

LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE EN AFRIQUE DE L'OUEST

EDITORIAL

La DDC s'engage de manière croissante au niveau régional en Afrique de l'Ouest, tant au travers d'appui à des organisations régionales pour la définition d'un cadre légal favorable à l'intégration, qu'au niveau territorial pour rendre ces cadres légaux et les politiques régionales concrètes. Une plus grande fluidité dans la région, soit une circulation des biens et des personnes accrue, ouvre des perspectives aux populations, tant économiques que sociales. Renforcer la collaboration entre les régions frontalières, dans le cadre des politiques régionales existantes, permet de créer des dynamiques de développement. La coopération transfrontalière est essentielle dans cette région étant donné que 46% de la population ouest-africaine vit dans une zone frontalière.

La Division Afrique de l'Ouest s'engage depuis plus de 10 ans au niveau régional et souhaite encore renforcer ce niveau d'intervention, afin de donner aux populations, et aux jeunes en particulier, d'autres opportunités de développement personnel que la migration vers les pays du Nord ou l'extrémisme violent.

Ce numéro de l'Africa Brief entend présenter la pertinence de la coopération transfrontalière en Afrique de l'Ouest appuyée par des programmes régionaux de la DDC.

Chantal Nicod,
Cheffe de division



Marché au bétail transfrontalier de Fada N'Gourma au Burkina Faso, situé à la frontière avec le Niger et le Bénin. Un lieu où la transhumance et les échanges sont importants. Photo: J. Demenge

COOPÉRER PAR DELÀ LES FRONTIÈRES

C'est une piste en latérite de 42 kilomètres, qui relie la bourgade de Ouéléni au Burkina Faso, à celle de Loulouni au Mali. Rien de spectaculaire mais depuis qu'elle a été réhabilitée, en 2016, les échanges commerciaux régionaux ont connu une expansion notable. La piste irrigue le commerce local des produits agricoles, qui jusqu'ici avaient de la peine à trouver des débouchés. Le marché de Loulouni, lui, a été rénové et agrandi pour répondre à ces besoins. Les deux projets, complémentaires, ont été financés par la Suisse mais initiés par les autorités concernées. C'est tout le sens du soutien à la coopération transfrontalière locale: donner les moyens de mettre en place des infrastructures partagées, faciliter la mobilité entre pays et contribuer à de meilleures perspectives de vie pour les populations.

LIBRE CIRCULATION

L'Afrique de l'Ouest se prête particulièrement bien à une intégration régionale. Les populations sont historiquement issues des mêmes lignages, elles partagent langues et cultures, commercent entre elles depuis toujours. Elles font aussi face à des défis communs en matière de sécurité ou de migration. Des accords négociés au sein d'organisations comme la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ou l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) ont consacré la libre circulation des biens et des personnes, particulièrement bienvenue à l'heure où les échanges s'intensifient avec l'augmentation des populations frontalières.

Problème: ces accords entre Etats sont souvent mal appliqués. La «coopération

transfrontalière locale» entre alors en jeu pour dynamiser l'intégration régionale qui gagne en importance. La DDC soutient depuis 2013 des programmes qui y contribuent, autour de trois axes stratégiques pour la Suisse au Sahel: la gouvernance; la sécurité alimentaire et le développement rural; enfin l'éducation.

PROMOUVOIR LES ZONES TRANSFRONTALIÈRES

Les politiques de décentralisation à l'oeuvre dans ces pays ont transféré aux administrations locales un éventail de responsabilités, sans toujours leur donner les moyens de les assumer. «Notre hypothèse de travail, c'est qu'il est possible de faire de l'intégration par le bas à travers les peuples», souligne Kader Dicko, conseiller régional de la DDC pour les questions de gouvernance. «Cela commence par aider les collectivités territoriales à construire une politique de coopération à leur échelle». Ce fut le cas des communes de Loulouni-Ouéléni, citées plus haut. Ailleurs, le soutien passe par une organisation de la société civile qui promeut des initiatives liées à l'éducation, à l'accès à l'eau au sein des collectivités locales et qui diffuse de l'information sur le droit communautaire aux frontières du Mali, du Niger, du Burkina Faso et de la Côte d'Ivoire. L'ignorance de ce droit laisse en effet le champ libre à une dérive aussi nuisible que florissante: les fameuses «tracasseries», euphémisme pour parler des taxes indues

exigées par la police, la gendarmerie ou les douanes.

La coopération transfrontalière locale a aussi besoin de faire entendre sa voix. «Jusqu'ici l'UEMOA s'adressait aux gouvernements nationaux pour discuter de développement local, explique Kader Dicko. Il n'y avait pas de place pour les élus locaux. Nous avons approché l'UEMOA pour lui demander de donner des moyens au «Conseil des Collectivités Territoriales» qu'elle a elle-même créé, afin de renforcer le poids des élus locaux dans la mise en œuvre des programmes d'intégration régionale. Cela ne sert à rien de faire des discours si rien ne change dans les conditions de vie des populations».

COMMERCE DU BÉTAIL

Quelque 60% de la population de l'Ouest africain vit des produits de la terre. L'élevage figure en deuxième place des échanges dans ces pays après les hydrocarbures. La commercialisation du bétail, soutenue par la Suisse, constitue donc une activité vitale pour le Sahel et un important facteur d'intégration régionale.

Les bêtes destinées à la vente dans les villes côtières sont convoyées majoritairement en camion, mais aussi en train ou à pied. Cela implique un certain nombre de passages de frontières et autant d'occasions de tracasseries. «Les documents sanitaires émis dans un pays sont normalement

valables dans tout l'espace de la CEDEAO, mais on va vous dire par exemple que vous n'avez pas tel ou tel certificat et si vous voulez passer, vous devez payer», raconte Pascal Rouamba, conseiller régional pour le développement rural à la DDC. Ces tracasseries peuvent représenter jusqu'à 30% de la marge de vente, d'où l'importance de la «fluidification» de ce commerce afin de réduire les coûts des produits animaux.

TRANSUMANCE

La transhumance régionale, qui conduit le bétail du nord au sud sahélien à la recherche de pâtures durant la saison sèche, affronte les mêmes difficultés aux frontières. Elle comporte aussi une part de commerce, raison pour laquelle les couloirs qu'elle suit sont jalonnés de marchés au bétail. Ils stimulent l'économie régionale à l'image de celui de Fada N'Gourma au Burkina Faso. Financé par la Suisse, il a généré non seulement de multiples activités commerciales, mais aussi la création de marchés au bétail secondaires aux alentours.

La transhumance fait l'objet d'accords entre pays sur les dates de début et de fin des périodes autorisées ainsi que sur les «portes d'entrées» dans les pays d'accueil ou de transit. Les couloirs autorisés, les aires de repos ou les relations avec les agriculteurs sont réglées localement mais sont sources de conflits. Ces conflits se multiplient chaque année et font actuellement plus de victimes en vie humaine que l'extrémisme violent. En cause, «les pays au sud du Sahel qui commencent à considérer la transhumance comme un problème, en raison notamment de la pression sur les ressources naturelles, explique Pascal Rouamba. Nous soutenons des initiatives locales qui cherchent des solutions négociées». Les transhumants sont notamment enjoints à respecter les couloirs qui leurs sont réservés et les cultivateurs à ne pas empiéter sur ces passages.

EDUCATION ITINÉRANTE

Les populations qui transhument sont généralement en mouvement de janvier à mai. Elles échappent donc aux systèmes d'éducation nationale dont l'année scolaire démarre en septembre et se termine en juin et qui se caractérise par la sédenta-



Eleveur transhumant dans la zone transfrontalière du Niger, Bénin et Nigéria. Photo J. Demenge

rité. Pour combler cette lacune et favoriser l'intégration sociale et économique de ces communautés, la Suisse soutient des cours d'éducation de base en langues nationales complétés par une formation professionnelle adaptée à l'élevage. Le dispositif de formation professionnelle a été entièrement conçu par les acteurs car il n'existait pas d'offres appropriées. Un autre défi a consisté à s'adapter à la mobilité des transhumants en créant des opportunités d'éducation/formation sur leur parcours. «Il faut analyser les trajectoires de ces populations, savoir où et quand elles sont disponibles durant plusieurs semaines, généralement sur les sites d'accueil près des marchés», souligne Mary-Luce Fiaux Niada, conseillère régionale pour l'éducation à la DDC.

Les routes peuvent changer en fonction du climat ou des conditions locales (ressources en eau et pâturages pour les animaux, taxes perçues par les autorités, etc.). Les bergers, âgés de 14 ans au moins selon la loi, suivent ainsi une partie de formation ici, une autre plus loin, et l'une des difficultés consiste à garder une cohérence et une progression entre les cours, y compris d'un pays à l'autre. «Les centres attirent aussi des populations résidentes, qui ne bénéficient pas toujours de structures scolaires, continue Mary-Luce Fiaux Niada. Ces interactions ont pour avantage de favoriser des relations pacifiées entre cultivateurs et pasteurs». Une évaluation de la première phase (2014-2016) a montré que dans les 125 centres actifs, l'éducation de base avait touché près de 10 000 éleveurs

et la formation professionnelle, près de 2'000. Dans les deux cas, environ un tiers de femmes en ont bénéficié.

Les programmes transfrontaliers répondent à des besoins régionaux très concrets, mais ont des répercussions plus larges. Ils ont en commun de fournir aux populations du Sahel des perspectives d'emploi et de vie meilleures, des conditions indispensables pour lutter contre une migration incontrôlée d'une part, la montée de l'extrémisme violent d'autre part, deux priorités de la Suisse dans la région.

TROIS QUESTIONS À LAURENT BOSSARD

Laurent Bossard est le directeur du secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, une plateforme internationale de dialogue politique et d'analyse qui rassemble des gouvernements de l'Afrique de l'Ouest et de l'OCDE, ainsi que des membres de la société civile, des partenaires de développement et des centres de recherche.

Pourquoi la coopération transfrontalière a-t-elle pris de l'importance ces dernières années en Afrique de l'Ouest?

Parce que la moitié de la population de cette région vit à moins de 100 km d'une frontière et que rien ne s'y arrête, sauf les politiques. Les personnes, les marchandises, les idées, les informations circulent. Mais on en est encore à des politiques nationales, pas très coordonnées. Le processus d'intégration a commencé dans les années 70 mais il était factice jusqu'à la chute du mur de Berlin, c'était une posture politique. Le vrai processus a émergé dans les années 90, et il a vraiment démarré après 2000.

Quelle différence faites-vous entre les coopérations transfrontalières régionale et locale ?

La coopération régionale se règle entre Etats, par exemple pour un marché commun. La coopération transfrontalière locale est très importante, elle se justifie de mille façons. Un seul exemple: des villages de part et d'autres d'une frontière peuvent collaborer pour l'utilisation des centres de santé ou des hôpitaux. Bien souvent, le centre de santé ou l'hôpital le plus proche est juste de l'autre côté de la frontière.

Deux centres de santés frontaliers peuvent avoir besoin de travailler ensemble. Pour ce faire, aujourd'hui, ils doivent en référer d'abord à leur capitale. Pourquoi ne pas les laisser coopérer en direct?

La coopération transfrontalière peut-elle avoir un effet sur les mouvements migratoires, notamment en direction de l'Europe?

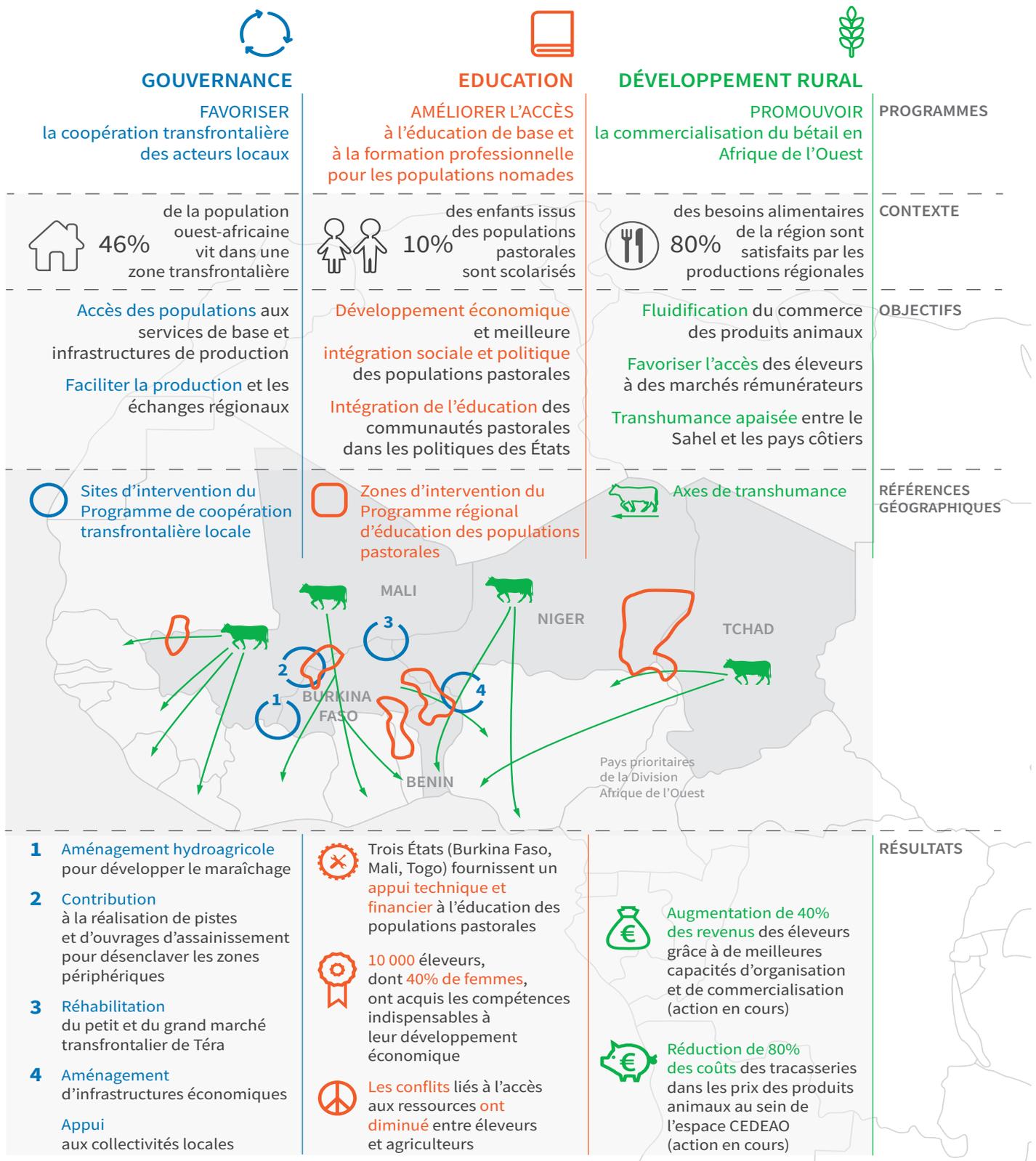
Tout ce qui peut faciliter la fluidité au sud est un atout supplémentaire pour le développement et tend mécaniquement à affaiblir la pression migratoire vers le Nord. La migration a toujours été une bonne stratégie d'adaptation: l'homme se déplace pour trouver plus d'opportunités. Promouvoir la coopération régionale doit donc – au double titre du développement et de la limitation de la pression migratoire – être une priorité de la Communauté internationale. A ce titre la coopération transfrontalière doit devenir un levier de l'intégration. La grande question est de savoir comment réconcilier ces processus «par le bas» avec les politiques publiques nationales et régionales. Le chantier est donc immense mais il s'impose et s'imposera de plus en plus à nous. D'autant plus, qu'aux enjeux transfrontaliers de coopération et de développement, s'ajoutent dé-

sormais avec une force croissante les défis sécuritaires, qui reposent eux aussi, dans une très large mesure, sur des dynamiques transnationales et transfrontalières.



© Club du Sahel

EXEMPLES DE PROGRAMMES RÉGIONAUX DE LA DIVISION AFRIQUE DE L'OUEST LIÉS À LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE



PUBLICATION

Direction du développement et de la coopération DDC
Division Afrique de l'Ouest
Freiburgstrasse 130, CH-3003 Berne
info@deza.admin.ch / www.deza.admin.ch

Rédaction : Michel Bühler
Infographie : Gabriela Montorzi et Marc Ummel
Graphisme : Mark Manion, Commusication Arts
Coordination : Marc Ummel