doit ainsi :
- Mobiliser la communauté internationale autour d'un vaste programme de coopération transfrontalière au service de la paix, du développement et de l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest.
- Définir la place de la coopération transfrontalière dans la mise en œuvre de l'Accord de Partenariat Économique entre l'U.E et la CEDEAO.
- Proposer des mécanismes de financement de la coopération transfrontalière en Afrique de l'Ouest.
- Proposer des pistes d'action pour la mise en place de cadres juridiques favorables à la coopération transfrontalière en Afrique de l'Ouest.
- Proposer des mécanismes de coopération entre les Euro régions et l'Afrique de l'Ouest.

2.2 Le format

La conférence devrait réunir (lieu provisoire Accra) en juin 2007, environ 200 personnes :

- 30 experts des gouvernements de l'Afrique de l'Ouest
- 15 représentants des régions frontalières européennes
- 50 acteurs locaux et représentants des élus locaux ouest-africains
- 20 représentants des organisations régionales ouest-africaines
- 30 représentants des Bailleurs de Fonds
- 15 ministres de l'intégration régionale
- 15 représentants des organisations régionales de la société civile
- 10 experts, etc.

LA PRÉPARATION

3.1 Des études préparatoires à vocation opérationnelles

La préparation de la conférence sera en grande partie consacrée à la réalisation d'études dont les résultats devront permettre d'agir à court terme sur le terrain et au niveau macro régional.

Deux études de bases

- Les frontières ouest-africaines. Pour que les lignes frontalières cessent d'être source de problèmes ; pour qu'éventuellement des gouvernements décident d'y développer des coopérations transfrontalières, il faut qu'elles soient très officiellement définies sur la base de travaux juridiques et géographiques très précis ; qu'elles soient bornées. Aujourd'hui, seuls environ 10% des frontières ouest-africaines sont bornées. Aucun bilan régional sur ce sujet n'existe à ce jour. Il sera réalisé en relation avec les Instituts géographiques Nationaux qui sont en charge de ces dossiers. Une évaluation approximative du coût du bornage des frontières ouest-africaines sera réalisée.
- Répertoire des initiatives transfrontalières en Afrique de l'Ouest. Il s'agira de présenter sous forme de fiches des initiatives existantes en matière de coopération transfrontalière en Afrique de l'Ouest. Il en existe un grand nombre mais très peu d'entre elles sont appuyées par les gouvernements et les Bailleurs de Fonds. Ce travail sera réalisé par des missions dans les pays ouest-africains ainsi que par quelques réunions de communautés transfrontalières porteuses de projets. Ces petites réunions seront organisées par les ONG ouest-africaines et permettront de formuler des microprojets qui pourront être finalisés et financés par une région frontalière européenne et/ou par un Bailleurs de Fonds bilatéral ou multilatéral (U.E).

Trois études de faisabilité de projets transfrontaliers afro-européens

- Projet pilote stabilité et paix. L'expérience européenne montre que des opérations de coopération transfrontalière peuvent être déterminante dans les zones en sortie de conflit. Des experts européens spécialisés se rendront dans une zone frontalière fragilisée par les conflits et/ou l'instabilité. Ils travailleront

avec les associations locales de préservation de la paix. Ensemble ils proposeront à titre d'exemple, un programme Afro européen de préservation de la paix dans une zone transfrontalière. Ce programme pourra être finalisé et financé par une région frontalière européenne et/ou par un Bailleur de Fonds bilatéral ou multilatéral (U.E).

- Projet pilote postes frontaliers communs. L'Europe dispose d'une grande expérience en la matière. La CEDEAO et l'UEMOA ont défini un programme important de mise en place de postes douaniers communs. Des spécialistes européens se rendront aux sièges de l'UEMOA et de la CEDEAO, puis sur le site d'un projet de poste frontalier commun. Ils visiteront également les instances gouvernementales des pays concernés par ce projet. Ensemble, ils définiront un programme Afro européen expérimental de mise en place d'un poste frontalier commun. Ce programme pourra être finalisé et financé par une région frontalière européenne et/ou par un Bailleur de Fonds bilatéral ou multilatéral (U.E).
- Projet Pilote santé. L'Europe dispose d'une grande expérience en la matière. En Afrique de l'Ouest, le secteur de la santé est particulièrement ouvert à la coopération transfrontalière. Dans une zone frontalière expérimentale, des spécialistes européens de la santé transfrontalière travailleront avec les responsables nationaux et locaux de ce secteur pour définir un programme Afro européen expérimental de santé transfrontalière. Ce programme pourra être finalisé et financé par une région frontalière européenne et/ou par un Bailleur de Fonds bilatéral ou multilatéral (U.E).

Deux études de faisabilité de mécanismes régionaux

- Faisabilité d'un mécanisme de financement de la coopération transfrontalière en Afrique de l'Ouest. Cette étude cruciale pour l'avenir de la coopération transfrontalière en Afrique de l'Ouest proposera un ou plusieurs hypothèses de travail ainsi que, éventuellement, un mécanisme pilote qui pourrait être mis en place dans un premier temps. Ce travail inclura l'analyse de l'expérience européenne, y compris de ses défauts. Ces propositions pourront être finalisées et financées par des Bailleurs de Fonds bilatéraux ou multilatéraux (U.E).
- L'encadrement juridique de la coopération transfrontalière en Afrique de l'Ouest à la lumière de l'expérience européenne. L'expérience européenne est très importante en la matière. La CEDEAO a rédigé un projet de cadre juridique pour la coopération transfrontalière en Afrique de l'Ouest. Un expert européen pourrait travailler sur ce sujet avec la CEDEAO et l'appuyer pour l'organisation d'une réunion des experts juristes des États membres de la CEDEAO en vue de la finalisation de ce cadre pour soumission aux chefs d'États de la CEDEAO. Cet expert sera également chargé de proposer des montages simples de structures transfrontalières adaptées au contexte africain.

3.2 Un travail de lobbying politique et de communication

Les objectifs du lobbying sont les suivants :

- Obtenir l'adhésion préalable des gouvernements ouest-africains, indispensable avant le lancement des études. Cette adhésion est indispensable compte tenu du caractère encore sensible de la problématique frontalière dans certains pays.
- Obtenir l'adhésion des principaux gouvernements européens et de plusieurs régions frontalières européennes. Cette démarche est également fondamentale car elle devrait permettre de construire progressivement des partenariats financiers et/ou d'assistance technique entre l'Europe / les régions frontalières européennes et l'Afrique de l'Ouest.
- Obtenir des engagements de principes pour le financement des opérations pilotes et du fond de financement de la coopération transfrontalière en Afrique de l'Ouest.
- Tenir informé l'ensemble des acteurs concernés tout au long du processus.

Ces objectifs seront atteints par :

- Des missions de sensibilisation en Afrique de l'Ouest, auprès des organisations régionales, des États, de l'Union Africaine, de la BAD.
- Des missions de sensibilisation en Europe.
- La conception et la diffusion d'outils de communication.

Le lobbying sera confié à un petit nombre de personnes (trois à quatre) connaissant bien la coopération transfrontalière, l'Europe et/ou l'Afrique de l'Ouest et disposant de suffisamment d'expérience et de contacts à haut niveau dans ces deux régions.

IV. BUDGET

Le budget est évalué à 610 000 €. Sa décomposition est présentée dans le tableau ci-dessous.

	Unité	C.U	Quantité	Total	%
I. Études préparatoires				290500	48%
1.1 Bilan du bornage des frontières ouest africaines				27000	4%
Consultants	Pers/jour	300	40	12000	
Voyages	Mission	3000	5	15000	
1.2 Répertoire des initiatives transfrontalières en Afrique de l'Ouest				49000	8%
Consultants	Pers/jour	300	40	12000	
Voyages	Mission	3000	4	12000	
Petites réunions de communautés transfrontalières pour formulation de micro projets	Réunion	5000	5	25000	
1.3 Projet pilote stabilité et paix				37500	6%
Bureau d'étude européen	Pers/jour	900	35	31500	
Voyages	Mission	3000	2	6000	
1.4 Projet pilote postes frontaliers communs				37500	6%
Bureau d'étude européen	Pers/jour	900	35	31500	
Voyages	Mission	3000	2	6000	
1.5 Projet Pilote santé				37500	6%
Bureau d'étude européen	Pers/jour	900	35	31500	
Voyages	Mission	3000	2	6000	
1.6 Mécanisme de financement de la coopération transfrontalière en Afrique de l'Ouest				33000	5%
Bureau d'étude européen	Pers/jour	900	30	27000	
Voyages	Mission	3000	2	6000	
1.7 L'encadrement juridique de la coopération transfrontalière en Afrique de l'Ouest				69000	11%
Bureau d'étude européen	Pers/jour	900	40	36000	
Voyages	Mission	3000	1	3000	
Réunion des experts des États membres de la CEDEAO	Pers/jour	1000	30	30000	
II. Lobbying et communication				115000	19%
Personnes ressources pour le lobbying	Pers/jour	350	130	45500	
Missions politiques en Afrique de l'Ouest	Mission	3000	10	30000	
Missions politiques en Europe	Mission	1500	8	12000	
Produits de communication	forfait	10000	1	10000	
Traductions	Page	50	350	17500	
III. Conférence				177400	30%
Prise en charge de 120 personnes (voyage, per diem..)	Forfait	1300	120	156000	
Interprétariat	Pers/jour	400	16	6400	
Location de salle et autre logistique	Forfait	15000	1	15000	
Total				582900	
Imprévus 3%				17487	
IV. Total				600387	100%

Les études dont l'objectif est de déboucher sur la formulation de projets et programmes opérationnels représentent près de la moitié de ce budget.

V. PLAN DE FINANCEMENT

Les plans de financement suivants pourraient être envisagé (*100 000 €) avec plusieurs variantes sur la base des deux hypothèses suivantes :

Hypothèse n°1

Budget total	610	%
CSAO	110	18%
Région Européenne n°1	50	8%
Région Européenne n°2	50	8%
Coopération bilatérale	150	25%
C.E	250	41%

Hypothèse n°2

Budget total	610	%
CSAO	110	18%
Région Européenne n°1	50	8%
Région Européenne n°2	50	8%
Coopération bilatérale n°1	100	16%
Coopération bilatérale n°2	100	16%
C.E	200	33%

Dans les deux hypothèses le CSAO pourrait annoncer une contribution financière de 110 K€ sur son budget régulier. De même, avec l'aide de l'ARFE, deux régions frontalières européennes pourraient se voir demandé de contribuer à hauteur de 50 K€ chacune. Les régions à cibler pourraient être identifiées avec l'ARFE.

Dans la première hypothèse une coopération bilatérale européenne pourrait être sollicitée à hauteur de 150 K€. Les pays ciblés pour la recherche de financement pourraient être le Luxembourg, l'Autriche, l'Allemagne, l'Espagne, la France (à valider). Enfin une requête pourrait être adressée à la Commission Européenne pour 250 K€. Le problème est que la mobilisation d'un financement de la C.E est toujours très long. C'est pourquoi il vaudrait mieux limiter le financement C.E sur la dernière phase du processus, c'est-à-dire la Conférence elle-même.

Dans la deuxième hypothèse, la contribution de la C.E. passe de 250K€ à 200 K€. En compensation, on implique non pas une mais deux coopération bilatérale à hauteur de 100K€ chacune.