

FRONTIÈRES ET INTÉGRATIONS EN AFRIQUE DE L'OUEST
WEST AFRICAN BORDERS AND INTEGRATION

COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE : VERS UN DIALOGUE EURO-AFRICAIN

Karim DAHOU

Etude réalisée pour le compte du Secrétariat du
Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest

www.afriquefrontieres.org



WABI/DT/15/04

COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE : VERS UN DIALOGUE EURO-AFRICAIN

Karim DAHOU

ÉTUDE RÉALISÉE POUR LE COMPTE DU
SECRÉTARIAT DU CLUB DU SAHEL ET DE L'AFRIQUE DE L'OUEST

MARS 2004

COLLECTION INITIÉE PAR ENDA/DIAPOL, LE SECRÉTARIAT DU CLUB DU SAHEL ET DE L'AFRIQUE DE L'OUEST/OCDE ET TOUS CEUX QUI VOUDRONT LES REJOINDRE.

NOTE LIMINAIRE

Depuis quelques mois, le secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest et Enda-Diapol, travaillent ensemble à la promotion d'une idée encore peu ou pas explorée en Afrique de l'Ouest : la coopération régionale de proximité, doit être comprise, écoutée et appuyée pour faire avancer le processus d'intégration de la sous-région. Les acteurs locaux frontaliers, publics et privés, sont porteurs de propositions concrètes ; les espaces transfrontaliers sont vivaces, les périphéries nationales sont au centre de la construction régionale.

Les organisations africaines de la coopération inter gouvernementale, notamment la CEDEAO¹ et l'UEMOA² soutiennent cette idée et se sont engagées à élargir le spectre de la gouvernance régionale pour la mise en œuvre du NEPAD³ et des accords de partenariats économiques avec l'Union Européenne dans le cadre des accords de Cotonou. Autre exemple, le gouvernement du Mali poursuit le projet de mise en œuvre de « pays-frontière ⁴ » avec ses voisins.

Dans ce contexte favorable, notre travail consiste :

- À mettre en réseau les institutions et individus partageant cette vision et susceptibles de faire avancer la réflexion et l'action. Le site "www.afriquefrontieres.org" en est une des illustrations.
- À travailler sur le terrain. Les principales expériences se situent dans les zones de **Sikasso – Korhogo – Bobo Dioulasso** (Mali, Côte d'Ivoire, Burkina), **Maradi – Katsina – Kano** (Niger, Nigeria), **Mopti – Ouahigouya** (Mali, Burkina) ou encore en **Sénégal méridionale** (Sénégal, Gambie, Guinée Bissau). Notre but est d'une part de décrire, avec les acteurs locaux, les réalités transfrontalières ainsi que les potentiels et les contraintes ; d'autre part de promouvoir des expériences concrètes de projets transfrontaliers.
- À entamer un processus plus politique au terme duquel, nous l'espérons, le « local » sera intégré dans les agendas politiques régionaux.

C'est à ce dernier titre qu'il nous a paru indispensable d'analyser l'histoire de la construction européenne à la lumière de notre questionnement. Nous ignorions, il y a encore quelques mois, l'importance du rôle de la coopération transfrontalière dans le processus européen d'intégration, ce rôle qu'éclairait la **Charte européenne des régions frontalières et transfrontalières** et son guide qui en retrace l'histoire, les méthodes et les bonnes pratiques. Jens Gabbe⁵, fervent défenseur et acteur de la « collaboration transfrontalière », nous en a favorisé l'accès et nous a fait partager son analyse personnelle à l'occasion d'un entretien. Nous l'en remercions et souhaitons qu'il nous apportera son expérience en faveur d'un dialogue euro-africain sur la coopération transfrontalière.

Laurent Bossard

Responsable de l'unité développement local et processus d'intégration régionale
Secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest - OCDE

¹ Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest.

² Union Économique et Monétaire Ouest-africaine.

³ Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique.

⁴ « 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 et culturels », défini par l'ancien président malien Alpha Oumar Konaré.

⁵ Secrétaire général de l'**Association des Régions Frontalières Européennes**.

Table des matières

NOTE LIMINAIRE.....	4
RÉSUMÉ.....	7
INTRODUCTION : L'INTEGRATION RÉGIONALE ENTRE LE LOCAL ET LE GLOBAL.....	10
1. CONSTRUCTION EUROPÉENNE ET COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE	13
1.1. L'ACCEPTATION DES LIMITATIONS DE SOUVERAINETÉ PAR LES ÉTATS.....	14
1.2. L'ÉMERGENCE DE L'ACTEUR RÉGIONAL	15
1.3. LA CONSÉCRATION DE LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE	16
2. LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE : CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES, CONTRAINTES JURIDIQUES, DIVERSITÉS DES FORMES ET DES STRUCTURES	17
2.1. CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES DE LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE.....	17
2.2. DIFFICULTÉS LIÉES AUX DIFFÉRENCES DE SYSTÈMES ADMINISTRATIFS ET JUDICIAIRES	19
2.3. DIVERSITÉ DES FORMES (JURIDIQUES) DE COOPÉRATION « IMAGINÉES »	20
2.4. VARIÉTÉ DES STRUCTURES CRÉÉES	21
3. QUELQUES DOMAINES D'INTERVENTION : QUELLES RÉSONNANCES OUEST-AFRICAINES ?	23
3.1. L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE.....	24
3.2. DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE	26
3.3. TOURISME.....	28
3.4. TRANSPORTS ET INFRASTRUCTURES	29
4. VERS UN DIALOGUE EURO-AFRICAIN SUR LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE ?	30
4.1. LES ACCORDS DE COTONOU ET LA CRÉATION DE PARTENARIATS ÉCONOMIQUES RÉGIONAUX.....	31
4.2. INTÉGRATION RÉGIONALE ET COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE : LES FONDEMENTS D'UN DIALOGUE EURO-AFRICAIN	32
ANNEXE 1 : LA SÉNÉGAMBIE MÉRIDIIONALE : DYNAMIQUES D'UN ESPACE D'INTÉGRATION	34
ANNEXE 2 : QUELQUES ENJEUX TRANSFRONTALIERS DANS LA ZONE S.K.Bo.....	40
ANNEXE 3 : CHARTE EUROPÉENNE DES RÉGIONS FRONTALIÈRES ET TRANSFRONTALIÈRES.....	43

La coopération transfrontalière s'enracine dans une histoire de la construction européenne qui a d'emblée visé le dépassement des souverainetés nationales. Malgré des crises régulières, la dynamique d'intégration a régulièrement progressé pour constituer un exemple unique de souveraineté partagée; d'abord par le partage de compétences sectorielles, ensuite par la définition et la mise en œuvre de politiques communes. Cette réalité européenne est autant le fruit de facteurs contingents que d'efforts délibérés.

Tel est le cas de l'émergence d'un pôle régional dans le territoire communautaire qui doit beaucoup à son extension graduelle vers des pays plus « pauvres » et donc à la nécessité d'une politique de « rattrapage » axée sur les régions. Dans un premier temps, cette politique est le fait des États à travers les instruments communautaires. Puis les régions, sous l'effet notamment des politiques de décentralisation, passent du statut d'objet à celui de sujet de la politique régionale.

Quant à l'apparition du domaine transfrontalier dans le portefeuille des initiatives communautaires, elle vient d'une intuition très précoce d'élus et fonctionnaires des régions frontalières (dès les années 50); mais elle n'aurait pas été possible sans le marché unique. La création, dans les années 70, de l'association des régions frontalières européennes⁶, l'adhésion de l'Espagne, du Portugal et de la Grèce, puis le marché unique, ont contribué à ouvrir davantage les frontières et souligné la persistance de fractures territoriales. Une politique spécifique en faveur des régions frontalières s'est alors imposée. Des aides spéciales leur ont été accordées dans le cadre du programme INTERREG, aujourd'hui l'initiative communautaire dotée du budget le plus élevé.

Caractéristiques générales de la coopération transfrontalière européenne

Elle découle d'activités ponctuelles, d'initiatives de particuliers et de la création de réseaux. Sur ce point, il n'existe guère de différence entre l'Europe et l'Afrique. L'expérience montre que la nécessité d'une structure stratégique n'intervient qu'ultérieurement, structure organisant le « partenariat horizontal » entre acteurs publics et privés de part et d'autre de la frontière. Enfin, la coordination des échelles d'intervention plaide en faveur d'un partenariat vertical (entre autorités locales et centrales), conformément au principe de subsidiarité.

Il est vrai que la diversité des systèmes administratifs et des juridictions en Europe aurait pu constituer un obstacle important; obstacle surmonté par l'élaboration de dynamiques de coopération transfrontalière variées et flexibles, allant de collaborations *ad hoc* à la mise en place de structures permanentes, d'associations créées de part et d'autre de la frontière à la conclusion d'accords transfrontaliers de droit privé.

Les États continuent d'opposer d'importantes résistances à l'établissement d'un cadre uniforme permettant une coopération transfrontalière homogène entre autorités locales/régionales. Il existe cependant des accords multilatéraux réunissant certains pays, qui stipulent que la coopération inter-communale par-delà les frontières nationales doit pouvoir être opérée dans des conditions comparables à la coopération entre municipalités d'un même pays. Ces traités multilatéraux restent insuffisants; bloqués par les différences de niveaux de centralisation, d'organisation administrative et de systèmes juridiques. Cette faiblesse démontre la nécessité de traités complémentaires entre états pour permettre aux collectivités de s'engager directement dans la coopération transfrontalière.

⁶ ARFE.

Variété des structures créées

L'expression « structure transfrontalière » ne signifie pas toujours qu'une entité juridique distincte, s'est mise en place. Quoiqu'il en soit, la structure n'est jamais créée *ex nihilo* ; elle est l'aboutissement d'un processus d'adaptation et de découverte de solutions pratiques aux problèmes. Les premières étapes prennent généralement la forme d'accords sans caractère contraignant entre collectivités ou autorités locales/régionales de part et d'autre de la frontière. L'établissement d'une structure autonome peut intervenir ultérieurement afin d'approfondir et d'élargir la collaboration transfrontalière. Cependant, la mise en œuvre d'un projet précis, limité dans le temps, n'exige pas nécessairement l'établissement d'une structure autonome.

Il existe deux types de structures permanentes ou « stratégiques » de coopération transfrontalière. Les communautés de travail (à caractère non contraignant) regroupent le plus souvent des autorités régionales. On les retrouve aux frontières de la France et de la Suisse, de la France et de l'Espagne, de l'Espagne et du Portugal et, sous d'autres appellations, à la frontière de l'Irlande et du Royaume et entre l'Autriche et la Hongrie. Les structures de coopération les plus abouties sont les eurorégions qui ont une identité propre, possèdent leurs propres ressources et prennent leurs propres décisions. Historiquement, elles se sont d'abord développées autour de l'Allemagne, qui a permis à ses Länder de conclure des accords internationaux avec des gouvernements étrangers.

Quelques domaines d'intervention : quelles résonances ouest-africaines ?

Parce qu'elle est en mesure de réaliser une intégration horizontale et verticale des secteurs et des niveaux d'intervention, de part et d'autre des frontières, la politique d'**aménagement du territoire** exprime une osmose entre les objectifs de la coopération transfrontalière et l'ambition européenne de créer « une Union sans cesse plus poussée entre les peuples d'Europe ». Le niveau transfrontalier participe à la construction des « chaînons manquants » de cette union macro régionale. L'Afrique de l'Ouest, quant à elle est parcourue par de nombreux flux de biens et de personnes aussi bien à des dynamiques récentes que longues. Les pèlerinages religieux établissent des chaînes de solidarité culturelles et sociales, tandis que la pauvreté relative des régions sahéliennes enclavées est à l'origine d'intenses mouvements migratoires du nord vers le sud et de l'intérieur vers les côtes. Aussi importants que soient les déséquilibres et les interdépendances suscités par ces phénomènes de grande amplitude, il n'existe pourtant sur le continent ouest-africain que peu d'instruments de coopération, notamment d'aménagement du territoire, capables de les appréhender.

C'est dans le domaine du **développement économique**, que l'effet de barrière produit par la frontière est le plus évident. En Europe comme en Afrique, les régions frontalières pâtissent généralement des distorsions qui affectent les schémas commerciaux, de la faiblesse de leurs infrastructures physiques et économiques, ainsi que d'un retard de développement au niveau des partenariats et des réseaux. En Afrique de l'Ouest, ces difficultés sont particulièrement grandes pour les entreprises artisanales et les exploitations agricoles frontalières. L'expérience européenne indique également que la région transfrontalière peut être caractérisée par l'existence d'un seul pôle de développement urbain ou par des situations de concurrence entre deux pôles équivalents. Ces situations de complémentarité ou de rivalité potentielle entre régions frontalières sont nombreuses en Afrique de l'Ouest. Il peut être intéressant d'en tenir compte avant de s'engager dans la coopération transfrontalière.

A la lumière de l'expérience européenne, il apparaît que le **tourisme** peut représenter une activité stratégique. Dans de nombreux cas, les régions frontalières, en Europe comme en Afrique, partagent un même patrimoine naturel, culturel et historique dont la valorisation devrait se faire en commun (gamme de produits à la fois homogène et diversifiée pouvant déboucher sur la création d'un label transfrontalier). Dans ces conditions, les activités touristiques peuvent

favoriser la reconversion de certaines zones rurales, tout en développant l'emploi, les infrastructures (routes, transports, hébergement) ou les investissements. En outre, une telle démarche transfrontalière permet d'affirmer, par des moyens détournés, l'identité culturelle de la région transfrontalière.

Dans le domaine des **transports**, le mouvement frontalier européen souligne la nécessité, en Europe centrale et septentrionale, de compléter les liaisons Nord-Sud bien développées, mais également de développer les grands couloirs de transport Est-Ouest ; ceci pouvant être fait dans un premier temps, en améliorant les points de passage frontaliers existants. Toutes choses égales par ailleurs, la situation des villes secondaires de la ceinture soudano-sahélienne de l'Afrique de l'Ouest est assez comparable. Les infrastructures de transport représentent une première étape qui conditionne l'élargissement des domaines de coopération entre régions frontalières. Il est vrai, cependant, que le coût de ces infrastructures est généralement élevé, ce qui montre bien l'importance de pouvoir disposer d'un outil de planification (et de péréquation) à l'échelle de toute une sous-région.

Vers un dialogue euro-africain sur la coopération transfrontalière ?

Les pères fondateurs de l'Europe n'avaient pas imaginé le rôle que la coopération transfrontalière allait jouer dans la construction européenne. Le recul du temps, *a contrario*, a permis de préparer les nouvelles adhésions par une politique de soutien actif à la coopération transfrontalière, à toutes les frontières orientales de l'UE. Pourquoi ne pas mettre à profit cette expérience pour accompagner les transitions dans lesquelles sont engagés plusieurs blocs régionaux, dans différentes parties du monde? Cette idée présente en outre l'intérêt de pouvoir s'inscrire dans la mise en œuvre des accords de Cotonou qui prévoient la création d'un système de libre échange entre l'Europe et l'Afrique de l'Ouest.

Les pays d'Afrique de l'Ouest ont récemment réalisé des progrès significatifs: tarif extérieur commun dans le cadre de l'UEMOA, libéralisation du commerce des produits du cru dans le cadre de la CEDEAO, rapprochement CEDEAO/UEMOA grâce aux accords de Cotonou, etc. Pourtant, les économies nationales demeurent très cloisonnées, la circulation des personnes et des biens est toujours entravée, les liaisons routières sont au minimum vétustes. Les progrès de la coopération inter-gouvernementale tardent à se répercuter au niveau des conditions de vie.

De telles tensions entre le processus politique d'intégration régionale et les résistances que continuent d'opposer les frontières nationales sont caractéristiques de la construction européenne. Il ne suffit pas d'exprimer la volonté de voir s'effectuer une union toujours plus poussée entre des peuples pour que celle-ci se réalise. En particulier, l'articulation des échelles sous-continentale, nationale et locale/régionale représente un formidable enjeu. Or, c'est justement là que réside l'une des principales valeurs ajoutées de la coopération transfrontalière. L'un des enseignements majeurs de l'expérience transfrontalière européenne est en effet sa capacité à intégrer les échelles et les secteurs d'intervention.

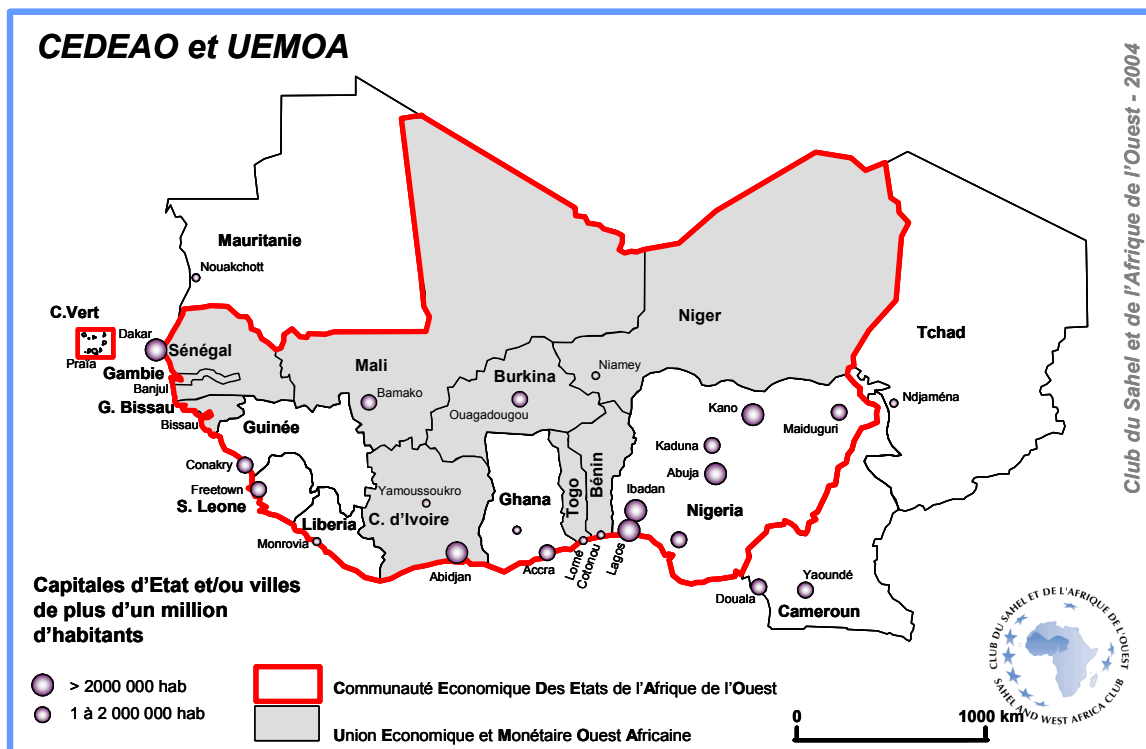
S'il est vrai que la coopération transfrontalière européenne a permis de concrétiser l'intégration régionale dans les parties les plus ténues d'un sous-continent, pourquoi ne pas en discuter avec un autre bloc régional, occupé à réduire ses propres fractures sociales, économiques et territoriales ? Ce serait d'autant plus justifié que le rétablissement, voire la création d'un lien continu entre les peuples et les économies d'Afrique de l'Ouest paraît conditionner l'intégration de la sous-région dans l'économie globalisée. Dans ces conditions, l'idée d'un dialogue euro-africain sur la coopération transfrontalière et l'intégration régionale revient à approfondir cette hypothèse sur laquelle est fondé le partenariat de Cotonou.

INTRODUCTION : L'INTEGRATION REGIONALE ENTRE LE LOCAL ET LE GLOBAL

Au moment de s'interroger sur une éventuelle contribution de l'expérience européenne à la compréhension du rapport entre intégration régionale et dynamiques transfrontalières en Afrique de l'Ouest, certaines précautions s'imposent. D'abord, parce que le rôle de la coopération transfrontalière dans la construction européenne n'est encore perçu que par un public averti. Ensuite, parce qu'il n'est pas non plus évident qu'il apporte un éclairage décisif au processus d'intégration ouest-africain. Ceci étant dit, nos travaux dans les régions frontalières d'Afrique de l'Ouest nous ont progressivement convaincus que ces questions méritaient d'être débattues.

Dynamiques transfrontalières et intégration régionale en Afrique de l'Ouest

Tandis que l'harmonisation juridique a enregistré d'importants progrès au cours des dernières années (libre circulation des produits du crû, tarif extérieur commun, etc.), les effets de l'intégration régionale sur les populations ouest-africaines tardent à se manifester. Cette contradiction justifiait que l'on s'intéresse aux dynamiques d'intégration au niveau « local », dans le cadre de certains sous-espaces. Plusieurs études de terrain nous ont ainsi permis de prendre conscience du rôle joué par les acteurs (et les espaces) locaux dans l'intégration de l'économie, des sociétés et des territoires d'Afrique de l'Ouest.



Déjà sensibles aux tendances « spontanées » dans la structuration des dynamiques de long terme, nous nous étions d'abord intéressés aux liens tissés par les réseaux non seulement « ethniques », mais surtout migratoires, marchands, culturels ou religieux. La force et l'ancienneté des chaînes de solidarité transnationales s'étaient alors manifestées dans des domaines aussi divers que ceux :

- Des ordres confrériques, comme en témoigne le rapport unissant Kano (nord du Nigeria) et Kaolack (Sénégal), à travers la branche niassène de la Tijaniyya ;

- Des relations marchandes entre intérieur et côtes, Sahel et forêt, régions rurales et pôles urbains ;
- Des dynamiques de peuplement ;
- Des normes qui régissent la relation entre propriétaires fonciers et exploitants agricoles.

Paradoxalement, c'est à travers une approche plutôt sectorielle que nous avons commencé à mieux percevoir les subtilités de l'articulation entre ces mouvements de forte amplitude – à la fois géographique et historique – et des territoires plus réduits. Dans le triangle délimité par les villes de Sikasso, Korhogo et Bobo Dioulasso (SKBo), la principale richesse est le coton dont l'exportation constitue une source importante de devises. Mais la nécessité pour les États concernés de générer des réserves de changes ne suffit pas à justifier la division artificielle d'un bassin de production cotonnier en filières nationales. C'était du moins notre sentiment quand nous avons débuté le diagnostic des complémentarités et des effets du cloisonnement dans la zone. Nous ne parlions pas alors de coopération transfrontalière mais d'espaces de proximité, de « pays frontières » ou de zones de solidarité. Il reste que nous avons rapidement vérifié à quel point certaines dynamiques transversales pouvaient se dérouler, voire même s'ancrer dans des périmètres régionaux, malgré « l'effet de barrière » produit par les frontières.

SKBO constitue un nœud de communication à l'intersection de trois capitales nationales (Bamako, Ouagadougou et Abidjan), mais le commerce de longue distance est organisé autour des *Dioulas*, qui sont originaires de cet espace. D'autre part, tandis que les disparités de systèmes de production relient SKBO à des territoires plus éloignés; il existe également de nombreuses complémentarités *internes* à la zone. Elles tiennent notamment :

- Aux conditions géo-climatiques, comme l'orientation des flux de transhumance des plaines d'élevage du nord vers les pâturages du sud ;
- Aux transformations socio-économiques, telle la création d'usines de conditionnement ivoiriennes susceptibles d'exporter les mangues du Mali et du Burkina Faso.

Sans doute bien peu d'efforts institutionnels étaient-ils consacrés à la gestion de ces complémentarités. Il n'en demeure pas moins qu'elles existaient et que certains opérateurs transfrontaliers s'étaient spécialisés dans leur mise en œuvre. Entre le « pays frontière » et la coopération transfrontalière, une ébauche de lien venait ainsi de s'établir.

Les étapes suivantes ont confirmé que les dynamiques d'intégration entre espaces soumis à des juridictions différentes révélaient des liens complexes, qui mêlaient tout aussi subtilement le régional et le national, que le local et le global. L'analyse de l'intégration par les échanges en Sénégal méridionale⁷ devait fournir un éclairage supplémentaire.

Mené conjointement avec des collectivités locales et des administrations nationales ainsi que de nombreux acteurs sociaux, cet exercice nous a révélé le potentiel d'une meilleure articulation entre politiques publiques et ajustements socio-économiques dans des régions transfrontalières. Certaines formes de coopération étaient déjà mises en œuvre, de manière informelle, par les autorités régionales de part et d'autre des frontières. Le gouverneur de Bafata, en Guinée Bissau, collaborait avec le président de la communauté rurale de Medina El Hadj, au Sénégal, dans le cadre d'un groupement transfrontalier destiné à prévenir les vols de bétail ainsi que d'autres problèmes de sécurité. A Pata, localité située à la frontière nord de la moyenne Casamance avec la Gambie, les gestionnaires du dispensaire de santé avaient coutume d'accueillir indifféremment les ressortissants gambiens et sénégalais. Surtout, l'implication de la Direction sénégalaise de l'aménagement du territoire, dans un contexte de réorientation de ses principes d'action vers la mise en valeur de « pays réels », a démontré le potentiel

⁷ Espace constitué de la Gambie, de la Casamance (région sénégalaise située au sud de la Gambie) et de la Guinée Bissau. Pour plus de précisions, voir l'annexe 1.

d'harmonisation des politiques nationales et d'ajustement des échelles d'intervention. L'aménagement du territoire, de toute évidence, est en mesure de jouer un rôle structurant dans le développement intégré d'espaces transfrontaliers.

Nous n'avions guère conscience, alors, de l'existence d'une coopération transfrontalière européenne déjà ancienne, ni d'une charte⁸ et d'une Association des régions frontalières européennes (ARFE). A ce stade, nos hypothèses étaient seulement assez avancées pour nous permettre de postuler que l'intégration régionale ne procède pas seulement du travail intergouvernemental et de l'harmonisation juridique. Parallèlement au niveau supranational, l'échelle infra-étatique révélait en effet d'innombrables processus de dépassement des souverainetés. Comment aurait-on pu les ignorer ? Il fallait au contraire les recenser, puis les verser au dossier de l'intégration, à côté de la pile déjà bien remplie de la coordination des politiques nationales.

Vers un examen de l'expérience européenne de coopération transfrontalière

Notre réflexion était cependant suffisante pour nous aider à percevoir la diversité des acteurs et des chemins susceptibles de dilater les limites de la souveraineté et d'ajuster la solidarité à la liberté, dans des ensembles à la fois plus vastes et mieux intégrés. Il devenait dès lors plus facile de deviner l'importance du concours que l'échelle et les acteurs « locaux » avaient apporté au processus d'intégration régionale le plus abouti, celui de l'UE. Nous connaissions bien entendu les succès de la construction européenne, mais nous nous étions longtemps arrêtés au sommet de sa pyramide institutionnelle.

Si l'on s'en tient à l'échelle communautaire et intergouvernementale, les processus conduits dans le cadre de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et de la Communauté économique des états d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) soutiennent sans doute difficilement la comparaison. Mais les importantes différences sont largement justifiées par :

- L'historicité des États ouest-africains, obligés d'affirmer des souverainetés relativement plus jeunes que celles des pays européens ;
- Le fait que l'Afrique de l'Ouest n'a pas subi de traumatisme comparable à celui de la seconde guerre mondiale, puissant repoussoir et, partant, non moins puissant moteur de l'intégration européenne.

D'autre part, parallèlement aux efforts des états, d'autres initiatives avaient probablement concouru à approfondir l'intégration des sociétés européennes. Comme en Afrique de l'Ouest, l'échelle locale devait sans doute regorger d'exemples de liens économiques, sociaux, culturels, qui dépassaient le cadre des frontières nationales.

L'idée non pas d'une comparaison, mais d'une réflexion à mi-chemin des expériences européenne et ouest-africaine de coopération transfrontalière, venait ainsi de s'imposer. La découverte du Guide pratique de la coopération transfrontalière allait nous en fournir les moyens. En exhumant les initiatives et les concepts qui avaient permis d'approfondir l'intégration européenne et de la décliner dans des espaces aussi réduits que sensibles, ceux des régions frontalières, nous allions peut être élaborer la matière d'un dialogue euro-africain sur ce thème.

⁸ On trouvera le texte de la charte en annexe 3.

Cependant, on ne saurait rendre compte de l'histoire des communautés européennes en entretenant l'illusion qu'elles procèdent d'un projet précis, arrêté dès le départ. La vérité est que leurs manifestations présentes proviennent autant de facteurs contingents que d'efforts délibérés. Tel est notamment le cas de l'émergence d'un pôle régional dans l'édifice communautaire. Si cette émergence est conforme au projet des « pères fondateurs », elle doit également beaucoup à l'extension graduelle du territoire communautaire vers des pays plus « pauvres » comme l'Irlande, la Grèce, l'Espagne, le Portugal, etc. La nécessité d'estomper les lignes de démarcation économiques tracées par les frontières a conduit à développer une politique de « rattrapage » axée sur les régions.

Quant à l'apparition d'un domaine transfrontalier dans le portefeuille des initiatives communautaires¹⁰, elle est sans doute redevable de l'intuition d'élus et fonctionnaires des régions frontalières, mais elle n'aurait pas été possible sans la création du marché unique et la prise de conscience des avantages liés au décloisonnement des marchés frontaliers. Il reste que la coopération transfrontalière est devenue l'initiative communautaire dotée du plus important budget de fonctionnement, de telle sorte qu'elle constitue désormais un pilier du processus d'intégration régionale.

1.1. L'acceptation des limitations de souveraineté par les états

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, la coopération européenne s'est imposée comme une évidence construite autour de quelques hypothèses dont rien ne disait, *a priori*, qu'elles seraient ultérieurement confirmées. La plus importante (et la plus audacieuse à ce jour) peut être assimilée à un pari, en vertu duquel le renforcement des interdépendances entre états s'accompagnerait d'une gestion moins conflictuelle de leurs différends. De fait, le protectionnisme et la régulation autarcique des activités économiques et sociales ont rapidement été rangés parmi les facteurs qui ont conduit au déclenchement de la guerre. On oublie souvent que les outils les plus apparemment techniques du dispositif mis en place par les communautés européennes ont une origine éminemment politique, voire stratégique. Ce n'est pas un hasard, en effet, si la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA)¹¹ a partagé – et donc sanctuarisé – des industries qui étaient à la base de l'effort de guerre. Divers traités, à commencer par celui de Rome, ont depuis lors approfondi les domaines de compétence partagée, sans jamais remettre en cause le postulat sur lequel ils étaient fondés.

De ce point de vue, la raison d'être des communautés européennes s'apparente à celle d'autres institutions mises en place au lendemain de la guerre, qu'il s'agisse de celles de *Bretton Woods* ou de l'Organisation des Nations Unies (ONU). Elles reposent toutes sur conviction que les décisions concernant la guerre et la paix mais aussi l'économie ou les rapports sociaux, seront d'autant plus consensuelles qu'elles seront préalablement débattues, voire conjointement mises en œuvre. En cela, les communautés européennes ne se distinguent guère d'autres institutions modernes qui prétendent limiter le pouvoir absolu des états tout en leur confiant la responsabilité de cette limitation.

¹⁰ Ces dernières doivent être distinguées des « politiques structurelles » (PAC et fonds de cohésion), qui sont versées aux états pour corriger les déséquilibres économiques et sociaux. Les initiatives communautaires sont par nature transversales et destinées à appuyer le développement intégré de l'UE. Elles interviennent notamment dans le domaine de la recherche, des réseaux transeuropéens de transport et de communication, etc.

¹¹ La communauté européenne du charbon et de l'acier est issue du plan Schuman du 9 mai 1950, qui créait une haute autorité franco-allemande, chargée de gérer la production française et allemande de charbon et d'acier, deux secteurs qui jouaient un rôle central dans les guerres que s'étaient livrées les deux pays. La CECA a été instituée par le traité du 18 avril 1951 signé par l'Allemagne, La Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas. Son premier président était Jean Monnet. Le traité est généralement considéré comme l'acte fondateur des communautés européennes.

Malgré des crises régulières exprimant presque toujours la difficulté de concilier des légitimités nationales jalouses de leurs privilèges, la dynamique d'intégration a régulièrement progressé pour finalement constituer un exemple unique de souveraineté partagée. En bonne logique, on devrait donc davantage s'étonner de la capacité de l'Union européenne (UE) à dépasser les souverainetés nationales, que des résistances de ces dernières. Cette capacité mérite d'être envisagée sous l'angle du principe de souveraineté nationale-étatique et des légitimités voisines, voire concurrentes, avec lesquelles il est amené à composer.

Pourquoi l'Union européenne a-t-elle réussi là où d'autres instruments de gestion des rapports internationaux sont confrontés à d'importantes difficultés ? Pourquoi parvient-elle systématiquement à surmonter les crises qui jalonnent son parcours et, *in fine*, à progresser régulièrement dans l'intégration de ses politiques ? A quoi doit-elle son incomparable avance sur la plupart des processus d'intégration régionale ? Telles sont les questions auxquelles il appartient de répondre, si l'on veut comprendre les raisons qui ont conduit une association d'états à progressivement dépasser le cadre étatique pour réaliser une intégration des peuples et des territoires. C'est ce que va s'efforcer de faire cette esquisse en analysant l'hypothèse selon laquelle l'intégration européenne ne procède pas seulement de la coopération inter-gouvernementale, mais de nombreuses dynamiques tant publiques que privées ayant associé divers acteurs à des échelles variées. Parmi ces dernières, elle s'attachera surtout à décrire la contribution du niveau régional et notamment transfrontalier.

1.2. L'émergence de l'acteur régional

A l'origine, la dynamique d'intégration européenne reposait sur les états qui étendirent le champ d'application de la solidarité au-delà des limites qui lui étaient auparavant imparties. Par la suite, les « politiques structurelles » devaient permettre de systématiser cette démarche au niveau de tout le territoire communautaire. Les régions¹² ont ainsi été rapidement placées au cœur de la construction européenne. Tant les fonds de péréquation que la politique agricole commune (PAC), qui représentent historiquement la très grande majorité des dépenses des Communautés européennes, avaient en effet vocation à réduire les déséquilibres inter-régionaux au sein de l'ensemble européen.

La mise en œuvre, à une échelle supranationale, de politiques de redistribution systématiques ou « structurelles », frappe l'imagination. Elle n'a pas d'équivalent, pas plus dans les efforts engagés pour consolider les bases politiques d'un pays – comme autrefois en Allemagne et au Japon, ou peut être aujourd'hui en Irak – que dans les budgets alloués à l'aide publique au développement (APD). Elle déborde de loin le caractère ponctuel des premiers et la faiblesse des seconds. Mais ces politiques procèdent de la même logique que celle qu'a longtemps encouragé l'État Providence. Elles établissent la même forme de redistribution verticale. Elles dépendent de la volonté des Etats, même si elles sont opérées par les institutions communautaires. De sorte que les régions, en dépit de leur importance dans ce dispositif, sont longtemps demeurées objets, plutôt que sujets de la construction européenne.

Cette situation va cependant évoluer sous l'effet de différents facteurs. D'abord, le budget communautaire a considérablement augmenté au fil du temps, si bien que les mesures de péréquation sont devenues un enjeu central des négociations sur le budget, en même temps que le pivot des coalitions entre les membres. Ensuite, des pays relativement plus pauvres que le groupe des fondateurs, comme la Grèce, l'Espagne et le Portugal, ont rejoint les Communautés à partir des années 1980. Avec leur adhésion, la redistribution change de nature et ne sert plus seulement des objectifs d'aménagement du territoire ou de développement rural ;

¹² Qu'il s'agisse d'échelons déconcentrés de l'administration centrale ou de collectivités territoriales.

elle traduit un devoir de solidarité entre européens plus ou moins favorisés par l'histoire et les mutations économiques. L'échelle régionale devient alors le niveau d'action privilégié pour réaliser cette ambition politique ; de grands projets de développement rural, culturel, économique, infrastructurel, favorisent le dynamisme régional. Dans des pays longtemps dominés par des dictatures centralisatrices, cet élan va modifier la nature des relations entre l'état et les collectivités territoriales infra étatiques. Enfin, les politiques de décentralisation mises en œuvre à partir des années 1980 dans de vieux états nations centralisés comme la France, l'Espagne ou le Royaume Uni, vont permettre aux acteurs régionaux de mettre à profit les nouvelles opportunités qui s'offrent à eux pour devenir les acteurs de leur propre développement.

Les années 1990 vont ainsi marquer l'avènement des régions en tant qu'acteur à part entière de la construction communautaire. A partir de cette époque, les politiques régionales ne seront plus seulement le fait d'états soucieux de concrétiser le principe d'égalité, soit directement par des transferts de recettes nationales aux échelons déconcentrés de l'administration territoriale, soit indirectement grâce à l'attribution de fonds communautaires à ces mêmes échelons. Les conseils élus étant en passe de devenir la règle dans la plupart des collectivités territoriales infra étatiques, ces dernières vont à présent être en mesure de définir elles-mêmes les conditions de leur évolution en s'adressant non seulement aux autorités centrales de leurs pays, mais aux institutions communautaires, voire à d'autres régions de l'ensemble européen. Il en résultera une modification substantielle de la qualité des politiques régionales qui, loin de se réduire aux aspects fonctionnels du développement économique, vont à présent viser la plupart des dimensions de l'action politique.

1.3. La consécration de la coopération transfrontalière

Parmi les différentes relations que les régions européennes sont capables de nouer, celles qui unissent des régions frontalières méritent d'être distinguées. Les périphéries nationales occupent une place à part dans l'histoire des rapports entre l'administration centrale et les collectivités territoriales infra étatiques, notamment régionales. Entre tropisme régional, spécificités culturelles, sociales, linguistiques, religieuses, et participation aux structures de la construction nationale (école, armée, justice, administration civile...), s'est écrite une histoire ambiguë, combinant les allégeances les tensions. Ce sont encore de telles tensions (« externes » avec les pouvoirs centraux, mais aussi internes à certaines sociétés locales) qui ont déterminé la position exceptionnelle des régions frontalières au sein de l'ensemble européen : à la fois moteur potentiel et frein d'un processus d'intégration qui prétend réaliser davantage qu'une union d'états, une solidarité entre les peuples

Initiée par des élus et des autorités des régions frontalières, la coopération transfrontalière est née dans les années 1950. Pour contourner l'effet de barrière créé par les frontières, les acteurs des premières expérimentations ont créé des associations de droit interne de part et d'autre des frontières, puis fusionné dans le cadre de structures transfrontalières. Si leurs activités se sont étendues à de nombreux domaines, certaines solutions continuaient de relever de la compétence des gouvernements nationaux. La création de l'Association des régions frontalières européennes a ensuite permis de nouer des relations étroites avec le Conseil de l'Europe, le Parlement européen, la Commission européenne et les gouvernements nationaux. A partir des années 1980, l'adhésion à l'UE de l'Espagne, du Portugal et de la Grèce, puis la création du marché unique, ont davantage ouvert les frontières et souligné la persistance de fractures territoriales. Une politique spécifique en faveur des régions frontalières s'est alors imposée. Des aides spéciales leur ont été accordées, sur la base « de plans ou stratégies de développement transfrontaliers », dans le cadre d'une nouvelle initiative communautaire appelée INTERREG. Cette dernière a progressivement gagné de l'importance, jusqu'à devenir l'initiative communautaire la mieux dotée.

Le guide pratique de la coopération transfrontalière décrit les principales étapes de cette dernière. Elle a presque toujours son origine dans des activités ponctuelles et des initiatives de particuliers. L'expérience montre que la nécessité de mettre en place une structure stratégique n'intervient qu'ultérieurement, quand de nombreux acteurs frontaliers entretiennent des rapports quotidiens, susceptibles de mettre en valeur le potentiel endogène des régions transfrontalières.

Les réseaux d'information transfrontaliers peuvent favoriser de tels contacts. Le développement de stratégies et de concepts transfrontaliers exige quant à lui une coopération entre partenaires de chaque côté de la frontière. La gestion et la mise en œuvre indépendante des programmes n'interviennent qu'en bout de chaîne et constituent l'étape la plus avancée de la coopération transfrontalière.

Parmi les diverses formes qu'est susceptible de revêtir la coopération transfrontalière, l'expérience européenne distingue les activités ponctuelles, dirigées vers un but précis, et la coopération stratégique ayant pour but de mettre en valeur le potentiel endogène de développement. La frontière fait en effet toujours coexister des éléments de rupture et de continuité qui déterminent des opportunités. Que l'on songe aux complémentarités entre zones de production rurale et centres de débouchés urbains, entre besoins sanitaires et infrastructures de santé publique, entre offre et demande de travail, rares sont les barrières établies par les frontières qui les empêchent totalement de s'exprimer. Si la création d'un *continuum* transfrontalier est certes capable de libérer des énergies, la présence d'une césure juridico-politique parvient peut être à les brider, mais rarement à les annihiler. C'est pourquoi les dynamiques transfrontalières à caractère social ou économique précèdent généralement la coopération institutionnelle. Organisées autour de la saisie d'opportunités, elles expriment déjà l'existence d'avantages comparatifs associés à l'établissement d'un lien transfrontalier – ainsi qu'à la maîtrise des flux d'information transversaux. Le développement de ces dynamiques constitue la première justification de la coopération transfrontalière.

Tous les types de coopération débutent ainsi par des activités ponctuelles. Ces dernières créent des réseaux et, dans certains cas, débouchent sur des structures qui ont un effet multiplicateur. Sur ce point, il n'existe guère de différence entre l'Europe et l'Afrique. Si la présence de structures formelles de coopération transfrontalière – entre autorités locales/régionales situées de part et d'autre des frontières – demeure l'apanage de l'Europe, l'Afrique de l'Ouest compte de nombreux réseaux transfrontaliers, tant commerciaux que religieux, économiques, culturels et sociaux. Ce sont d'ailleurs souvent des affinités socio-culturelles, voire religieuses, qui déterminent l'accès aux informations stratégiques et la capacité de polariser, économiquement, le territoire transfrontalier. De tels réseaux ont un effet multiplicateur évident, qui apparaît clairement dans leur aptitude à convertir leur pouvoir d'influence sociale ou religieuse en capital économique. Leur distribution dans l'espace leur assure également la maîtrise des flux d'information normalement interrompus par les frontières.

Il reste que l'absence de coopération inter-institutionnelle crée d'importantes contraintes d'échelle et de normes – notamment douanières, infrastructurelles, financières... Par ailleurs, l'implication de structures publiques permet de socialiser les informations relatives aux opportunités transfrontalières et, de ce fait, de réduire les risques de monopoles. L'effet de barrière ou « de cloisonnement » créé par les frontières est en effet à l'origine d'une distribution inégale de l'information qui accroît les possibilités de voir se constituer des marchés captifs. Tandis que cet effet de barrière justifie l'établissement d'un partenariat horizontal (entre acteurs publics et privés) de part et d'autre de la frontière, le croisement des échelles d'intervention sollicite la participation d'organes centraux autant que locaux, voire supranationaux.

Quoi que la coopération transfrontalière commence généralement par des initiatives de particuliers, **la coopération institutionnelle est donc seule en mesure de transnationaliser le spectre des politiques publiques** ; qu'il s'agisse d'aménagement du territoire, de santé, de transport ou d'environnement. Elle est indispensable à l'émergence d'une identité

transfrontalière capable de porter l'ensemble des dimensions du développement d'espaces transfrontaliers. D'autre part, parallèlement à la nécessité d'établir un partenariat horizontal entre acteurs publics et privés aux plans local et régional, celle de coordonner les échelles d'intervention plaide en faveur d'un partenariat vertical (entre autorités locales et centrales), de part et d'autre des frontières, conformément au principe de subsidiarité.

Ainsi la coopération transfrontalière peut-elle impliquer différents types d'organismes publics, privés ou sans but lucratif (comme les autorités régionales, les chambres de commerce et d'industries, les associations patronales, les syndicats...) et avoir lieu *ad hoc* ou sur la base d'accords au niveau local, régional ou national. Plus divers et nombreux seront les acteurs et les niveaux de compétence impliqués, plus grandes seront les chances de succès. Idéalement, cette collaboration devrait être sanctionnée, à terme, par la création d'une structure formelle authentiquement transfrontalière. Cependant, la diversité des systèmes administratifs et des juridictions en Europe constitue un obstacle important.

2.2. Difficultés liées aux différences de systèmes administratifs et judiciaires

Le Guide pratique de la coopération transfrontalière recommande de ne créer des structures transfrontalières que pour satisfaire les besoins des activités de coopération en phase d'expansion et d'approfondissement. Cet avertissement trouve une justification assez évidente dans les aptitudes des particuliers, notamment des ressortissants des régions frontalières, à percevoir et défendre certains intérêts transfrontaliers. Une structure « parachutée », par exemple dans le but de bénéficier d'appuis européens au développement transfrontalier, serait sans doute moins capable de transcender les intérêts locaux ou nationaux. Cependant, bien qu'elle n'apparaisse pas explicitement dans le Guide, il existe peut être une autre raison de ne pas brûler les étapes. Cette dernière tient à la diversité des systèmes administratifs et judiciaires, des structures, des lois et des juridictions en Europe.

Les structures transfrontalières n'ont pas vocation à créer de nouveaux niveaux administratifs mais seulement une interface entre les structures locales/régionales et/ou nationales de part et d'autre de la frontière. Il n'en demeure pas moins que les dispositifs constitutionnels, légaux ou réglementaires peuvent compliquer l'établissement de relations sociales et juridiques transcendant les frontières nationales. Ceci est particulièrement vrai quand de telles relations intéressent, plus ou moins directement, des domaines de compétences réservés aux acteurs étatiques. C'est pourquoi les structures de coopération transfrontalière peuvent substantiellement différer quant à leur objectif général (collaboration *ad hoc* ou à plus long terme) et leur degré de coopération. Si la diversité juridique n'a pas empêché la création de structures transfrontalières sur toutes les frontières de l'UE, des considérations pragmatiques peuvent ainsi suggérer de débiter par des collaborations informelles, puis de lever les hypothèques juridiques au gré de leur apparition.

La promotion de finalités fonctionnelles, comme le développement d'une base économique, la création d'emplois ou l'établissement d'un dispositif de transports, peut crever l'abcès politique attaché aux interventions publiques qui débordent le cadre national. Surtout, comme l'indique le Guide de la coopération transfrontalière, « ce sont les initiatives réussies, politiques et concrètes, qui sont en mesure de faire accepter et respecter l'autorité transfrontalière ». Dans une allusion cette fois explicite aux conflits de légitimité que peut susciter la création d'une telle autorité, il ajoute que le partenariat et la subsidiarité verticale (de bas en haut et inversement) et horizontale (transfrontalière) démontrent « que, loin d'usurper les pouvoirs d'autrui et d'aller à l'encontre des états, les eurorégions respectent leurs partenaires au-delà des frontières, ainsi que leurs caractéristiques sociales, culturelles, historiques, juridiques et économiques et leur diversité. »

En dépit des contraintes juridiques, l'établissement d'une structure transfrontalière permanente, disposant de son propre personnel, représente un enjeu important. Une telle structure permet d'assurer la défense des intérêts transfrontaliers, malgré « les obstacles créés par de puissants intérêts nationaux ou par l'esprit de clocher ». Le guide précise d'ailleurs que l'indépendance du personnel administratif et technique employé dans les projets transfrontaliers constitue la seule garantie d'obtenir « un consensus régional transfrontalier qui soit acceptable à l'intérieur et crédible à l'extérieur ».

Si la création de structures authentiquement transfrontalières prend du temps, certains arrangements sont plus faciles à mettre en place. Tandis que la gestion transfrontalière des programmes sur la base du droit public représente un aboutissement, la gestion en droit privé est en général plus rapide. Des associations de droit interne peuvent être créées de part et d'autre de la frontière. Fondées sur le droit public, elles peuvent servir à conclure des accords transfrontaliers de droit privé. Le plus important demeure « d'adapter les structures juridiques aux divers impératifs régionaux/locaux et nationaux », ce qui est tout à fait possible ainsi que l'ont montré les accords conclus ces dernières années à toutes les frontières intérieures et extérieures de l'UE.

2.3. Diversité des formes (juridiques) de coopération « imaginées »

Les formes et le degré d'approfondissement de la coopération transfrontalière varient considérablement en fonction de l'ordonnancement juridique et de l'organisation administrative des états membres. Ces derniers continuent d'opposer d'importantes résistances à l'établissement d'un cadre uniforme permettant une coopération homogène entre autorités locales/régionales de part et d'autre des frontières. Ainsi, les accords multilatéraux, comme la Convention de Madrid ou l'Accord Nordique (voir infra), ne constituent pas une base contractuelle autonome mais créent seulement des conditions cadre qui doivent être transposées dans la législation nationale. La coopération transfrontalière entre organismes publics sur la base du droit public requiert, au moins dans un premier temps, des traités bi ou tri latéraux. Il existe cependant de nombreux instruments juridiques qui autorisent une coopération sur la base du droit privé. Différents accords ou protocoles de travail permettent également d'engager une collaboration transfrontalière dans un cadre informel.

En 1977, l'Accord Nordique, sur la coopération transfrontalière entre municipalités, conclu entre la Finlande, la Suède, la Norvège et le Danemark, stipulait que la coopération inter-communale par-delà les frontières nationales devait pouvoir être opérée dans des conditions comparables à la coopération entre municipalités d'un même pays. Chaque partie était d'autre part tenue de modifier sa législation nationale de manière à autoriser cette coopération. Le Conseil de l'Europe a, quant à lui, dessiné les grandes lignes de la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales dans la Convention-cadre de Madrid de 1981. Aux termes de la Convention, les parties s'engagent à réduire les obstacles administratifs et techniques à la coopération transfrontalière, ainsi qu'à étudier la possibilité de déléguer des pouvoirs spéciaux aux collectivités territoriales pour leur permettre de s'engager dans la coopération transfrontalière. Un protocole additionnel à la Convention de Madrid, entré en vigueur en 1998, recommande également la création d'institutions permanentes de coopération transfrontalière à caractère public ou privé et pourvues d'un pouvoir de décision juridiquement contraignant.

Les traités multilatéraux ne suffisent cependant pas à instaurer une coopération transfrontalière entre autorités ou collectivités locales/régionales sur la base du droit public. Les différences de niveaux de centralisation, d'organisation administrative et de systèmes juridiques se reflètent dans les dispositifs constitutionnels, légaux et réglementaires des différents pays. Or, les conventions ou les accords cadres ne font pas disparaître ces différences par le seul fait de leur signature. Ils doivent ensuite être transposés dans l'ordre interne, au terme d'un processus de ratification susceptible de faire apparaître des contradictions avec des dispositions légales, voire

constitutionnelles. La Convention de Madrid dispose d'ailleurs que les signataires s'engagent à effectuer un certain nombre de tâches « dans les limites de leur législation nationale », ce qui réduit considérablement sa portée.

Divers exemples, tirés de plusieurs régions frontalières, démontrent la nécessité de traités complémentaires entre états pour permettre aux collectivités de s'engager directement dans la coopération transfrontalière.

Dans les années 1990, plusieurs traités de ce type ont vu le jour : Convention du Bénélux, Traité transfrontalier Allemagne Pays-Bas, Accord de Vienne entre l'Italie et l'Autriche, Accord de Karlsruhe sur la coopération transfrontalière entre la France, l'Allemagne, le Luxembourg et la Suisse, traité de Bayonne entre la France et l'Espagne.

Alors que la coopération transfrontalière s'effectuait auparavant entre associations ou sociétés de droit interne sur la base du droit privé, l'accord passé en 1991 entre le land Rhénanie du Nord-Westphalie, le Land de Basse-Saxe, l'Allemagne et les Pays-Bas constitue le premier traité ayant autorisé des syndicats de communes de droit public. Il concernait les cinq régions frontalières germano-néerlandaises, organisées jusque là selon le droit privé, à savoir la région Ems Dollart, l'euregio Rhin-Waal, l'euregio Rhin-Meuse-Nord et l'euregio Meuse-Rhin. Le traité prévoit trois modèles de coopération transfrontalière : communauté de travail communale (uniquement pour les délibérations), convention de droit public (un organe remplit une mission pour un autre organe) et syndicats de communes de droit public. La Convention du Bénélux constitue un autre exemple de convention autorisant une coopération directe entre instances locales – notamment communales – de Belgique, des Pays-Bas et du Luxembourg sur la base du droit public.

Divers accords et protocoles bilatéraux ou trilatéraux régissent uniquement la coopération transfrontalière entre autorités nationales. Ils sont généralement conclus pour créer des structures spéciales de coopération intergouvernementale, notamment en matière d'aménagement du territoire. Certains accords permettent également de créer des organisations spécifiquement centrées sur un domaine de coopération, par exemple pour la mise en place et la gestion d'un parc naturel, l'assistance réciproque en cas de catastrophe naturelle, la protection de l'environnement... De nombreuses commissions intergouvernementales ont été créées sur la plupart des frontières d'Europe occidentale, centrale et orientale.

Sous certaines conditions, les autorités régionales et locales sont autorisées à conclure des accords internationaux dans les domaines relevant de leur compétence. En raison de leur compétence exclusive sur les questions qui intéressent la politique extérieure, les autorités nationales exercent un contrôle et se réservent le droit d'opposer leur veto. Le degré d'autonomie des autorités locales/régionales varie considérablement en fonction des traditions juridico-politiques des états. Dans les états fédéraux, comme l'Allemagne, les autorités infranationales (Länder) ont le pouvoir légal de conclure des accords internationaux avec des gouvernements ou des états étrangers. Dans les états unitaires, les accords légaux impliquant des instances locales ou régionales doivent être approuvés au niveau national. Il existe ainsi de nombreux accords bilatéraux entre autorités de différents niveaux (par exemple l'accord entre le Bade Wurtemberg et la Suisse de 1977 sur la pêche dans la partie inférieure du Rhin) et des contrats conclus entre des régions européennes sans participation des gouvernements nationaux (comme celui qui associe la Rhénanie du Nord/Westphalie, la Rhénanie Palatinat, la Communauté Germanophone et la région Wallonie).

2.4. Variété des structures créées

Fort de son expérience, l'association des régions frontalières européennes indique que le passage de la coopération aux structures transfrontalières se fait par un processus d'adaptation

et de découverte de solutions pratiques aux multiples problèmes – d'ordre juridique, administratif et politique – qui ne manquent pas de se poser. L'expression « structure transfrontalière » ne signifie d'ailleurs pas toujours qu'une nouvelle structure, et encore moins une entité juridique distincte, a été créée. Les premières étapes de la coopération prennent généralement la forme d'accords sans caractère contraignant entre collectivités ou autorités locales/régionales de part et d'autre de la frontière. L'établissement d'une structure autonome peut intervenir ultérieurement afin d'approfondir et d'élargir la collaboration transfrontalière.

Parmi les nombreux organismes créés, on distingue cependant les structures permanentes ou stratégiques et celles qui organisent une collaboration autour d'un projet. La gestion d'un projet transfrontalier n'exige pas nécessairement l'établissement d'une structure autonome. Si celle-ci s'avère toutefois nécessaire, il n'existe que peu de solutions pour en créer une avec un statut juridique approprié. Le seul instrument disponible, au niveau international, est le Groupement économique d'intérêt européen (GEIE), mais il présente d'importants inconvénients. S'il se prête à des opérations commerciales, il ne s'est guère avéré efficace, jusqu'à présent, pour la coopération entre autorités ou collectivités territoriales. Surtout, les relations entre tierces parties au titre du GEIE sont régies par les dispositions du contrat et la réglementation communautaire, à l'exclusion de la législation nationale. D'évidence, un tel régime juridique ne se prête guère à une coopération qui implique généralement de nombreux organismes de droit public.

Au niveau interne, le droit français a développé certains instruments censés favoriser la participation de collectivités territoriales infra étatiques à la coopération transfrontalière. Tel est en particulier le cas des sociétés d'économie mixte et des groupements d'intérêt public. Les premières sont cependant limitées par le contrôle strict des pouvoirs publics sur leurs participations financières et les accords conclus avec des organes nationaux. Quant aux seconds, ils semblent surtout destinés à favoriser la participation d'organes territoriaux étrangers à des sociétés françaises d'économie mixte, avec une participation majoritaire de la France.

Les structures permanentes ou « stratégiques » de coopération transfrontalière se répartissent entre eurorégions et communautés de travail (à caractère non contraignant). Ces dernières regroupent le plus souvent des autorités régionales. On les retrouve aux frontières de la France et de la Suisse (Jura), de la France et de l'Espagne (Pyrénées), de l'Espagne et du Portugal (Estrémadure/Alentejo). Il existe aussi d'autres structures similaires portant des noms différents, comme les *clusters* à la frontière de l'Irlande et du Royaume Uni ou le *Regionalrat* austro-hongrois. Les structures de coopération transfrontalière les plus abouties demeurent cependant les eurorégions.

Les eurorégions (ou euresios) ne sont pas toutes identiques, mais elles sont en général permanentes, ont une identité différente de celle de leurs membres, possèdent leurs propres ressources et prennent leurs propres décisions. Avant que la prochaine vague d'adhésion ne suscite la création de nouvelles structures aux frontières de l'UE et des pays candidats, la plupart des eurorégions se situaient aux frontières de l'Allemagne avec les Pays-Bas, la Belgique, la Suisse, l'Autriche, la Pologne, la République tchèque, la France et le Danemark. Il existe également des eurorégions aux frontières belgo-néerlandaise (Euregio Scheldemond), italo-autrichienne (Euregio Tyrol), gréco-bulgare (Eurorégion Nestos/Mesta) et franco-espagnole (Eurorégion Midi-Pyrénées/Languedoc-Roussillon/Catalogne).

A voir la liste des eurorégions « historiques », il est clair que les facteurs qui ont concouru à leur création sont, d'une part, la structure juridico-administrative de l'Allemagne, qui a permis à ses Länder de conclure des accords internationaux avec des gouvernements étrangers, et, d'autre part, une certaine « homogénéité » ou continuité géographique et/ou socio-culturelle (Flandre, Tyrol, Catalogne...). La création de nombreuses eurorégions démontre en tout cas que les traditions constitutionnelles des états, y compris les plus unitaires, ne s'opposent pas au développement de la coopération transfrontalière.

Du fait de l'absence de cadre juridique harmonisé à l'échelle de toute l'Europe, la coopération transfrontalière continue cependant d'être régie par des accords bilatéraux entre états dont le contenu varie en fonction de la volonté politique des signataires. De sorte que le degré de centralisation/décentralisation dans la gestion des programmes diffère substantiellement selon les pays. Par ailleurs, si les accords basés sur le droit public garantissent plus de participation démocratique que les programmes fondés sur le droit privé, ils demeurent strictement conditionnés par la bonne volonté des états.

3. QUELQUES DOMAINES D'INTERVENTION : QUELLES RÉSONNANCES OUEST-AFRICAINES ?

La coopération transfrontalière se caractérise non seulement par une pluralité de formes juridiques et de structures d'animation, mais elle débouche aussi sur une multitude d'actions concrètes. Ces dernières, pour différentes qu'elles puissent être, ont au moins en commun de viser le développement régional à travers la mise en valeur du « potentiel endogène » des espaces transfrontaliers. Il s'agit donc, en première analyse, de réaliser certaines plus values associées au choix d'une approche transfrontalière dans la gestion de territoires frontaliers. Ce qui est visé, en d'autres termes, c'est l'intérêt commun ou le « jeu à somme positive » entre partenaires transfrontaliers. Mais cette définition laisse entière la question de savoir comment de tels intérêts ou de telles plus values sont susceptibles d'émerger. Comment, en effet, peut-on construire ou « fabriquer » le consensus transfrontalier ? Comment parvenir à faire converger des acteurs qui, par hypothèse, procèdent de trajectoires souvent divergentes, à la fois sur le plan économique, juridique et politique ?

Malgré certaines incohérences qui caractérisent les espaces transfrontaliers – comme les cloisonnements des marchés du travail, les difficultés d'accès aux services de base ou les dédoublements d'infrastructures –, les réponses à ces interrogations ne sont pas forcément évidentes. Elles le sont tellement peu, d'ailleurs, qu'il est souvent difficile de savoir si la coopération transfrontalière prolonge ou, au contraire, précède l'identification de problèmes déterminés. Pourtant, contrairement à ce que pourrait laisser croire la multiplication des expériences européennes de coopération transfrontalière, il ne s'agit pas d'une hypothèse d'école. Dans certaines régions du globe, où les relations entre collectivités territoriales frontalières sont très peu développées, c'est même un enjeu fondamental.

Si l'expérience des espaces transfrontaliers conduit à considérer que la meilleure forme de coopération est en général la plus libre, le Guide pratique de la coopération transfrontalière ne résout pas clairement ce dilemme. Ses exemples de « bonnes pratiques », en particulier, sont établis selon une classification sectorielle qui ne permet pas de distinguer les étapes qui ont permis d'aboutir à la définition et à la mise en œuvre de projets transfrontaliers. Il est vrai que la primauté accordée aux eurorégions exprime une certaine préférence pour la coopération à caractère général et permanent, mais il y aurait un grand intérêt à pouvoir disposer d'exemples décrivant, non seulement le contenu mais le *processus* de coopération transfrontalière, son expansion thématique et son approfondissement institutionnel. Des monographies relatives aux processus de création des eurorégions, aux frontières de différents pays, seraient de ce point de vue très utiles.

Peut-être certaines difficultés tiennent-elles au fait que la coopération transfrontalière à vocation « générale » soulève en puissance l'enjeu des rapports entre pouvoir central et collectivités ou autorités locales/régionales. La légitimité que ces dernières sont susceptibles de conquérir ou d'accumuler, à travers une entreprise de restauration d'identités locales/régionales plus ou moins « ancestrales » ou « immémoriales », peut facilement apparaître comme une menace par l'état central. Les régions frontalières sont souvent associées au spectre de la sécession ou, à tout le moins, de l'irréductibilisme. Dans ces conditions, la collaboration sur des aspects fonctionnels présente l'avantage de dédramatiser certains enjeux de la coopération transfrontalière. Au lieu de figurer la volonté opiniâtre de ressusciter des identités longtemps

combattues par les états centraux, notamment unitaires, cette dernière s'apparente alors à n'importe quelle politique publique, réputée servir d'instrument à la recherche de la prospérité, de la concorde et la sécurité. Il se trouve au demeurant que les territoires frontaliers expriment la plupart du temps d'importantes complémentarités fonctionnelles qui ne manquent pas d'apparaître dès lors que la coopération atténue l'effet de barrière imposé par la frontière. Comment pourrait-il en aller autrement ? Comme en témoigne la relative jeunesse des frontières européennes, il y a toujours une part d'arbitraire dans le tracé d'une ligne de démarcation qui interrompt la continuité des processus sociaux et économiques, voire des espaces géographiques.

Si la coopération transfrontalière à caractère général et permanent représente un horizon souhaitable à terme, les collaborations sectorielles ou thématiques ont ainsi l'avantage d'améliorer la gestion de certaines activités et donc de faire progresser la conscience d'une communauté d'intérêt. Les domaines de cette coopération sont potentiellement illimités et recouvrent la plupart des sphères de compétence des collectivités territoriales, y compris étatiques. Ils sollicitent donc la participation d'organes de différents niveaux, ce qui permet de les familiariser à ses enjeux. Sans prétendre rendre compte de la totalité des activités que la coopération transfrontalière peut couvrir au meilleur des intérêts des partenaires impliqués, il peut être intéressant de rappeler certaines de ses expressions thématiques en Europe et d'examiner à quel point elles sont susceptibles de « faire sens » pour l'Afrique de l'Ouest. En reprenant quelques secteurs énumérés par le Guide de la coopération transfrontalière au titre des exemples de « bonnes pratiques », il sera possible d'esquisser des parallèles qui, faute d'être approfondis, pourraient au moins susciter la réflexion

3.1. L'aménagement du territoire

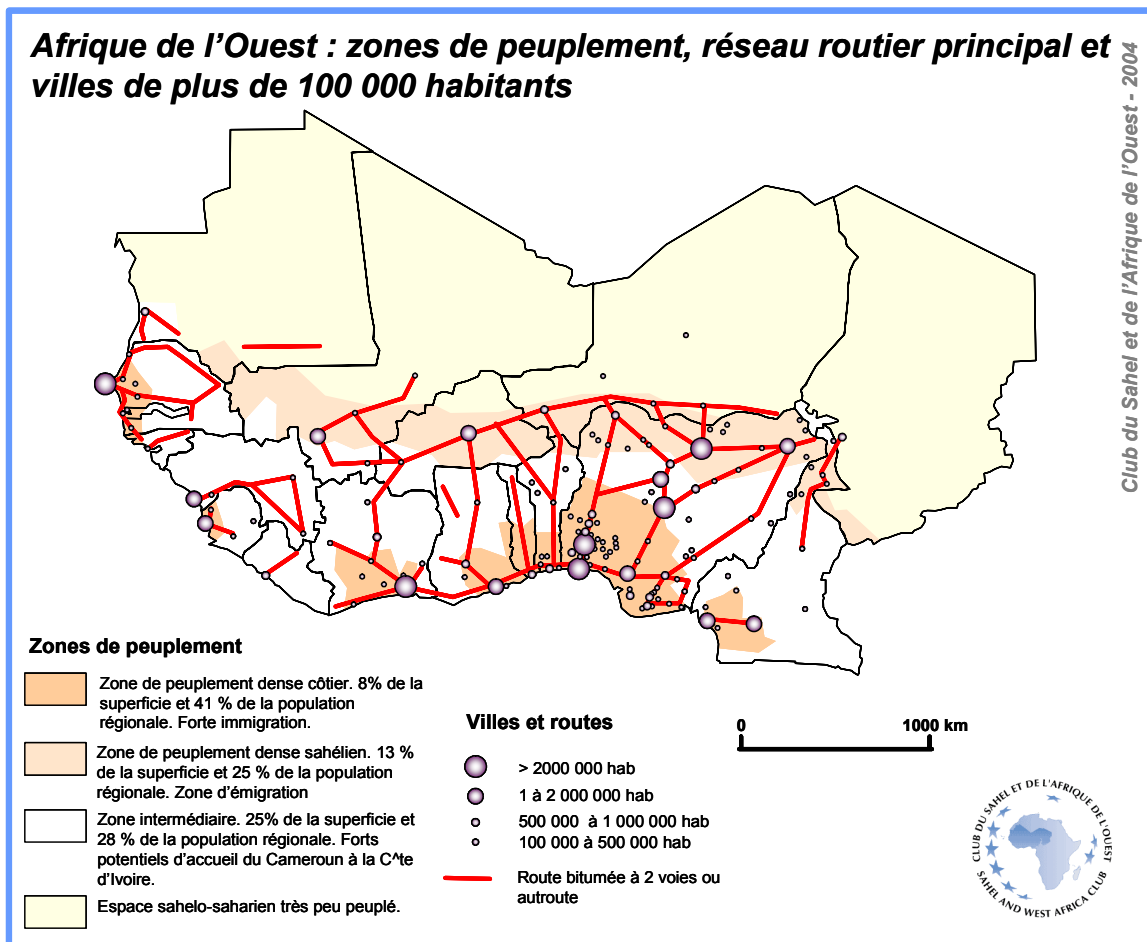
L'aménagement du territoire se présente comme un outil capable de réaliser l'une des vocations de la coopération transfrontalière (et du développement régional de l'UE) : le renforcement de la cohésion économique et sociale à travers la réduction des fractures territoriales.

Mieux connu sous le vocable de « développement spatial » dans le langage communautaire, l'aménagement du territoire intègre progressivement toutes les échelles de décision de l'UE. Ces dernières années ont vu l'apparition d'une politique européenne d'aménagement du territoire, tandis que la coopération transfrontalière dans ce domaine est de plus en plus marquée par une collaboration appuyée entre autorités nationales et régionales, ainsi qu'entre organes locaux et régionaux. Si la plupart des commissions intergouvernementales et autres « communautés de travail » compétentes en matière d'aménagement du territoire manquent de pouvoir de décision, elles ont le mérite de favoriser certaines synergies entre gouvernements nationaux et collectivités ou autorités locales/régionales.

L'aménagement du territoire offre l'intérêt de constituer un cadre « horizontal » permettant de pratiquer la coopération transfrontalière dans de nombreux secteurs. Etant entendu que l'effet de barrière créé par les frontières se cristallise notamment dans des césures physiques – ou des « chaînons manquants » –, les politiques transfrontalières d'aménagement du territoire doivent surtout s'attacher à rétablir les canaux de communication rompus. En tant que telles, elles sont articulées à la plupart des activités de coopération transfrontalière et constituent l'outil idéal pour la coordination des différentes politiques sectorielles.

Parallèlement, à l'échelle de l'union, la politique européenne d'aménagement du territoire est perçue comme une politique ayant vocation à parachever le marché unique, ce qui doit nécessairement la conduire à s'intéresser aux barrières érigées par les frontières. Si elles n'ont pas totalement cloisonné les réseaux de communication européens, ces dernières ont surtout permis la connexion des grandes métropoles sous continentales, tout en hypothéquant l'intégration transfrontalière des réseaux de villes secondaires et de bourgs ruraux.

A *contrario*, l'aménagement intégré des régions transfrontalières devrait favoriser l'établissement d'une continuité territoriale entre zones rurales, villes secondaires et réseaux métropolitains, sur tout l'espace européen.



Parce qu'elle est en mesure de réaliser une intégration tout à la fois horizontale et verticale des secteurs et des niveaux d'intervention, de part et d'autre des frontières, la politique d'aménagement du territoire exprime une certaine osmose entre les objectifs de la coopération transfrontalière et l'ambition européenne de créer « une union sans cesse plus poussée entre les peuples d'Europe ». Les ministres européens de l'aménagement du territoire ont d'ailleurs élaboré un schéma de développement de l'espace communautaire (1999) qui traduit bien la volonté de réduire les fractures territoriales. Ses objectifs comprennent l'orientation des politiques communautaires vers les aspects spatiaux, l'accès équivalent à l'infrastructure et aux informations, le développement territorial polycentrique et des relations nouvelles entre villes et campagnes... Le schéma contient certains développements sur la coopération transfrontalière auxquels l'ARFE a contribué.

L'aménagement du territoire transfrontalier constitue un des domaines dans lesquels un dialogue euro-africain en matière de coopération transfrontalière peut être le plus fructueux. L'Afrique de l'Ouest est parcourue par de nombreux flux de biens et de personnes, qui apparaissent tout autant liés au temps long qu'à des dynamiques plus récentes. Les pèlerinages religieux ont établi des chaînes de solidarité culturelles et sociales, doublées de réseaux économiques qui tirent parti des disparités de systèmes de production pour réaliser des opérations commerciales. Ces échanges marchands relient depuis longtemps l'intérieur et les côtes ainsi que le nord et le sud de la sous région. Parallèlement, la croissance démographique et l'urbanisation côtière ont entraîné un boom de la demande alimentaire qui polarise la production agricole de l'hinterland, laquelle provoque en retour un phénomène d'urbanisation

secondaire le long de la ceinture soudano sahélienne. De surcroît, la pauvreté relative des régions sahéliennes enclavées est à l'origine d'intenses mouvements migratoires du nord vers le sud et de l'intérieur vers les côtes.

Aussi importants que soient les déséquilibres et les interdépendances suscités par ces phénomènes de grande amplitude, il n'existe pourtant que peu d'instruments de coopération, notamment d'aménagement du territoire, capables de les appréhender. Les réseaux routiers relient généralement les villes moyennes aux capitales à l'intérieur du cadre national.

Il existe à présent une politique d'aménagement du territoire conduite par l'UEMOA, laquelle s'appuie sur les moyens dégagés par le Fonds européen de développement (FED) régional dans le domaine des infrastructures. Cette dernière reste cependant concentrée sur les liaisons métropolitaines et ne résout pas les problèmes de connexion entre zones rurales enclavées et routes nationales, ni les chaînons manquants entre villes secondaires – notamment sur un plan longitudinal. Par ailleurs, la nécessité d'une coopération transfrontalière « de bas en haut », dans le domaine de l'aménagement du territoire, s'exprime notamment dans l'impossibilité de relier certaines zones de production agricole et les marchés de débouchés frontaliers. A Pata, à la frontière sud du Sénégal avec la Gambie, les producteurs maraîchers et céréaliers sont parfois obligés de contourner le territoire gambien, alors qu'une piste de dégagement de vingt kilomètres permettrait d'atteindre la transgambienne.

3.2. Développement économique

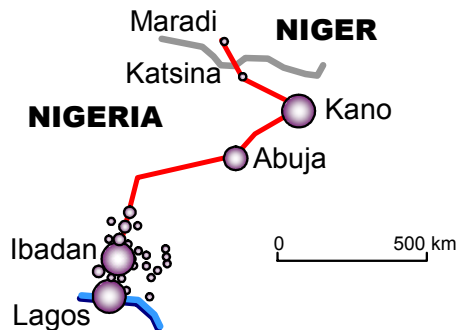
Le développement économique peut jouer un rôle capital pour inciter des collectivités territoriales de différents niveaux à s'engager dans la coopération transfrontalière. C'est dans ce domaine, en effet, que l'effet de barrière produit par la frontière est le plus évident. Dès que cet effet s'estompe, par le fait même de la rencontre entre partenaires frontaliers, des opportunités d'affaires sont susceptibles d'apparaître. Le Guide pratique de la coopération transfrontalière souligne par ailleurs les difficultés qu'éprouvent les PME des régions frontalières, en raison de leur position périphérique au sein des économies nationales. Elles pâtissent généralement des distorsions qui affectent les schémas commerciaux, de la faiblesse de leurs infrastructures physiques et économiques, ainsi que d'un retard de développement au niveau des partenariats, des réseaux et des contacts transfrontaliers.

De telles difficultés sont particulièrement manifestes en ce qui concerne les entreprises artisanales et les exploitations agricoles frontalières de nombreux pays d'Afrique de l'Ouest. Leur situation d'enclavement par rapport aux débouchés les rend vulnérables dans la négociation des prix face aux commerçants. Tandis que ces derniers disposent souvent de l'information stratégique sur les prix et les débouchés, les producteurs sont souvent obligés de rogner leurs marges et ne parviennent pas à optimiser la valeur de leur production. L'investissement est par suite compromis, demeurant bien en deçà de ce que les opportunités offertes par la croissance de la demande urbaine permettraient en principe d'espérer.

L'expérience européenne indique également que les divergences, dans les caractéristiques internes des régions transfrontalières, justifient des schémas différents au niveau des besoins et des potentialités de développement des PME. La région transfrontalière peut être caractérisée par l'existence d'un seul pôle de développement urbain – qui peut servir de point d'ancrage pour le développement d'entreprises et de services nouveaux – ou par des situations de concurrence entre deux pôles équivalents. Ces situations de complémentarité ou de rivalité potentielle entre régions frontalières sont nombreuses en Afrique de l'Ouest. Il peut être intéressant d'en tenir compte avant de s'engager dans la coopération transfrontalière.

Pour prendre un exemple assez caractéristique, il est évident que Banjul, en Ségambie méridionale, pourrait polariser les productions rurales de l'hinterland en vue de les transformer

et de les re-diriger vers le marché international. Une telle évolution ferait cependant de la capitale gambienne le principal marché de débouchés, sinon de trois agricultures nationales, du moins de la Gambie et de la Guinée Bissau, ainsi que de la moitié sud du Sénégal. Cette perspective ne saurait par suite être envisagée sans un consensus approfondi et une coopération étroite entre états.



Quant aux situations de concurrence potentielle entre villes frontalières de taille homogène, elles sont nombreuses en Afrique de l'Ouest. Elles pourraient opposer Sikasso, Korhogo et Bobo-Dioulasso (SKBO) – entre Côte d'Ivoire, Mali et Burkina Faso –, ou Maradi, Katsina et Kano (MKK), entre Niger et Nigeria. La complémentarité, dans ces deux cas, prévaut cependant sur la concurrence, notamment en raison du débouché vers la mer qu'offrent des villes comme Korhogo, Katsina ou Kano. Cette position stratégique les constitue de fait en « chaînons structurants » de corridors de transport.

L'inachèvement du marché intérieur ouest-africain surdétermine ce facteur et permet à certains pays ou certaines régions de bénéficier d'une situation de rente commerciale. Dans de telles situations, l'effet barrière lié à la frontière est encore plus pénalisant¹³.

En Europe comme en Afrique, « les difficultés [des régions frontalières] sont aggravées par une carence générale en infrastructures permettant le développement de petites entreprises, notamment par l'absence d'agences régionales de développement, de parcs scientifiques et technologiques, etc. ». *A contrario*, l'accès à certains services publics peut se révéler essentiel à la mise en valeur d'un avantage comparatif régional, comme le prouve le développement de la zone cotonnière SKBo, grâce aux infrastructures routières et aux services de formation mis en place par les offices de commercialisation. Le jugement général demeure cependant valable en ce qui concerne la plupart des régions frontalières d'Afrique de l'Ouest, souvent moins dotées en infrastructures que les centres urbains, notamment côtiers. La zone cotonnière constitue de ce point de vue une exception dont la justification réside dans la fonction de changes extérieurs remplie par la production cotonnière. C'est notamment parce que le coton représente un enjeu stratégique pour les états centraux que ces derniers réalisent des investissements publics dans les zones cotonnières. Ces investissements demeurent cependant subordonnés aux objectifs de développement des états et sont par suite soumis à d'étroits critères de nationalité qui déterminent le cloisonnement des filières nationales. Une gestion transfrontalière de leur développement accroîtrait sans nul doute l'effet multiplicateur des investissements réalisés.

Le développement de PME dans les régions transfrontalières passe notamment par le décroissement et l'accroissement de l'offre de services. Il doit s'agir d'éliminer le « demi-cercle » pour créer un « cercle complet » au niveau des liens entre fournisseurs et fabricants¹⁴. Le développement de relations transfrontalières entre fournisseurs et fabricants favorise les économies d'échelle à travers un partage des coûts et une réduction des coûts unitaires. Des

¹³ Ce facteur nous fait mettre le doigt sur un élément important : la coopération transfrontalière a pu d'autant plus facilement et efficacement prospérer que le marché unique a progressé. L'élimination des barrières commerciales et l'effacement progressif des frontières internes vont en général de pair. L'Acte unique comme le Traité de Maastricht insistent d'ailleurs sur ce point. Tant que les barrières douanières et les pressions des corps de contrôle demeureront importantes, la coopération transfrontalière en Afrique de l'Ouest éprouvera des difficultés à progresser. *A contrario*, pour autant que les Douanes et les autres corps de contrôle seront étroitement associés aux efforts de coopération transfrontalière, ces derniers seront davantage susceptibles de produire certains résultats.

¹⁴ L'élimination de l'effet de barrière lié à la frontière suppose en effet l'instauration d'un régime de libre concurrence entre opérateurs économiques de part et d'autre des frontières.

services communs spécialisés dans le domaine de la commercialisation peuvent également être proposés à des groupements ou à des réseaux de petites entreprises. De tels services seraient particulièrement avantageux pour de nombreux agriculteurs frontaliers d'Afrique de l'Ouest. Ces derniers souffrent souvent, en effet, d'une situation d'enclavement par rapport aux principaux marchés de débouchés agricoles.

L'exemple des mangues, dans la région SKBo, illustre à la fois la complémentarité potentielle et le cloisonnement des activités frontalières. La Côte d'Ivoire dispose d'unités de conditionnement qui pourraient exploiter la production régionale, mais les autorités maliennes et burkinabé s'opposent à l'exportation des mangues sous label ivoirien. De tels problèmes pourraient être évités grâce à la gestion transfrontalière de cette activité.

3.3. *Tourisme*

A la lumière de l'expérience européenne, il apparaît que le tourisme peut représenter une activité stratégique en ce qui concerne aussi bien le développement des régions frontalières que celui de la coopération transfrontalière. D'un point de vue fonctionnel, tout d'abord, le tourisme constitue une alternative face au déclin du secteur agricole, qui continue d'être le principal pourvoyeur d'emploi dans de nombreuses régions frontalières. Dans ces conditions, les activités touristiques peuvent favoriser la reconversion de certaines zones rurales, tout en développant l'emploi, les infrastructures (routes, transports, hébergement) ou les investissements. Encore s'agit-il d'éviter les retombées négatives du tourisme (sur l'agriculture, l'environnement et les communautés locales) et d'instaurer une pleine coopération au niveau de la stratégie, des projets et des actions. Le potentiel de développement des activités touristiques sera d'autant plus fort, en effet, qu'une région transfrontalière sera capable d'offrir une gamme de produits à la fois homogène et diversifiée – qui peut déboucher sur la création d'un label transfrontalier.

On voit poindre, ici, un second avantage du tourisme, qui tient à la possibilité de faire progresser la coopération transfrontalière dans son ensemble à travers le renforcement des identités régionales. Cette dimension apparaît clairement dans le Guide de la coopération transfrontalière, où l'on peut lire que, « bien souvent, les régions frontalières partagent en commun les mêmes traditions historiques et culturelles, et les mêmes paysages naturels si plein d'attraits » Il s'agit là d'une proposition intéressante, qui montre bien la charge culturelle et, potentiellement, politique, de la coopération transfrontalière. Le tropisme folklorique a beau être manifeste, il n'en constitue pas moins l'expression d'une identité altérée par la construction nationale. Le tourisme a donc ceci d'intéressant, dans le domaine de la coopération transfrontalière, qu'il permet d'affirmer, par des moyens détournés, un fait culturel autonome, qui souvent précède et déborde le fait national.

Par rapport à l'Afrique de l'Ouest, le tourisme présente notamment l'intérêt d'être une industrie très intensive en main d'œuvre, qui correspond assez bien aux besoins économiques de la sous région. Il est à l'origine d'une diversification des économies ainsi que d'activités supplémentaires, grâce à la création de nouveaux débouchés pour les produits locaux – ce qui pourrait favoriser le développement de l'artisanat ouest africain, qui manque de débouchés solvables. Il est vrai, cependant, que son développement exige la création d'infrastructures de qualité. Ces dernières auraient de toute façon un effet multiplicateur important tant il apparaît évident qu'elles favoriseraient l'écoulement de nombreuses productions agricoles.

Le développement du tourisme transfrontalier peut cependant être hypothéqué par le manque d'informations relatives à la région transfrontalière dans son ensemble. Il s'agit là d'un handicap flagrant pour les régions transfrontalières qui sont à cheval entre des pays de la CEDEAO et l'UEMOA. Le marketing est souvent concentré sur la clientèle des anciennes métropoles coloniales et les réseaux francophones et anglophones sont extrêmement cloisonnés, non seulement en ce qui concerne les marchés de débouchés, mais également l'offre de produits.

Par ailleurs, comme la plupart des régions frontalières, celles d'Afrique de l'Ouest connaissent d'importantes faiblesses au niveau du transport et des infrastructures économiques. Elles sont coûteuses à atteindre, manquent de points de correspondance et d'infrastructures internes.

Malgré les obstacles, plusieurs régions d'Afrique de l'Ouest pourraient tirer bénéfice d'un développement de la coopération transfrontalière dans le domaine touristique. Il semble bien que la Sénégambie méridionale, en particulier, dispose d'un important potentiel. La Gambie est une destination privilégiée des tours opérateurs ; la Casamance aussi, dans une mesure plus limitée, mais la présence d'un mouvement de rébellion armé a longtemps limité son potentiel de développement. Celui de la Guinée est largement sous-exploité, alors que le Fouta Jalon et ses massifs forestiers offrent a priori d'importantes possibilités au développement du tourisme. Tandis que ces différents sites sont circonscrits dans un rayon de quelques centaines de kilomètres, les circuits touristiques existants demeurent cependant cloisonnés au sein des cadres nationaux. Il existe pourtant de nombreuses complémentarités entre les zones de plateaux et les forêts classées de moyenne et haute Casamance, les plages de Banjul et du Cap Skiring, les massifs montagneux de Guinée Conakry, les zones de chasse et les parcs naturels frontaliers. La Gambie pourrait ainsi retirer d'importants bénéfices d'une diversification – et d'une amélioration de la qualité – de son offre, tandis que les autres pays sont susceptibles de drainer une partie de sa clientèle, pour l'heure concentrée autour de sa capitale.

3.4. *Transports et infrastructures*

Dès lors que la mobilité représente un des déterminants principaux de l'implantation d'entreprises, la cohésion économique et sociale suppose le développement d'un réseau de transport performant sur tout le territoire de l'union européenne. Cependant, si les centres nationaux et les régions européennes privilégiées demeurent facilement accessibles, les régions frontalières se trouvent dans une position périphérique nationale, voire européenne, alors qu'elles sont soumises à une concurrence accrue dans le cadre du grand marché. Ce fait suffit déjà à justifier le développement d'une politique transfrontalière de transports destinée à désenclaver les régions frontalières. De sorte que la commission européenne assigne à la politique de transports l'objectif de contribuer à l'amélioration des liaisons, au développement des régions de part et d'autre des frontières et à la création d'une coopération transfrontalière durable.

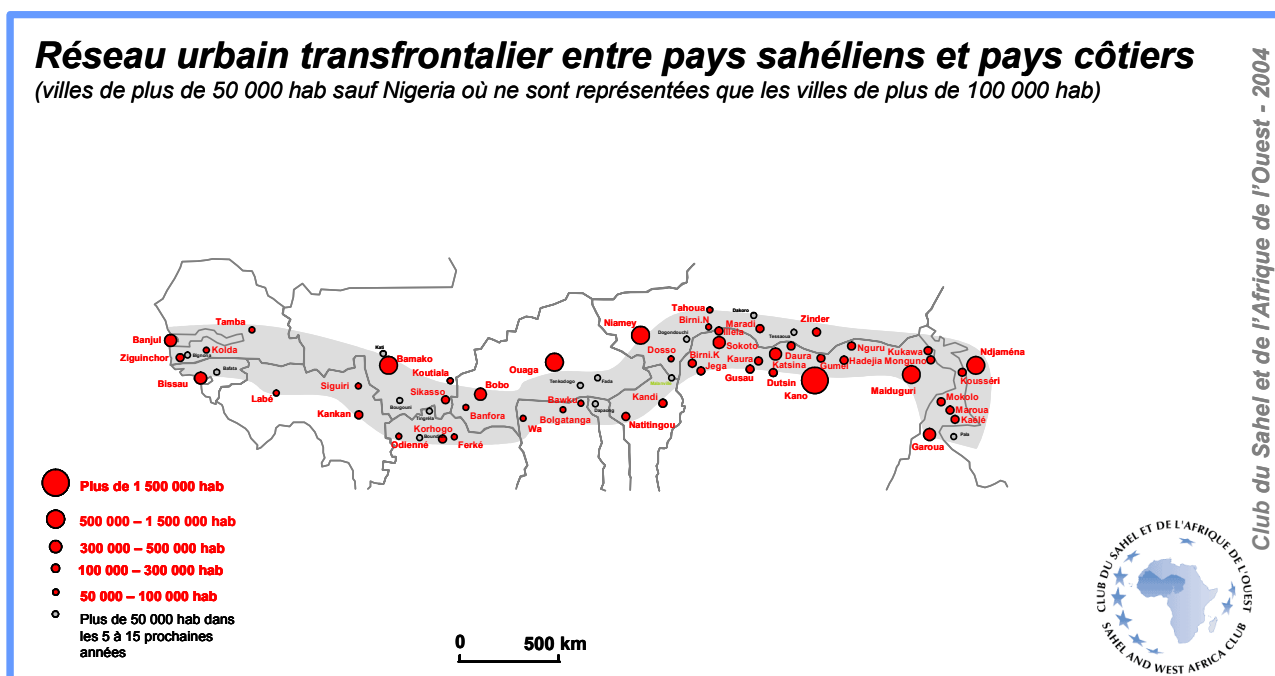
En outre, le développement d'infrastructures de transport de base constitue souvent un préalable à toute autre mesure de coopération transfrontalière dans de nombreuses régions défavorisées. La plupart des régions frontalières sont encore handicapées, en effet, par la présence de chaînons manquants dans les principaux réseaux de transport et d'approvisionnement. C'est pourquoi les premiers programmes européens (INTERREG) d'appui à la coopération transfrontalière ont mis l'accent, d'une part, sur les régions les plus pauvres d'Europe – dites « d'objectif n° 1 » – et, d'autre part, sur le développement de l'infrastructure. Il s'agissait, dans l'esprit de leurs promoteurs, de créer les conditions physiques nécessaires à une coopération économique et socioculturelle durable. Ce fait devrait retenir l'attention des autorités ouest africaines désireuses de s'engager sur la voie de la coopération transfrontalière. Les infrastructures de transport peuvent représenter une première étape qui conditionne l'élargissement des domaines de coopération. Il est vrai, cependant, que le coût de ces infrastructures est généralement élevé, ce qui montre bien l'importance de pouvoir disposer d'un outil de planification (et de péréquation) à l'échelle de toute une sous région.

Le secteur des transports, par ailleurs, paraît bien refléter certaines ressemblances relatives à l'orientation des réseaux entre l'Europe et l'Afrique de l'Ouest. Le Guide pratique de la coopération transfrontalière indique qu'en Europe centrale et septentrionale, « (...) on a compris que, en dehors de la nécessité de compléter les liaisons nord-sud bien développées, il fallait également développer les grands couloirs de transport est-ouest : par exemple en améliorant

d'abord les points de passage frontaliers existants, en constituant de nouveaux ponts et tunnels, en développant les technologies de l'information transfrontalière et enfin en planifiant de nouveaux couloirs de transport.

Toutes choses égales par ailleurs, il semble bien que la situation des villes secondaires de la ceinture soudano sahélienne soit assez comparable, de ce point de vue, à celle des régions d'Europe septentrionale.

En Afrique de l'Ouest, les réseaux de transport les plus développés sont liés à l'urbanisation et par suite concentrés dans les régions côtières du golfe de Guinée. Il existe également des infrastructures de transport secondaires reliant l'intérieur aux métropoles côtières, mais elles sont la plupart du temps cloisonnées par les frontières nationales. Les villes secondaires de l'intérieur, notamment celles qui sont en train de croître autour de la ceinture soudano-sahélienne (et telles que Birkama, Kolda, Bafata, Kankan, Odienné, Sikasso, Korhogo, Bobo Dioulasso, Tamale, Maradi, Katsina, Kano...), demeurent en revanche très mal reliées. C'est d'autant plus dommage que ce cloisonnement ne leur permet pas de réaliser les économies d'échelle qui pourraient résulter, dans un contexte de croissance, d'un renforcement des liens entre fournisseurs et fabricants au niveau de l'ensemble de la zone.



Il existe aujourd'hui une cinquantaine de villes de plus de 50 000 habitants dans un périmètre de 150 km autour des lignes frontalières. Si l'on avait fait la même carte il y a 20 ans, une vingtaine de localités ne serait pas apparues. La même carte en 1960 ne ferait apparaître que moins de 10 villes de plus de 50 000 habitants. Dans vingt ans, une quinzaine de localités apparaîtra. La très grande densité urbaine du nord Nigeria et du nord Cameroun, donne une idée de ce que sera, dans une génération, le sud Niger, le Nord Ghana, le Nord Ivoirien et le Sud Ouest Sénégal.

4. VERS UN DIALOGUE EURO-AFRICAIN SUR LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE ?

La coopération transfrontalière en Europe est le produit d'une histoire complexe. Si elle doit beaucoup aux rencontres organisées par certains pionniers dès les années 1950, son expansion continue n'aurait pas été possible sans des limitations de souveraineté qui ont d'abord été le fait des états. Ces dernières ont donné de la consistance à l'idée selon laquelle l'Europe constituait une « communauté de destin » qu'il s'agissait de concrétiser. Telle est la vocation des politiques structurelles et, notamment, de la politique régionale, qui visent à réduire

les fractures économiques, sociales et territoriales. Or, la coopération transfrontalière s'est vite avérée être le meilleur outil, sur le plan économique, du développement des régions frontalières. Les vagues d'adhésion successives et la création du marché commun ont également accéléré le processus.

Quoi que ce parcours apparaisse autant déterminé par des facteurs contingents que nécessaires, il n'en reste pas moins, cependant, que la coopération transfrontalière a fini par devenir un des piliers du processus d'intégration européenne – ainsi qu'en témoigne, d'ailleurs, son statut de premier poste budgétaire, parmi les initiatives communautaires. Paradoxalement, pourtant, elle est encore très loin d'occuper la place dévolue aux politiques intergouvernementales dans les imaginaires collectifs. Or, cette relative discrétion, si elle ne saurait nuire à sa progression au sein du dispositif communautaire, pourrait en revanche altérer sa capacité à « faire école » au sein d'ensembles qui ont un fort besoin d'intégration régionale. Tel est en particulier le cas de l'Afrique de l'Ouest, qui chemine rapidement sur la voie d'une coordination renforcée entre politiques nationales, tout en assumant un lourd héritage de cloisons frontalières, source de nombreuses discontinuités territoriales, administratives et économiques.

S'il est vrai que la coopération transfrontalière est capable d'apporter une contribution décisive à l'intégration régionale, ainsi que l'expérience européenne semble l'attester, on devrait regretter, en effet, qu'elle ne participe pas pleinement du processus de création d'unions douanières à l'échelle internationale. L'acte unique européen n'avait pas encore révélé, à sa signature, les multiples résistances que continueraient de lui opposer les frontières nationales. **Le recul du temps, a contrario, a permis de préparer les nouvelles adhésions par une politique de soutien actif à la coopération transfrontalière**, à toutes les frontières orientales de l'UE. Pourquoi ne pas mettre à profit les connaissances accumulées pour accompagner les transitions dans lesquelles sont engagés plusieurs blocs régionaux, dans différentes parties du monde ?

Dans le cas de l'Afrique de l'Ouest, l'idée d'entamer un dialogue avec l'UE sur le thème de la coopération transfrontalière serait non seulement séduisante sur le plan heuristique, mais elle présente aussi l'intérêt de pouvoir s'inscrire dans un cadre institutionnel associant les deux blocs régionaux. Comme on va le voir, les accords de Cotonou semblent en effet justifier que l'on entreprenne des efforts conséquents dans cette direction.

4.1. Les accords de Cotonou et la création de partenariats économiques régionaux

A la fin des années 1980, près d'une vingtaine d'années après la signature des premières Conventions de Lomé, l'UE et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) étaient suffisamment alarmés par l'échec des privilèges commerciaux pour revoir leur partenariat. Alors que les préférences commerciales non réciproques – offrant une franchise de droits de douane au label ACP sur le marché européen – constituaient le principal instrument du dispositif, la diminution constante des parts de marché de l'Afrique inquiétait. Plusieurs des hypothèses qui avaient fondé les accords devaient donc être révisées.

Tout d'abord, la non-réciprocité n'avait pas permis de préparer l'Afrique à la globalisation des échanges. Alors que ses parts de marché dans le commerce mondial atteignaient 3 % dans les années 1970, elles ne représentaient plus qu'1 % à la fin des années 1990. Ensuite, les privilèges commerciaux n'étaient pas non plus parvenus à consolider la position concurrentielle des pays africains sur le marché européen. Malgré les exonérations douanières, le label ACP perdait sans cesse du terrain par rapport à la concurrence – notamment asiatique et latino-américaine. A la suite d'un long dialogue dont les principaux éléments ont été consignés dans un Livre Vert de la commission européenne, l'UE et les pays ACP ont défini de nouvelles orientations et conclus de nouveaux accords, à Cotonou, dans la capitale du Bénin.

Les accords de Cotonou sanctionnent l'échec du système de préférences non réciproques et prévoient son remplacement progressif par un régime de libre échange. Tandis que les privilèges commerciaux étaient accusés d'instaurer une dépendance vis à vis du marché européen et des matières premières, de retarder les ajustements et la diversification des économies, la réciprocité doit au contraire favoriser l'adaptation à la concurrence et l'intégration dans le marché mondial. De fait, la création d'un système de libre échange entre l'Europe et les pays ACP constitue la principale innovation des accords.

Le nouveau partenariat se distingue cependant par une seconde révolution culturelle : au lieu d'associer l'Europe à la totalité du groupe ACP, il prévoit la création d'accords de partenariat économique régionaux (APER). Concrètement, plusieurs accords seront négociés séparément entre l'Europe et des blocs régionaux. Ce changement fondamental doit beaucoup à la théorie selon laquelle les accords de commerce régionaux favorisent les économies d'échelle et l'adaptation à la concurrence internationale. Il ne s'agit donc pas seulement de négocier un système de libre échange général, mais de favoriser l'intégration régionale afin de mieux préparer l'intégration dans le marché mondial. C'est d'ailleurs un des objectifs explicitement poursuivis par les accords de Cotonou.

4.2. Intégration régionale et coopération transfrontalière : les fondements d'un dialogue euro-africain

Les accords de Cotonou comportent de nombreuses références à l'intégration régionale. Tour à tour, cette dernière est censée concourir à l'approfondissement des réformes macro-économiques et de l'ajustement structurel (art. 22), constituer un cadre global pour le développement (art 28), faciliter l'intégration des économies (art. 29) et la coopération inter-gouvernementale (art. 30)... Pour que le nouveau partenariat euro-africain puisse marcher sur ses deux jambes, l'intégration régionale doit donc accompagner la libéralisation des politiques commerciales. Son importance est d'ailleurs justifiée par de multiples faits qui ne se réduisent pas aux nombreux conflits inter-africains. Si ces derniers opposent un obstacle insurmontable au développement de certaines régions, l'extraversion des économies africaines ne favorise pas non plus l'essor de structures économiques disposant de la masse critique nécessaire pour affronter la concurrence internationale. En Afrique de l'Ouest, le commerce formel intra-régional représente à peine 8 % des échanges extérieurs. Ces derniers sont encore trop polarisés par les anciennes métropoles coloniales. De sorte que de nombreuses complémentarités intra-régionales ne parviennent pas à s'exprimer, faute d'intégration suffisante des économies nationales. Le Nigeria mis à part, ces dernières sont au surplus trop petites pour pouvoir compter sur le potentiel endogène du marché interne.

Conformément à leur intérêt, les pays d'Afrique de l'Ouest ont donc défini et mis en œuvre divers instruments destinés à approfondir l'intégration régionale. Ces dernières années ont été marquées par l'instauration d'un tarif extérieur commun dans le cadre de l'UEMOA, la libéralisation du commerce des produits du crû sur tout le territoire de la CEDEAO et le rapprochement des deux organisations d'intégration régionale grâce aux accords de Cotonou. D'évidence, l'harmonisation du cadre juridique et la coordination des politiques nationales ont beaucoup progressé. Pourtant, l'intégration des économies, des sociétés et des territoires tarde à se manifester. Les économies nationales demeurent très cloisonnées, la circulation des personnes et des biens continue de se heurter à des contrôles tatillons, les liaisons routières entre pays sont au minimum vétustes, voire inexistantes. Il apparaît ainsi clairement que les progrès enregistrés par la coopération inter-gouvernementale tardent à se concrétiser dans les conditions de vie.

De telles tensions entre le processus politique d'intégration régionale et les résistances que continuent d'opposer les frontières nationales sont caractéristiques de la construction

européenne. Il ne suffit pas d'exprimer la volonté de voir s'effectuer une union toujours plus poussée entre des peuples pour que celle-ci se réalise. En particulier, l'articulation des échelles sous-continentale, nationale et locale/régionale représente un formidable – et très complexe – enjeu de ce projet. Or, c'est justement là que réside l'une des principales valeurs ajoutées de la coopération transfrontalière. L'un des enseignements majeurs de l'expérience transfrontalière européenne est en effet sa capacité à intégrer les échelles et les secteurs d'intervention, dans ces territoires de l'entre-deux, ces inter-mondes que constituent les frontières nationales. Dans les endroits mêmes où les frontières avaient introduit un important complexe de ruptures à la fois réelles et symboliques, la coopération transfrontalière s'attache à recoudre le lien, nouer des relations, rétablir les continuités de toutes natures : territoriales, économiques, sociales, culturelles, linguistiques, religieuses, etc.

Alors que l'UE dispose à présent d'un important capital de connaissances relatives à la coopération transfrontalière, pourquoi ne pas l'échanger avec l'Afrique de l'Ouest ? S'il est vrai qu'il s'agit d'un outil qui permet de concrétiser l'intégration régionale dans les parties les plus ténues d'un sous-continent, pourquoi ne pas en discuter avec un autre bloc régional, occupé à réduire ses propres fractures sociales, économiques et territoriales ? Ce serait d'autant plus justifié que le rétablissement, voire la création – dans certains cas – d'un lien continu entre les peuples et les économies d'Afrique de l'Ouest paraît conditionner l'intégration de la sous-région dans l'économie globalisée. Dans ces conditions, l'idée d'un dialogue euro-africain sur la coopération transfrontalière et l'intégration régionale ne revient à rien d'autre qu'à approfondir l'une des hypothèses sur lesquelles est fondé le partenariat de Cotonou.

ANNEXE 1 : LA SÉNÉGAMBIE MÉRIDIONALE : DYNAMIQUES D'UN ESPACE D'INTÉGRATION

(M. Abdoul, ENDA Prospectives Dialogues Politiques)

La **Sénégalie méridionale** couvre du nord au sud, la République de Gambie, la région naturelle de Casamance et la République de Guinée Bissau. Egalement appelée « **pays des rivières du sud** », expression qui souligne une certaine continuité paysagique créée par les divers cours d'eau qui parcourent la zone, elle a vu se succéder des constructions socio-politiques très diverses renvoyant à des logiques de territorialisation concurrentes. Parallèlement, ses systèmes productifs et commerciaux se sont régulièrement recomposés.

1.1. *Continuité géographico-sociale et émiettement politique*

Le réseau hydrographique de la Sénégalie méridionale se conjugue avec un zonage latitudinal, un climat pluvieux – de type soudano-guinéen – et des conditions pédologiques favorables (zone de sédimentation) pour former un ensemble régional doté d'importantes potentialités agricoles et de nombreuses ressources forestières et halieutiques. Au sein de tout l'espace régional, les paysages sont voisins d'Est en Ouest avec des variantes mineures liées essentiellement aux amplitudes de la pluviométrie.

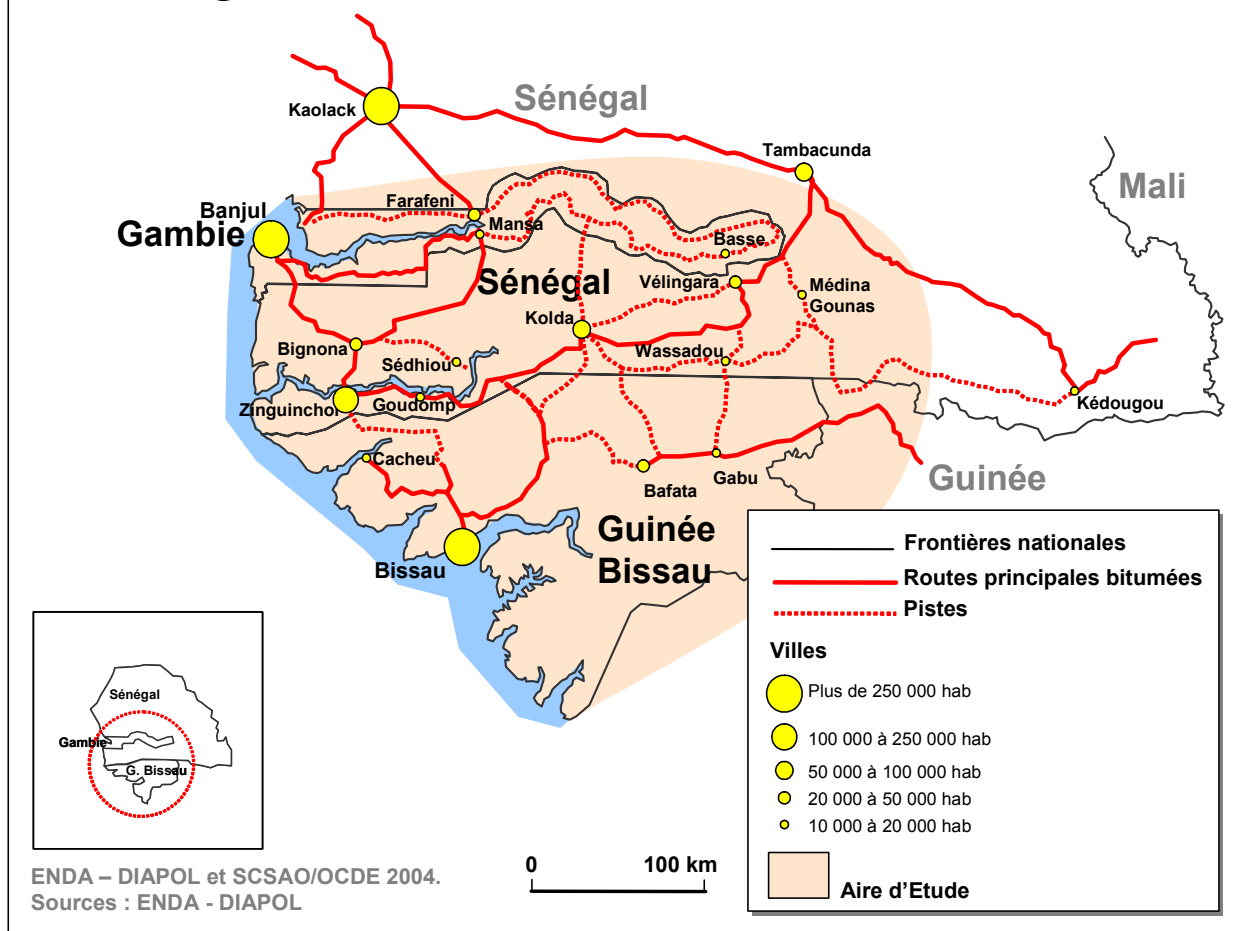
Cependant, malgré les complémentarités de leurs systèmes de production, la continuité des ressources naturelles à préserver (forêts et parcs nationaux, ressources halieutiques) et les gisements de ressources chevauchantes (le pétrole entre le Sénégal et la Guinée Bissau), les économies gambienne, sénégalaise et bissau-guinéenne demeurent insuffisamment intégrées.

Si l'intégration du territoire se mesure au degré d'articulation entre les lieux, les hommes et les activités, à la qualité de leurs relations et à son impact sur l'efficacité sociale, économique et politique, force est de constater que la Sénégalie méridionale dispose d'un potentiel d'intégration encore sous exploité.

La Sénégalie méridionale se caractérise par une grande mobilité des populations qui la constituent et a toujours été fortement disputée par plusieurs ethnies organisées en systèmes politiques spécifiques, eux-mêmes intégrés à des formations plus larges. L'implantation des Baïnouks, Diolas, Mandingues, Peuls, Toucouleurs, Balantes, Mandjacks, Mancagnes, Pepels, a parfois pris la forme d'un *continuum* de peuplement ou de foyers séparés, en fonction de migrations anciennes et récentes, liées à des événements particuliers (guerre de Moussa Molo dans le Fouladou, lutte de libération nationale en Guinée Bissau, séparatisme casamançais) ou à des processus de longue durée.

L'empire du Gabou – qui s'étendait, entre le 13^{ème} et le 19^{ème} siècle, sur les territoires des trois États actuels – et celui du Fouladou – qui a structuré les migrations de peuplement en Moyenne et Haute Casamance – sont les deux principales formations politiques antérieures à la colonisation de la région. Mais les relations entre les différentes ethnies, faites de métissage et de conflits, de rejets et d'échanges, se sont également traduites par la formation de sous-territoires comme le Balantacounda, le Cabada, le Blouf, le Fogny, le Kombo, etc. De cette période précoloniale, les différentes ethnies ont souvent hérité des croyances religieuses communes, des traditions culturelles et des techniques de mise en valeur similaires. Les périodes coloniale et post-coloniale se sont quant à elles traduites par le rattachement de la Casamance au Sénégal, ainsi que par la mise en place des États bissau-guinéen et gambien.

Sénégal méridional : carte de situation



Cette nouvelle configuration politico-territoriale a induit l'usage de « haut langages » différents et la coexistence de plusieurs systèmes d'administration. Mais la colonisation a également légué à cette région certaines ambiguïtés qui nourrissent les interdépendances entre ses parties. La Casamance était portugaise jusqu'en 1886, avant d'être rattachée à la colonie du Sénégal, tandis que le séparatisme casamançais actuel se nourrit pour partie d'une situation d'enclavement.

1.2. Les dynamiques commerciales en Sénégal méridional

Les activités à vocation purement nationale sont rares en Sénégal méridional et les spéculations agricoles de la zone débordent toutes, peu ou prou, les cadres étroits circonscrits par les frontières. Entre intégration et extraversion, la Sénégal méridional semble bien jouer une part de son avenir sur ses activités commerciales.

Complémentarités entre systèmes de production, centres urbains et espaces ruraux...

Les complémentarités entre systèmes de production, résultant des différentiels climatiques et physiques, déterminent une circulation historique des flux de produits selon deux axes Nord-Sud et de l'intérieur vers les côtes.

Ces complémentarités « réelles » – ou avantages comparatifs – entre systèmes productifs de la Séné­gambie se doublent aujourd’hui de nouvelles opportunités d’intégration issues de la dynamique d’urbanisation dans laquelle est engagée la région. Les trois grandes villes de la zone – Banjul, Ziguinchor, Bissau – concentrent à peu près un million d’habitants, soit le quart environ de la population totale. Il y a là de quoi nuancer l’opinion courante selon laquelle la région des rivières du Sud circonscrit un périmètre quasi exclusivement rural. L’urbanisation s’y développe assez rapidement non seulement sur les côtes, mais également dans l’intérieur comme l’indique la croissance de l’agglomération koldoise.

Flux monétaires et différentiel de change

Les variations de change ont longtemps surdéterminé l’amplitude des transactions commerciales au sein d’une zone caractérisée par une forte disparité monétaire. Le Sénégal, la Gambie et la Guinée Bissau étaient en effet dotés de trois monnaies différentes. Le contexte est cependant différent depuis que la Guinée Bissau a rejoint le Sénégal au sein de l’UEMOA, adoptant ce faisant le Franc CFA. Ainsi le nombre de salariés agricoles venus de Guinée Bissau pour travailler au Sénégal a-t-il diminué à partir de cette époque. Il semble également que la disparition du risque de change ait relancé la commercialisation de plusieurs produits agricoles entre les deux pays.

Presque tous les États qui échangent avec la Gambie – ou auxquels elle destine son commerce de réexportation – appartiennent désormais à la zone CFA. L’îlot monétaire qu’elle constitue représente un sérieux frein aux échanges, même si certaines stimulations conjoncturelles des exportations gambiennes de produits agricoles – comme l’arachide actuellement – ou manufacturés peuvent en résulter.

Des marchés ruraux aux centres urbains : un continuum d’acteurs et de pratiques

Le commerce régional est très largement structuré autour des entrepreneurs de « l’informel », y compris lorsqu’il porte sur de grosses quantités ou des produits manufacturés. L’organisation en réseau prévaut sur les formes entrepreneuriales basées sur le contrat ou régies par les normes et institutions marchandes. « L’informalité » des réseaux – notamment perceptible au niveau des modalités de gestion – ne fait pas obstacle à une prise en charge durable et efficace des échanges.

Cette organisation s’illustre par la multiplication des *loumos*, marchés hebdomadaires situés en dehors des centres urbains et souvent aux frontières des États. Loin d’avoir résulté de politiques d’aménagement, ils se sont développés de manière spontanée, à partir des années quatre vingt, dans un contexte de libéralisation déterminé par les programmes d’ajustement structurel (PAS). Soutenant des échanges importants et réguliers fondés sur l’avantage comparatif, les *loumos* sont en passe de devenir incontournables pour l’approvisionnement des populations aussi bien urbaines que rurales. Ils constituent des points de rupture de charge pour des réseaux de commerce qui enjambent les frontières et polarisent le territoire sous-régional.

Les complémentarités sur lesquelles repose le dynamisme de ces marchés sont multiples. La plus importante se rapporte à la relation ville-campagne. L’urbanisation de la région des rivières du Sud détermine en effet l’accroissement du commerce de produits agricoles. Un processus de polarisation des espaces ruraux par les villes secondaires et les métropoles côtières est ainsi à l’œuvre, en Séné­gambie méridionale comme dans le reste de l’Afrique de l’Ouest.

Les différentiels de prix et les complémentarités productives influencent assez largement les stratégies commerciales développées sur les marchés frontaliers et expliquent la localisation de nombreux *loumos* le long des frontières entre États.

Leurs principales contraintes tiennent aux difficultés d'accès aux crédits et aux problèmes de communication, très importants dans la région. Ces limites n'empêchent toutefois pas les hommes de s'approprier l'espace et de maîtriser les flux qui le parcourent parfois sur de larges étendues.

1.3. Des filières de production au potentiel d'intégration variable

La Sénégambie méridionale demeure principalement agricole et forestière. L'agriculture emploie près de 80 % de la main d'œuvre gambienne et bissau-guinéenne, soit un pourcentage de la population active sensiblement plus élevé qu'au Sénégal – 60 % – mais néanmoins comparable à celui de la Casamance. Historiquement partagée entre une zone de mangroves sur la bande côtière et un *hinterland* à dominante pastorale, la région des rivières du Sud disposait d'une économie de subsistance principalement adossée aux activités halieutiques et à l'élevage. Elle s'est progressivement dégagée de ce modèle pour se connecter aux marchés extérieurs. L'extraversion accusée de sa production primaire, résultant de l'introduction des cultures de rente et de l'exportation croissante des ressources halieutiques, a modifié ses structures socio-économiques. L'apparition et le développement de la sédentarisation et de nouvelles pratiques culturelles, telle la culture attelée, ont contribué pour leur part à remodeler les activités agricoles. L'urbanisation, de son côté, a favorisé la mutation de l'agriculture régionale vers des productions plus diversifiées comprenant non seulement des cultures de rente, mais aussi des spéculations vivrières et maraîchères. Les filières de production se sont ainsi développées en jouant constamment sur les opportunités et les complémentarités extra-régionales, intra-régionales et inter-régionales en vue de répondre, soit à la demande externe, soit à celle des pôles urbains et des zones déficitaires.

Si elles ont généralement fait preuve de capacités d'adaptation assez remarquables, les filières de production régionales présentent néanmoins des caractéristiques différentes quant à leur potentiel d'intégration régionale. Les cultures de rente, en particulier, sont caractérisées par une extraversion importante. Cette dernière se traduit notamment par la spécialisation régionale dans la production primaire, tandis que les segments conditionnement, transformation et commercialisation demeurent l'apanage du marché international. Ces filières se caractérisent également par un cloisonnement des réseaux de commerce régionaux et internationaux. Tel est notamment le cas de l'arachide ou du coton ainsi que, dans une moindre mesure, de la pêche. Longtemps appuyé sur le marché interne et la dynamique d'urbanisation, le développement de ce secteur a surtout résulté, depuis une vingtaine d'années, de la croissance de la demande externe. Ses caractéristiques ont du même coup évolué jusqu'à présenter d'importantes similitudes avec celles des filières de rente. Cette évolution suscite des interrogations sur le différentiel de revenus entre la région et le reste du monde. De nouvelles spéculations destinées à l'exportation, comme l'anacarde ou le sésame, ont par ailleurs été développées. Si, comme la pêche, elles sont nettement moins encadrées que les productions de l'agriculture de rente, elles ne font pas l'objet, pour autant, d'une plus importante valorisation régionale. Elles traduisent également un important cloisonnement des réseaux de commerce régionaux et internationaux. Les filières de la grande distribution (produits de base, matériaux de construction, etc.) expriment de leur côté la relation entre États et commerçants nationaux ou étrangers. Plus ou moins libéralisées selon les produits et les pays, elles reflètent la concurrence des politiques douanières, fiscales et industrielles, en même temps que la concurrence entre groupes rivaux. Les spéculations vivrières ont su davantage tirer parti des différentiels physique, infrastructurel, de prix et d'offre de produit afin d'intégrer les divers maillons de l'espace régional et des filières de production. Elles acquièrent progressivement une position dominante et dépassent souvent les volumes de production des cultures de rente. Certaines spéculations sont parvenues à se développer en s'appuyant sur d'anciens réseaux de commercialisation.

1.4. Pression sur les ressources naturelles et conflits sociaux

S'il a généralement bénéficié à la région, le développement d'une agriculture vivrière *de rapport* a cependant accru la pression sur les ressources naturelles et fini par menacer certains équilibres socio-écologiques. La plupart des activités primaires, en Sénégambie méridionale, suscitent en effet des conflits liés non seulement à l'instabilité politique, mais aux difficultés d'accès à la terre et aux ressources. D'importants problèmes fonciers y touchent tous les types d'espace, hypothéquant d'autant plus l'intensification des systèmes de production et d'échange. Dans les vallées, les terres font l'objet d'une appropriation lignagère, mais la responsabilité des femmes dans la riziculture de *faaro* favorise les compromis. L'acuité des enjeux fonciers s'est en revanche accrue sur les terres de plateaux, parallèlement à la pression migratoire, à l'intensification des échanges monétaires et aux conflits entre pasteurs et agriculteurs. Si la répartition des cultures a longtemps obéi aux logiques de l'élevage, l'afflux croissant de nouveaux migrants détermine une nouvelle donne qui bouleverse les répartitions traditionnelles entre les activités et les hommes sur le territoire.

De fait, les stratégies et pratiques des populations sont désormais transfrontalières. Les plateaux sous-peuplés et peu encadrés de Haute Casamance sont devenus des zones pionnières tant pour les populations Saloum-Saloum et Baol-Baol du centre du Sénégal que pour les agriculteurs gambiens en mal de terres. Dans un contexte de dégradation des ressources naturelles – Pata, forêt classée de Haute Casamance, a été défrichée à plus de 50 % – les conflits entre agriculteurs et éleveurs se surajoutent donc aux problèmes politiques pour perpétuer la relative instabilité régionale. La dilatation des territoires de pêche suscite également des tensions qui empoisonnent régulièrement les relations entre États. Dans les régions côtières, qui accueillent de plus en plus de migrants de l'intérieur, le recul et l'assèchement des mangroves sont susceptibles de bouleverser les rapports sociaux.

1.5. Aménagement, politiques publiques et intégration régionale

Même si des relations d'échange d'information et de collaboration ponctuelle entre services forestiers nationaux existent entre le Sénégal, la Gambie et la Guinée Bissau, la maîtrise de l'exploitation des ressources naturelles demeure un exercice difficile eu égard au cloisonnement des initiatives nationales en la matière. Certaines démarches conjointes ont néanmoins été entreprises, en matière d'harmonisation des mécanismes de contrôle et de régulation des flux transfrontaliers de produits forestiers. Elles méritent d'être approfondies, en associant les populations grâce à la coopération décentralisée transfrontalière, dans le cadre du programme d'Appui à la Gestion Intégrée des Ressources naturelles des bassins du Niger et de la Gambie (AGIR) qui regroupe la Gambie, la Guinée, la Guinée Bissau, le Mali et le Sénégal.

Par ailleurs, les flux commerciaux font l'objet de multiples prélèvements de la part des corps de contrôle. Ces barrières non légales n'ont souvent pour objet que de leur procurer des rétributions complémentaires et constituent un manque à gagner pour les États, qui perdent ainsi des ressources normalement associées aux dédouanements légaux. Dans le sud du Sénégal, la contribution au trésor des eaux et forêts est supérieure à celle des douanes, ce qui ne laisse de surprendre eu égard à la quantité de flux qui parcourent cette région. Cette situation suscite des tensions entre les échelons centraux et déconcentrés des corps de contrôle. La forte fiscalité indirecte ne semble pas en mesure d'augmenter suffisamment les ressources publiques, car elle favorise l'enrichissement illicite de membres des corps de contrôle. Dès lors, l'instauration d'une TVA assez élevée sur les produits du cru ne représente-t-elle pas une protection déguisée alors que leur circulation fait l'objet d'une tarification harmonisée ? En tout état de cause, la simplification des procédures de contrôle et la limitation de leur nombre seraient souhaitables.

Face à de tels problèmes, l'augmentation du trafic maritime pourrait représenter une solution. Peu de navires de marchandises couvrent en effet les flux côtiers. Depuis l'interruption du trafic du *Joola*, nombre de commerçants ont cessé leur activité, surtout les semi grossistes de marchandises alimentaires dont les faibles marges ne résistent pas aux prélèvements plus ou moins légaux.

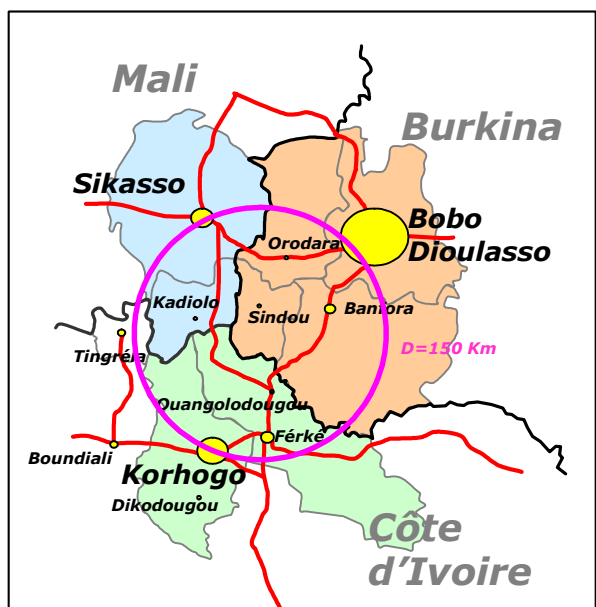
La plus value liée au développement des infrastructures de communication dans cet espace serait immense, compte tenu de la densité des flux et du maillage des marchés intérieurs et littoraux. Les échanges croîtraient sans doute considérablement s'ils ne butaient constamment sur de lourdes contraintes infrastructurelles. Elles affectent notamment les routes reliant les *loumos*, dont l'état de dégradation pose un grand nombre de problèmes : les coûts des produits sont accrus par la lenteur des déplacements entre les centres de production, les *loumos* et les marchés urbains.

Une politique d'aménagement des marchés, en infrastructures de stockage et de conditionnement, faciliterait les transactions tout en permettant aux opérateurs d'exercer un contrôle stratégique sur les prix. D'autre part, dès lors que la plupart des échanges sur les marchés urbains, voire à l'exportation, portent sur des produits bruts, il s'agit de favoriser l'essor de micro-entreprises rurales susceptibles de les transformer.

Une politique de crédit demeure enfin indispensable dans une zone où la richesse des réseaux hydrologiques offre d'énormes potentialités agricoles. L'ensemble des producteurs sont confrontés à une pénurie du crédit agricole. Les crédits sont non seulement importants pour augmenter les volumes de production et les rendements, mais également pour financer la commercialisation. Les producteurs sont généralement défavorisés par rapport aux commerçants. Les politiques de crédit devraient cependant s'étendre aux catégories de commerçants frappés par la pénurie de crédit.

ANNEXE 2 : QUELQUES ENJEUX TRANSFRONTALIERS DANS LA ZONE S.K.BO

(L. Bossard, Secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest)



Sikasso, Korhogo et Bobo Dioulasso forment un carrefour triangulaire compris dans un cercle de 150 km de diamètre. Chacune des trois villes est distante de 400 à 500 km des grandes villes les plus proches (Bamako, Ouagadougou, Bouaké). Ces trois localités constituent donc l'ossature d'un espace pouvant développer des dynamiques autonomes. Il réunit huit circonscriptions administratives dont deux cercles maliens (Sikasso et Kadiolo), quatre provinces burkinabè (Kénédougou, Houët, Léraba et Comoé) et deux départements ivoiriens (Korhogo et Ferkessédougou).

La zone ainsi définie couvre une superficie de 150 000 km² (supérieure à celle du Bénin) et compte une population estimée, en 2000, à 4 millions de personnes (soit 11% de la

population cumulée du Mali, de la Côte d'Ivoire et du Burkina). Le nombre d'habitants qui résident en milieu urbain est de 900 000, soit environ un tiers de la population totale. Bobo Dioulasso domine largement ce réseau urbain, suivie de Korhogo et Sikasso. En dehors des trois pôles, seules Ferkessédougou et Banfora peuvent prétendre animer une aire d'influence économique propre.

Le produit local brut de la zone en 2000 est estimé à 1000 milliards de francs CFA (10% du PIB des trois pays cumulés), soit 272 000 CFA par personnes. Les principales activités économiques sont l'agriculture vivrière (228 mds), le commerce (180 mds), l'élevage (150 mds), l'industrie manufacturière (122 mds) et l'agriculture de rente (70 mds).

2.1. Ce que les trois zones ont en commun

- L'appartenance à l'UEMOA et le fait que l'essentiel des échanges de personnes et de marchandises entre ces pays passe par les trois villes qui en sont donc les «compteurs».
- L'appartenance à la zone climatique soudano-sahélienne dotée de potentialités agricoles très importantes qui ne demandent qu'à être mise en valeur pour répondre à la forte croissance de la demande urbaine dans la zone et en Afrique de l'Ouest.
- Une instabilité foncière aiguë : compétition entre productions agricoles et animales, pressions migratoires, incertitudes liées aux nouvelles lois foncières.
- Le coton, qui est la culture industrielle dominante, de sorte que l'aménagement du territoire basé sur l'agriculture industrielle et le trafic régional s'analyse d'abord comme l'organisation de cette filière.
- Une vocation de marchés de collecte de productions agricoles et de centres de redistribution de produits manufacturés.
- L'enclavement et l'emprise de la basse Côte d'Ivoire. C'est par Abidjan qu'est exporté le coton. C'est en Côte d'Ivoire qu'est transformée une partie du coton produit au Mali et au Burkina. En sens inverse, la Côte domine l'intérieur dans la redistribution des biens importés

de régions extérieures à l'Afrique. Mais depuis le déclenchement de la crise en Côte d'Ivoire, les deux capitales sahéliennes cherchent à diversifier leurs connexions au marché international : Dakar Conakry et Nouakchott pour Bamako ; Accra, Lomé et Cotonou pour Ouagadougou.

- Une unité culturelle certaine : celle de l'aire voltaïque, sénoufo et bobos cultivateurs, avec la présence très ancienne, dans le commerce et le pouvoir, d'une forte minorité dioula (groupe mandingue). Une histoire commune les a marqués (royaume du Kéné Dougou, conquêtes de Samory...), avant que la colonisation ne fixe les frontières actuelles et partage cette vaste zone relativement homogène entre trois pays différents.

2.2. Les potentiels à développer

La crise en Côte d'Ivoire ne pourra masquer pendant longtemps la nécessité pour les trois pays concernés, de travailler ensemble au développement de la zone SKBO, pour le bénéfice des pays sahéliens comme pour celui du Sud de la Côte d'Ivoire. Développer la zone SKBO, c'est en effet développer la capacité commune des trois pays concernés, à répondre à la croissance du marché régional face aux produits du marché mondial ou en provenance d'Afrique australe. Il y va également de l'avenir de l'économie du Sud de la Côte d'Ivoire dont l'une des composantes essentielle est de jouer le rôle d'interface entre le marché mondial et le marché de la savane. On trouvera ci-après quelques exemples (en fonction des secteurs) issus de contacts avec des opérateurs locaux pour qui la frontière est d'abord perçue comme une forte contrainte au développement de synergies économiques.

Coton. Lorsque les pays de l'UEMOA s'accordent sur la promotion de l'économie de marché et sur le démantèlement total des tarifs, il paraît anachronique que la libéralisation et/ou privatisation des filières coton au Burkina Faso, en Côte d'Ivoire et au Mali ignore la problématique frontalière SKBo, où se concentre la plus grande partie de la production. N'est-il pas logique et nécessaire d'organiser, avec l'ensemble des acteurs concernés, des synergies opérationnelles en matière d'approvisionnement en intrants (les besoins de la seule zone SKBo sont probablement de l'ordre de 100 000 tonnes par an) et en insecticide (plusieurs millions de litres par an), ainsi qu'en matière de collecte, de transport, d'égrenage et d'évacuation ? La mise en œuvre de ces synergies ne serait-elle pas également l'occasion d'atteindre la masse critique et le niveau d'organisation nécessaire pour réussir là où les stratégies nationales ont échoué : intégration coton/élevage (tourteaux), fabrication locale d'une partie des engrais, etc. ?

Céréales. L'ensemble de la zone SKBo connaît depuis une décennie, une évolution agricole rapide liée au coton et débouchant sur une très forte progression de la production de maïs. Ce maïs est principalement destiné à l'approvisionnement des marchés urbains, proches mais également éloignés (jusqu'au Niger). Les associations de commerçants souhaitent développer en commun une stratégie de prospection et d'offre, une négociation des réponses aux besoins en services, en formation et information sur l'offre et la demande, et une définition d'un cahier des charges pour la qualité des produits (contrôle qualité, label).

Mangues. Avec près de 10 000 tonnes par an, la Côte d'Ivoire est le deuxième fournisseur du marché Europe derrière le Brésil. La région de Korhogo est la plus grande région exportatrice de Côte d'Ivoire. En réalité, une partie importante des mangues de Korhogo provient des régions de Bobo Dioulasso et Sikasso. La « filière mangue SKBo » est essentiellement informelle du fait des contraintes liées au passage des frontières et des difficultés de coopération économique entre les trois pays. L'essentiel des capacités de conditionnement et d'emballage se trouve dans la partie ivoirienne, mais la coopération entre entrepreneurs ivoiriens et commerçants burkinabés ou maliens s'avère très difficile. D'autre part, les opérateurs ivoiriens exportent par bateau via Abidjan (situé à 700 km) ou par avion via Yamoussoukro (situé à 400 km) ; alors que l'aéroport de Bobo Dioulasso se trouve à 150 km.

Viande. Les régions de Sikasso et Bobo Dioulasso sont désormais les principaux centres de regroupement du bétail de leurs pays respectifs à destination de la côte. Le département de Korhogo est quant à lui le principal centre ivoirien de regroupement et de commercialisation du bétail en Côte d'Ivoire. A ce potentiel s'ajoute la disponibilité en sous produits de l'agriculture pour l'alimentation animale (coton, maïs, sorgho, etc.). Beaucoup d'éléments sont en théorie réunis pour faire de la zone SKBo, un centre de production et de commercialisation de viande, compétitif face aux importations subventionnées européennes ou en provenance d'Afrique australe.

I. *Préambule*

Les frontières sont des "cicatrices de l'histoire". La coopération transfrontalière contribue à atténuer les inconvénients nés de l'existence de frontières, à surmonter la position périphérique de certaines régions frontalières au sein de leur État et à améliorer les conditions de vie de la population. Elle doit englober tous les domaines, que ce soit la culture, le social, l'économie ou les infrastructures. La connaissance et la compréhension du voisin sont tout aussi importantes que l'établissement de relations de confiance.

La pluralité des problèmes et des opportunités que l'on rencontre de part et d'autre des frontières en Europe rend la coopération transfrontalière indispensable. Elle permet d'appliquer les principes du droit international aux régions transfrontalières et à la coopération entre collectivités publiques au niveau sub-étatique et entre les différents groupes de populations par delà les frontières. Elle favorise la paix, la liberté, la sécurité et la sauvegarde des droits de l'homme, ainsi que la protection des minorités ethniques et nationales. De ce fait, les régions frontalières et transfrontalières joueront le rôle de ponts et formeront les pierres angulaires du processus d'unification européenne et de la vie en commun des populations européennes et des minorités.

La subsidiarité et le partenariat, indispensables au niveau européen, national, régional et local le sont également pour la coopération transfrontalière. Les expériences positives acquises au travers la coopération transfrontalière, concrète et proche des besoins du citoyen, au sein de l'Union Européenne et du Conseil de l'Europe, doivent inspirer la coopération croissante avec et entre l'Europe centrale et orientale et avec la frange méridionale des États non européens.

II. *Fondements historiques et politiques*

1. *Aspects historiques*

L'Europe actuelle est imprégnée par une culture et une histoire communes. Jusqu'au XVIIème siècle surtout, se mit en place une mosaïque de provinces forgées par l'histoire. Le XVIIIème siècle, caractérisé par le développement dynamique dans les domaines de l'industrie et de la politique, vit apparaître les concepts de constitutionnalité, de droits de l'homme, de droits fondamentaux, de libéralisme économique. Dans le champ tendu autour du concept de région, qui s'est développé avec de nombreuses similitudes, s'est imposé l'idée dominante d'Etat-Nation au XIXème et au XXème siècles. Les frontières des États nationaux provoquèrent souvent en Europe le découpage des provinces forgées par l'histoire, avec leurs différentes régions et leurs ethnies. Mais ni celles-ci, ni ceux-là, ne cessèrent pour autant d'exister.

2. *Aspects politiques*

C'est à partir d'impératifs de défense que s'affirma le concept traditionnel de frontière étatique. Juridiquement, les frontières constituent une ligne au-delà de laquelle cesse la souveraineté des États.

A l'époque des Etats-Nations et de leurs démêlés belliqueux, la crainte des agressions militaires commanda la mise en place de bandes frontalières plus ou moins larges, qui se distinguaient de par leur situation périphérique dans divers domaines: économie, transports, culture et peuplement; du centre des États vers les frontières, ces activités allaient en s'affaiblissant.

Sauf à de rares exceptions, les provinces frontalières évoluèrent ainsi vers l'état de régions faiblement structurées, rarement ou insuffisamment accessibles par la route ou par le rail.

L'extension des moyens de communication - moyens de transport, imprimerie, plus tard la radio et le téléphone - favorisa, par la force des choses, un alignement sur les centres nationaux, et sur une façon proprement nationale d'appréhender le monde. La mentalité nationale détermine la culture, l'économie, la politique, la société toute entière. Cette évolution fut particulièrement évidente dans les régions frontalières de l'Europe et conduisit la population de celles-ci à une perte d'identité, alors que depuis des siècles, et en dépit des frontières étatiques nouvelles, des liens historiques, culturels, linguistiques et familiaux avaient été maintenus.

De l'Europe du sud en passant par l'Europe centrale et orientale jusqu'à la Scandinavie et à l'Irlande, on constate l'existence d'une multitude de régions frontalières typiques, confrontées souvent à des problèmes identiques. La région frontalière voisine connaît en général les mêmes problèmes.

Après la deuxième guerre mondiale, les États européens, les régions et les communes s'attaquèrent à ces problèmes issus du contexte historique et non pas du contexte culturel (ex. : le problème des minorités). Le Conseil de l'Europe et l'Union Européenne sont devenus des plateformes de compréhension réciproque. Les États et les Régions européennes de l'Est furent exclus de ce développement politique jusqu'à la fin des années 80. De nombreuses frontières des États de l'Est européen démontraient d'une façon alarmante leur caractère de barrière infranchissable (le Rideau de Fer), érigée pour des raisons d'ordre politique.

Depuis la fin des années 80, trois processus parallèles se développent en Europe, qui, de prime abord, semblent différents, mais qui sont de par leurs contenus politique et économique en étroite liaison :

- La suppression des frontières intérieures au sein de l'Union Européenne et de ce fait, un déplacement de leurs fonctions antérieures vers les frontières extérieures de l'Union Européenne par rapport aux pays tiers. Ce mouvement s'est intensifié par l'extension de l'Union Européenne depuis le début de 1995.
- Les efforts déployés pour lier des contacts consensuels, politiques et économiques avec les pays tiers, au travers des frontières externes de l'Union Européenne.
- Le processus de démocratisation dans les États de l'Europe centrale et orientale et leur admission au sein du Conseil de l'Europe.

Les régions frontalières et transfrontalières d'Europe sont tout particulièrement concernées par tous ces développements.

A l'heure actuelle, les frontières ont largement perdu leur caractère de barrière nationale d'antan, même si des différences manifestes de nature économique et sociale subsistent tant au niveau des frontières internes qu'externes de l'Union Européenne vers l'Europe centrale et orientale et parmi les frontières de l'Europe orientale et de l'espace méditerranéen.

La vacuité des espaces engendrée par les frontières subsiste encore dans de nombreuses zones frontalières et transfrontalières. Ces espaces font souvent office de "zone-tampon" entre les espaces nationaux de l'Europe en formation. Néanmoins, il convient d'observer que de nombreuses régions frontalières d'Europe ne sont pas seulement séparées par une frontière étatique, mais également par des obstacles géographiques (fleuves, lacs, mers, montagnes), les confrontant à des problèmes particuliers.

C'est seulement avec la réduction des frontières économiques, sociales, culturelles, communicatives et juridiques et avec l'intégration de l'Europe vers une unité dans la pluralité que la situation périphérique nationale de nombreuses régions frontalières peut devenir une situation européenne favorable; des régions frontalières aux frontières extérieures de l'UE pourront s'affranchir de leur isolement par des liens d'association. Les régions frontalières et transfrontalières joueront alors le rôle de ponts et constitueront les zones-test de cette unification européenne.

III. Objectifs de la coopération transfrontalière en Europe

1. Une nouvelle qualité des frontières: des espaces de rencontre

Nulle part ailleurs que dans les régions frontalières d'États voisins, n'est mieux reconnue la nécessité de dépasser des réglementations nationales handicapantes. Ce qui, pour le citoyen de "l'intérieur", demeure souvent une théorie européenne, constitue, pour celui qui vit dans une région frontalière, une expérience vécue quotidiennement. Celui-là souffre des conséquences de la frontière : c'est pourquoi il souhaite la disparition des causes et principes qui sont à la source des problèmes auxquels il est confronté. La disponibilité des citoyens des communes et des régions à chercher en commun des solutions transfrontalières, n'implique pas l'intention de vouloir faire disparaître la souveraineté des États. Il s'agit simplement de surmonter les cicatrices laissées par l'histoire, de permettre à la population vivant de part et d'autre d'une frontière de mieux coopérer et de vivre ensemble, et de concrétiser ainsi une "Europe des citoyens".

L'objectif de l'action menée au sein des régions frontalières et le but poursuivi au travers de la coopération transfrontalière sont la suppression des obstacles et des facteurs de distorsion existants entre ces régions, ainsi que le dépassement de la frontière, tout au moins la réduction de son importance à une simple frontière administrative. Les populations des régions frontalières ont le droit de revendiquer des conditions de vie identiques au sein de cette Europe nouvelle qui naît des progrès de l'intégration et du développement économique. Le "visage humain" de la politique européenne peut mieux se manifester là où la volonté en faveur de la coopération est mise en pratique - et s'avère vitale - c'est-à-dire dans les régions frontalières. Ici l'action menée afin de faire disparaître les barrières doit être poursuivie et la coexistence "dos à dos" doit se transformer en existence "face à face".

2. Renforcement des conditions économiques et socio-culturelles

C'est pas à pas que des progrès au profit des régions frontalières se sont réalisés. Les centres économiques se situant dans une zone frontalière voient souvent une frontière les séparer de leur arrière-pays naturel (géographiquement parlant), ceci entraînant des distorsions au niveau des structures commerciales et tertiaires. Pendant des décennies, les zones frontalières ont souffert de carences en matière d'infrastructure de transport, au niveau des raccordements et des liaisons principales. La création de grandes infrastructures dans les zones frontalières, lorsqu'elle est acquise, ne s'est fait dans la plupart des cas qu'avec des décennies de retard par rapport aux régions dites de "l'intérieur". Là où ces infrastructures manquent, on constate également une carence dans les facteurs fondamentaux du développement transfrontalier et interrégional.

C'est la raison pour laquelle les régions frontalières et transfrontalières doivent souvent se mobiliser contre le manque d'emplois, notamment qualifiés, contre le manque d'organismes de formation nationaux ou transfrontaliers, contre la discrimination lors de l'embauche dans le pays voisin et contre un marché du travail qui n'est pas transparent.

Les entreprises des régions frontalières manquent souvent de connaissances suffisantes en ce qui concerne les possibilités qu'offre le marché, les opportunités à l'exportation et les ressources en marketing de l'autre côté de la frontière. Elles se plaignent des possibilités réduites d'exploitation des résultats de la recherche-développement de l'autre côté de la frontière tout comme des effets d'écartement en raison de meilleures conditions de concurrence dans le pays voisin. Par ailleurs, l'accès aux marchés publics et de programmes de recherche-développement est souvent restrictif outre-frontière. Il convient de constater parallèlement que ces problèmes prennent une plus ou moins grande ampleur suivant qu'il s'agit de l'une ou de l'autre région frontalière et selon que certaines d'entre elles cherchent à y remédier, avec divers degrés de réussite.

La population attend de la région frontalière la résolution de ce type de problèmes, dont elle ne porte pas la responsabilité. Les problèmes qui subsistent en Europe se concentrent près des frontières comme dans un "point focal". Les différences sont particulièrement visibles dans les domaines suivants :

- Structures et compétences des niveaux administratifs,
- Législation fiscale et sociale,
- Législation en matière d'aménagement du territoire et de planification,
- Réglementation en matière d'environnement et de gestion des déchets,
- Organisation et systèmes des transports,
- Problèmes frontaliers quotidiens,
- Disparités économiques et monétaires persistantes,
- Contre-investissements dans le domaine tertiaire et social, dus à des Barrières financières, juridiques et de planification.

Pour toutes ces raisons des réseaux transfrontaliers d'entraide au niveau local et régional sont nécessaires. Il s'agit de réseaux qui permettent une coopération économique et infrastructurelle, mais qui créent aussi un climat de confiance par la suppression des barrières, par ex. : dans le domaine social, dans le domaine linguistique, pour la solution des problèmes frontaliers quotidiens, pour la promotion de la compréhension culturelle, etc.

Par conséquent, la coopération transfrontalière représente dans toutes les parties de l'Europe une tâche d'avenir urgente, allant au-delà de l'an 2000, qui doit être abordée à la fois avec énergie et attention.

3. *Les régions comme moteur de la coopération transfrontalière*

3.1. Partenariat et subsidiarité

L'Europe est avant tout caractérisée par une pluralité régionale. Ceci doit être considéré comme une qualité. La construction de la maison européenne commune et l'étroite coopération européenne dans tous les domaines doivent tenir compte des structures régionales et de leurs particularités, et elles doivent les conserver et les développer. Une solidarité durable avec les régions frontalières et transfrontalières particulièrement défavorisées est indispensable.

L'introduction vaste et conséquente de la notion de régionalisation dans l'ordre constitutionnel des États d'Europe favorise directement la coopération transfrontalière régionale. Elle correspond aux objectifs du Conseil de l'Europe et aux objectifs de l'Union Européenne ainsi qu'aux accords d'association avec l'Europe centrale, orientale et méditerranéenne.

La coopération transfrontalière se réalise dans diverses formes, qui peuvent être des commissions gouvernementales, des commissions d'aménagement du territoire ou des "Euro-régions" transfrontalières ou encore des formes de coopération intercommunale. Ils sont, suivant

le cas, actifs au travers d'accords fondamentaux. De ce fait, les structures transfrontalières peuvent être conçus sur une base étatique/régionale ou régionale/communale.

Une meilleure harmonisation et une coopération intensifiée entre les centres de décision européens, nationaux, régionaux et locaux sont incontournables, afin de parvenir à la solution des problèmes frontaliers et transfrontaliers. Pour cette raison subsiste la nécessité pressante :

- De faire en sorte que les décisions élaborées au niveau européen soient traduites dans une politique concrète par les parlements et autorités nationaux;
- Que toutes les autorités européennes et nationales compétentes contribuent plus activement à la résolution des problèmes frontaliers au travers de décisions adéquates,
- Que les idées qui se sont développées au niveau local et régional soient représentées avec vigueur au niveau national et européen,
- Que les intérêts légitimes des régions frontalières et transfrontalières trouvent une représentation adéquate et directe dans le cadre du Conseil de l'Europe et de l'Union Européenne,
- De parvenir aux arrangements juridiques nécessaires entre les différents États et particulièrement à l'intérieur de l'Union Européenne pour établir une coopération transfrontalière de droit public au niveau régional et local.

3.2. Régions frontalières et transfrontalières comme passerelle menant chez le Voisin.

L'existence d'une identité régionale au sein des États et de l'Europe peut également être perçue dans les régions comme la pierre angulaire de l'Union Européenne. Le long des frontières européennes, les régions frontalières jouent un rôle essentiel : celui de pont, et grâce aux étroites relations existantes entre les citoyens, elles offrent d'excellentes chances de développement. C'est la raison pour laquelle, il serait bon que celles-ci soient davantage soutenues et encouragées par toutes les institutions nationales et européennes, ainsi que par toutes les forces politiques. S'ajoutant à la planification communale et aux références étatiques données pour la planification régionale, ainsi que les concepts de développement européen, les régions frontalières et transfrontalières apparaissent comme moteur du développement régional transfrontalier.

4. *Harmonisation des charnières de la politique européenne d'aménagement du territoire*

L'aménagement du territoire peut se définir aujourd'hui comme organisation volontaire des relations entre l'homme et son environnement. L'aménagement du territoire dans les régions frontalières et transfrontalières contient les lignes directrices de développement durable et d'arrangement de l'espace et les moyens pour sa réalisation dans les États situés de part et d'autre de la frontière. Une véritable politique d'aménagement transfrontalier en tant que telle existe à peine, mais on y tend :

- Au sein des régions frontalières et transfrontalières, des dispositions contribuant à l'établissement d'un niveau de vie non pas identique mais de nature similaire doivent être adoptées;
- La structuration de l'espace doit être réalisée en fonction des données naturelles, de la protection de l'environnement, ainsi que des exigences infrastructurelles, économiques, sociales et culturelles de la région transfrontalière, de telle sorte qu'elle puisse contribuer le mieux possible au libre épanouissement de la personnalité au sein de la communauté;
- La structure spatiale à laquelle aspirent les régions frontalières doit s'insérer dans les schémas d'aménagement élaborés par les États et par l'Europe;

- La politique d'aménagement du territoire des États membres du Conseil de l'Europe et de l'Union Européenne (Charte européenne d'aménagement territoire, "Europe 2000+", Concept européen d'aménagement du territoire) doit accorder un haut degré de priorité à la coopération transfrontalière.

5. *Élimination des déséquilibres économiques et des entraves*

La situation des régions frontalières et transfrontalières d'Europe est caractérisée par divers déséquilibres économiques et par des entraves, aussi bien à l'intérieur de l'Union Européenne que dans les régions situées le long des frontières externes de l'Union Européenne et celles de l'Europe de l'Est. Les vastes disparités existant en matière de développement économique constatées en Europe occidentale, centrale, orientale et méridionale se heurtent directement dans les régions frontalières.

Compte tenu de ces disparités paneuropéennes, la coopération transfrontalière régionale permet de supprimer progressivement dans un cadre régional concret ces déséquilibres et entraves économiques, en partenariat avec les États et les instances européennes. Malgré une grande diversité au niveau des problèmes économiques au sein des régions frontalières d'Europe, on relève de nombreuses similitudes quant aux objectifs politiques. On observe en Europe une concentration des activités économiques dans les régions dites "intérieures" au détriment des régions frontalières dû à leur situation périphérique. Dans certains cas, ces déséquilibres (structure économique et revenus très divergents) sont frappants comme par exemple en Europe méridionale, centrale et orientale. Dans d'autres cas, ils ne sont décelables qu'après une analyse plus précise, par exemple dans les régions frontalières d'Europe occidentale, qui doivent se battre contre les conséquences de l'ancien développement monostructurel au niveau industriel. Une concertation des politiques d'aménagement du territoire, des politiques régionales et structurelles au niveau européen et étatique peut désamorcer l'effet d'accumulation du travail, des services et de capitaux dans les centres industriels d'Europe, ceci également afin de contrer la fuite des ressources en dehors des zones frontalières d'Europe.

Il s'agit de :

- Remédier à l'insuffisance en infrastructures dans les régions frontalières (avant tout en Europe méridionale, centrale et orientale) et d'en améliorer le caractère fonctionnel national et suprafrontalier sans détournement des programmes de promotion de coopération frontalière au profit de mesures nationales,
- Supprimer les carences existantes en matière de transport transfrontalier de personnes et de marchandises,
- Faire progresser le P.I.B. et le pouvoir d'achat souvent plus faible par rapport à la moyenne nationale,
- Etablir un véritable marché d'emploi transfrontalier (y compris en Europe centrale et orientale),
- Stopper ou du moins réduire aux frontières extérieures de l'U.E. ainsi qu'en Europe centrale et orientale les disparités pernicieuses sur le plan monétaire et des salaires pour créer ainsi les conditions nécessaires à la mise en place d'une coopération transfrontalière active. Ceci s'applique tout particulièrement aux régions frontalières les plus démunies de l'U.E. et en Europe centrale et orientale.

Les problèmes spécifiques des régions frontalières et suprafrontalières européennes doivent également être pris en considération dans les échanges croissants et à grande distance de marchandises, de la libre circulation des hommes, de la main-d'oeuvre, des services et des capitaux entre les États européens:

- Les problèmes frontaliers quotidiens,
- Le trafic journalier des travailleurs frontaliers,
- L'extension des infrastructures de grande ou de petite dimension,
- La suppression des entraves administratives et juridiques aux échanges,
- Le développement économique unilatéral ou insuffisant compte tenu de la situation périphérique nationale,
- La protection de l'environnement,
- Les barrières culturelles et linguistiques etc. .

IV. Mesures

1. Intensification d'un développement durable de l'espace transfrontalier et politique régionale

Afin d'intensifier le développement de l'espace transfrontalier et la politique régionale, les mesures suivantes sont proposées :

- Observation constante de l'espace transfrontalier au travers d'analyses socio-économiques, Concertation suprafrontalière périodique relative à toute planification spatiale,
- Élaboration et révision périodique d'un catalogue des problèmes rencontrés dans les zones frontalières,
- Élaboration de plans directeurs et d'idées directrices en matière d'aménagement du territoire transfrontalier ainsi que leur prise en compte dans la planification spatiale nationale,
- Élaboration en commun de plans régionaux transfrontaliers contraignants en tant que forme optimale d'un aménagement du territoire transfrontalier,
- Planification locale transfrontalière en commençant tout d'abord par une intensification de la concertation entre les différents plans,
- Concertation et participation transfrontalières relatif aux mesures et équipements ayant des incidences importantes sur l'aménagement régional,
- Concertation progressive en ce qui concerne les instruments d'aide dans les régions frontalières,
- Participation transfrontalière de la population et des communes dans toutes les mesures et planifications ayant des incidences sur l'espace frontalier.

Ces mesures en matière de politique régionale et d'aménagement du territoire devraient être intégrés pour leur réalisation plus aisée dans des "Concepts de développement transfrontaliers régionaux" et des "Programmes opérationnels" (comme par ex. dans INTERREG et PHARE).

2. Infrastructures et économie

2.1 Renforcement de la position des régions frontalières dans la compétition pour le choix des localisations

Une politique régionale infrastructurelle et économique dans les zones frontalières et transfrontalières devrait pouvoir permettre d'aboutir à une coordination et finalement à une harmonisation des mesures et des normes infrastructurelles, économiques et sociales, ainsi qu'à la suppression des différences (liées à la présence d'une frontière) en matière de

développement. Pour cette raison, il est nécessaire d'intégrer ces politiques dans les objectifs fondamentaux des politiques nationales et européennes (par exemple en matière de politique agricole, structurelle, économique, d'aménagement du territoire, régionale, sociale, etc.). Il importe que les régions frontalières elles-mêmes élaborent et étendent les "Concepts de développement transfrontalier régionaux" et les "Programmes opérationnels", qui constituent les bases communes du développement des régions frontalières et transfrontalières.

2.2 Amélioration des infrastructures de transport

Les infrastructures de transport, les approvisionnements en énergie jouent aujourd'hui un rôle primordial sur le plan international. C'est pour cette raison qu'ils composent les mesures et les instruments les plus importants de la politique d'aménagement du territoire et de la politique régionale dans les régions transfrontalières.

La construction et/ou le développement des liaisons ferroviaires et routières, des aéroports ainsi que des voies navigables ont une importance capitale pour les régions frontalières, qui souffrent très souvent encore aujourd'hui de leur situation périphérique au sein de leur État et même de l'Europe. C'est grâce à cela que, les conditions nécessaires à la coopération transfrontalière sont créées.

Les axes internationaux qui traversent les régions frontalières et transfrontalières doivent relier celles-ci à des centres nationaux. C'est seulement l'interconnexion, spécifique à chacune des régions, et l'utilisation d'infrastructures de grande dimension qui permettent d'éliminer des goulots d'étranglement, dus à la situation frontalière. Elle fait des régions frontalières des ponts entre les États et contribue en même temps au développement interne des régions transfrontalières.

Les liaisons internationales ne doivent cependant pas faire des régions frontalières seulement des zones de transit. La construction et l'aménagement des infrastructures de transport doivent tenir compte des intérêts des populations habitant dans les zones concernées mais aussi des exigences de la protection de la nature et de l'environnement. Des projets d'infrastructures ne doivent être réalisés qu'avec la participation équitable des régions frontalières et transfrontalières concernées.

Les mesures suivantes pourraient contribuer au développement des régions frontalières et transfrontalières:

- Orienter les objectifs en matière de politique de transport par rapport aux politiques structurelles et régionales communes et aux stratégies européennes et pas seulement par rapport à la densité du trafic et du flux routier existant,
- Développer des grandes axes de circulation dans certaines régions frontalières, afin de les faire sortir de leur situation périphérique (Europe méridionale, Pyrénées, Alpes, Europe centrale et orientale) et une combinaison des modes de transport, adaptés aux particularités de la région,
- Achèvement des liaisons manquantes (les "missing links") entre les axes et les réseaux régionaux, nationaux et transeuropéens,
- Planification commune et non concurrente d'aéroports à construire ou à développer,
- Développement des réseaux transfrontaliers dans le domaine du transport public de personnes ainsi que la suppression de barrières d'utilisation et de systèmes tarifaires liés à l'existence d'une frontière,

- Construction et/ou développement des postes frontières le long de toutes les frontières externes de l'Union Européenne, y compris en Europe centrale et orientale, afin de réduire le temps d'attente et d'accélérer les transports,
- Construction et/ou développement concertés de terminaux pour les transports combinés et de centres de transport de marchandises,
- Développement de réseaux transfrontaliers dans le domaine de l'énergie,
- Harmonisation des instruments d'aide et de financement de part et d'autre d'une frontière, ce qui constitue souvent un préalable pour pouvoir opérer un transfert des transports vers le rail et les voies navigables, ce qui serait politiquement souhaitable,
- Utilisation des programmes d'aide de l'Union Européenne au profit des régions frontalières pour des programmes transfrontalières directs.

2.3 Amélioration de la télématique et de la communication

Le développement de la télématique et d'autres systèmes de communication offrent aux régions frontalières une opportunité pleine de promesses pour leur propre développement, tout particulièrement aux frontières extérieures de l'Union Européenne et en Europe centrale et orientale leur permettant ainsi de s'affranchir de leur situation périphérique et d'éliminer par là même les inconvénients traditionnels de leur localisation géographique.

L'Union Européenne et les gouvernements nationaux sont donc invités à effectuer les investissements nécessaires aux systèmes de télématique et de communications dans les régions frontalières et transfrontalières en allant au moins de pair avec de tels investissements dans les agglomérations centrales du territoire national. Les erreurs commises dans le passé notamment dans les investissements infrastructurels (ex. transports) ne devraient pas se répéter avec le développement des réseaux de télécommunication. C'est à cette condition seulement que les avantages des systèmes modernes de télématique et de communication modernes pourront aussi profiter aux régions jusqu'ici souvent défavorisées.

Les mesures suivantes en faveur de la télématique et les communications contribuent d'une manière décisive au développement des régions frontalières et à l'élimination des inconvénients d'une situation périphérique:

- Développement de réseaux d'information et de télécommunication (dans les régions frontalières), compatibles avec le système d'ISDN (Integrated Services Digital Network).
- Développement transfrontalier d' "autoroutes électroniques de données" à rayon suprarégional qui vont déterminer l'avenir,
- Élimination de barrières administratives, économiques et techniques dues à l'existence d'une frontière et faisant obstacle à l'utilisation des moyens d'information et de la télématique,
- Création d'un système tarifaire frontalier en utilisant des "gateways" notamment pour le téléphone, les "mailbox", télétexte, Minitel, etc.,
- Promotion de "télé-maisons" pouvant être utilisées de part et d'autre d'une frontière en tant que centre d'information et de télématique notamment dans les régions à faible densité de population,
- Création de centres de transfert transfrontaliers dans les universités, grandes écoles techniques et autres instituts de formation,
- Échange transfrontalier des données entre universités, instituts et laboratoires de recherche pour le transfert d'innovations, connaissances et résultats de recherche et évaluation des marchés internationaux, l'accès à la clientèle, etc.

2.4 Amélioration de la situation économique

Alors que l'infrastructure transfrontalière procure les conditions nécessaires pour une coopération économique, il appartient à une politique économique et marché du travail concertés d'améliorer le développement économique régional et transfrontalier.

Malgré les différences d'ordre économique évidentes entre l'Europe occidentale, centrale, orientale et méridionale l'on observe de nombreux problèmes identiques dans les zones frontalières européennes qui font obstacle à la mise en place de nouvelles installations industrielles et tertiaires, à la restructuration d'industries existantes ainsi qu'à la suppression de déséquilibres économiques dans les zones faiblement structurées.

Les mesures suivantes doivent être prises en priorité et en partenariat entre le niveau régional, national et européen:

- Amélioration de la collaboration transfrontalière entre PME/PMI ;
- Développement de nouvelles relations transfrontalières entre producteurs et fournisseurs (de vieilles infrastructures se sont écroulées et de nouvelles n'ont pas encore pu se développer) ;
- Création d'emplois de remplacement pour des travaux et activités liées à l'existence d'une frontière, qui n'ont plus lieu d'être, vu la naissance d'un marché unique (par exemple douanes, service transitaires..) ou bien qui sont destinés à disparaître avec l'intégration croissante de l'Europe centrale et orientale ;
- Résolution des problèmes structurels liés au marché du travail transfrontalier ;
- Coopération transfrontalière dans la lutte contre les activités et transactions illégales dans le domaine du marché de travail ;
- Élimination des désavantages concurrentiels liés à la situation frontalière (systèmes d'appels d'offre publics et privés, barrières administratives, dumping social, retard du courrier, etc.) ;
- Résolution des problèmes sociaux engendrés par le flux grandissant des travailleurs frontaliers ;
- Promotion d'une formation professionnelle transfrontalière et reconnaissance réciproque des qualifications étatiques ;
- Mise en place de réseaux permettant d'aboutir à un marché de travail transfrontalier grâce à la coopération entre employeurs, syndicats et administrations ;
- Élaboration de dispositions juridiques et fiscales relatives à l'aménagement et à l'exploitation de zones industrielles transfrontalières ;
- Utilisation des avantages de coûts comparatifs dans les régions frontalières en tant que facteur compensateur et complémentaire mais sans recherche d'une concurrence déloyale ;
- Développement de concepts transfrontaliers pour le renforcement du tourisme en tant que facteur économique lié à la situation géographique ;
- Harmonisation des moyens et instruments d'aide régionale des deux côtés d'une frontière ;
- Élaboration et actualisation de données statistiques communes.

2.5 Amélioration de l'infrastructure des Services Publics

Les services publics des régions frontalières pourraient souvent être utilisés d'une manière plus rationnelle et financés d'une manière plus avantageuse, si le besoin transfrontalier était défini et si la "vision à demi-cercle" était surmontée. Les domaines particulièrement touchés sont la santé

publique (les hôpitaux, les centres de réhabilitation, les maisons de retraite), les établissements scolaires (maternelles, écoles bilingues, universités, I.U.T., établissements de formation professionnelle) et le secteur tertiaire (ambulances, complexes sportifs régionaux, police, zones résidentielles).

Les mesures à prendre en faveur du développement transfrontalier des services publics pourraient être les suivantes :

- Détermination du besoin transfrontalier qui constituera la base de la planification commune et du développement dans le domaine de services publics,
- Mise en place de syndicats intercommunaux transfrontaliers de droit public,
- Suppression des barrières juridiques et financières,
- Soutien et promotion de la formation professionnelle transfrontalière et des systèmes de formation continue,
- Planification et gérance des dispositifs transfrontaliers d'enlèvement d'ordures et de recyclage,
- Compensation financière transfrontalière dans le domaine des services publics sur la base des directives en vigueur au niveau national (par ex. mise en place de fonds compensatoires),
- Mise en place d'un dispositif social transfrontalier,
- Mise en place de systèmes juridiquement garantis de secours transfrontaliers et de plans de protection en cas de catastrophe.

3. *Amélioration de la protection transfrontalière de l'environnement et de la nature*

L'air, l'eau et le développement de la nature ne s'arrêtent pas aux frontières. Ceci implique une protection efficace de la nature et de l'environnement au-delà des frontières qui devrait être intégré, autant que possible, dans un plan directeur transfrontalier d'aménagement du territoire. Une architecture du paysage active dans les régions frontalières et transfrontalières sous-entend aussi bien une concordance dans la façon de procéder, comme la pollution atmosphérique, la pollution des eaux, la gestion des déchets et la lutte contre le bruit. Dans ce contexte il faut tenir compte des différences considérables dans la protection de la nature et de l'environnement et des priorités qui en résultent pour chacune des régions frontalières et transfrontalières.

Les mesures suivantes s'offrent pour une action efficace et concertée par l'aménagement du territoire dans les régions frontalières et transfrontalières:

- Application transfrontalière du principe "pollueur-payeur",
- Élaboration de programmes transfrontaliers de protection de l'environnement et de la nature au niveau régional, national et européen;
- Création de zones de loisirs, de sites naturels ou de parcs naturels suprafrontaliers de même que la mise en réseau des biotopes;
- Évaluation des paramètres potentiellement nuisibles de part et d'autre d'une frontière dans le cadre d'études d'impact sur l'environnement (par ex. à l'occasion d'un projet d'implantation industrielle, lors de l'utilisation de réserves provenant de la nappe phréatique, lors de la construction d'un complexe produisant des nuisances sur l'environnement),
- Établissement de banques de données et de systèmes d'alerte écologiques;

- Application du niveau de protection éventuellement plus élevé de l'autre côté de la frontière;
- Information intégrale de la population et accès paritaire des citoyens concernés de deux côtés d'une frontière aux procédures de consultation;
- Systèmes transfrontaliers d'information et de formation en tant qu'instruments d'une politique écologique préventive.

4. *La solution des problèmes des travailleurs frontaliers*

Le nombre de ceux qui, habitant d'un côté de la frontière, exercent leur activité professionnelle de l'autre côté, est considérable en Europe. Ce nombre varie en fonction des variations des conditions économiques des zones considérées. De même manière, le nombre de personnes franchissant la frontière pour faire leurs achats, du tourisme ou pour des raisons personnelles augmente sans cesse. Le fait de passer la frontière doit être considéré comme un fait banal dans cette Europe aspirant à l'unification. De ce fait, il est évident que des différences considérables apparaissent lorsqu'il s'agit des frontières internes de l'Union Européenne ou des frontières externes de celle-ci par rapport aux frontières d'Europe centrale et orientale, ou encore des frontières au sein de ces dernières. En outre, il faudrait faire la distinction entre frontaliers légaux et illégaux.

Les mesures suivantes tendront à résoudre les problèmes des travailleurs frontaliers :

- Application de la Charte Sociale européenne dans tous les États et les régions frontalières,
- Transposition du "Livre Blanc de la Commission Européenne relatif à la politique sociale européenne" dans les législations nationales,
- Élaboration de codes transfrontaliers régionaux relatifs aux droits et devoirs des frontaliers,
- Extension des traités d'amitié et d'association des États de l'Europe centrale et orientale et du Bassin méditerranéen avec leurs voisins immédiats et l'U.E. afin de résoudre les problèmes spécifiques des frontaliers aux frontières extérieures de l'Union ainsi de même qu'en Europe centrale et orientale;
- Amélioration de la coopération entre les services de la police, des douanes et de la protection des frontières pour la lutte transfrontalière contre la criminalité et ceci avec le concours des organes des euro-régions;
- Introduction ou amélioration du "petit trafic frontalier" (trafic local) pour les habitants des régions frontalières (maintenir ouverts des petits postes ou bien autorisation de passage aux postes normalement fermés la nuit, ouverture de passages le long de la "frontière verte" etc.);
- Simplification du contrôle douanier pour des frontaliers obligés de passer plusieurs fois par jour;
- Mesures compensatoires pour des variations de revenus et des cours des changes au profit des frontaliers;
- Amélioration de la protection du travailleur frontalier en ce qui concerne la stabilité de son emploi;
- Élimination des disparités dans le domaine de la sécurité sociale, de l'imposition, etc.
- Amélioration de la protection transfrontalière du consommateur.

5. *Promotion de la coopération culturelle transfrontalière*

La réduction de la méfiance et la création d'un esprit de confiance réciproque parmi les citoyens sont des éléments fondamentaux de toute coopération frontalière. La coopération culturelle transfrontalière occupe à cet égard une place primordiale en tant que base pour toutes les actions destinées à établir cette confiance. La connaissance de la région dans son ensemble: sa géographie, son évolution historique, les conditions de son économie, les structures régionales et ses composantes socioculturelles sont un préalable pour la participation active des citoyens et des autres partenaires. Elle est étroitement liée aux rencontres socioculturelles transfrontalières.

Les régions frontalières et transfrontalières peuvent et veulent contribuer à intensifier et à développer les rencontres et apporter ainsi leur contribution à l'intégration européenne tout en préservant leur riche pluralité culturelle. La coopération culturelle favorise aussi la compréhension pour les minorités nationales et ethniques ainsi que pour la nécessité de trouver une solution à leurs problèmes et de contribuer ainsi à l'établissement d'un esprit de tolérance et de compréhension entre les peuples. Les acteurs politiques et administratifs ainsi que la presse, la radio et la télévision sont appelés à créer les conditions pour des relations de bon voisinage et pour l'élimination des préjugés.

La coopération transfrontalière dans le domaine de la culture constituera la pierre angulaire du développement régional au travers de :

- La participation des citoyens, des autorités, des groupes politiques et sociaux venant de part et d'autre de la frontière;
- La propagation continue et incessante des connaissances d'ordre géographique, structurel, culturel et historique dans la région concernée;
- L'élaboration de représentations cartographiques et de publications représentant une vue d'ensemble des régions transfrontalières;
- La formation de cercles d'experts engagés (multiplicateurs);
- L'implication des églises, écoles, institutions de l'éducation des jeunes et des adultes, des monuments et sites, associations culturelles, bibliothèques, musées en tant que partenaires pour un développement pacifique de la cohabitation des hommes dans les régions frontalières;
- La promotion de jumelages, rencontres des jeunes, des familles, des séminaires, de rencontres sportives, des échanges de fonctionnaires, journées d'études, congrès scientifiques relatifs à la thématique régionale transfrontalière;
- Le respect et la protection des minorités, par ex. par l'adoption par les gouvernements de déclarations et garanties juridiquement contraignants en faveur de la sauvegarde de leur tradition culturelle propre et des institutions correspondantes (écoles, bibliothèques, etc.) ainsi que par la ratification des conventions du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités et la protection des langues régionales et minoritaires;
- L'égalité et connaissance de la langue respectivement du dialecte du pays voisin en tant qu'élément du développement régional transfrontalier et de base pour une meilleure communication,
- La promotion de l'apprentissage de langues et de rencontres linguistiques afin de permettre aux populations de s'adapter à une société de services et de loisirs en Europe;
- La coopération entre les médias par la publication commune et régulière d'informations régionales ainsi que par des programmes communs à la radio et à la télévision;

- Le développement et la promotion d'institutions existantes en direction d'institutions transfrontalières communes pouvant représenter et servir la région dans son ensemble (par ex : ensemble théâtral, orchestre, promotion culturelle).

6. *Mesures d'ordre juridique et institutionnel*

L'économie connaît depuis longtemps une organisation et un développement transfrontaliers. Son développement puissant a été souvent favorisé par les pouvoirs européens et nationaux.

Aussi serait-il souhaitable que des organismes transfrontaliers de droit public puissent être mis en place avec la participation et dans la compétence des collectivités territoriales régionales et locales qui seraient chargés de conduire et de contrôler démocratiquement ces développements économiques transfrontaliers. Toutes les commissions existantes et tous les organismes transfrontaliers à venir doivent impliquer le niveau local-régional ou bien le déclarer compétent par accord - dans le respect du principe de la prise de décision la plus proche du citoyen. En raison d'un développement plus avancé dans un marché intérieur plus intégré il s'ensuit à ce propos une responsabilité particulière pour l'Union Européenne et ses États-membres.

Comme instruments juridiques, sont proposés :

- L'application de la convention-cadre de Madrid (1981) et son protocole additionnel relatifs à la coopération transfrontalière entre les collectivités locales ou autorités territoriales, élaborés par le Conseil de l'Europe. Cette Convention offre des conditions minimales permettant de résoudre des problèmes existants à l'aide d'accords bilatéraux ou multilatéraux complémentaires;
- De tels traités bilatéraux ou multilatéraux, basés sur la convention de Madrid et destinés à favoriser la coopération transfrontalière au niveau des collectivités territoriales ou locales ont été conclus notamment par: le BENELUX, Allemagne/Pays-Bas, France/Italie, Autriche/Italie, Espagne/France, Allemagne/ France; et en projet: Espagne/Portugal.
- Les Groupements Européens d'Intérêt Economique (GEIE) en tant qu'instruments juridiques transnationaux permettant aux partenaires de relier leurs activités économiques dans certains secteurs;
- L'utilisation de l'OSCE en tant que nouvelle plate-forme d'une coopération politique et pratique entre les régions frontalières et transfrontalières.

Sur la base de l'engagement international des gouvernements un large éventail des activités économiques, locales et régionales et des services de droit public pourront être couverts par ces instruments juridiques.

Les instruments institutionnels suivants s'offrent à l'initiative propre des régions frontalières:

- Mise en place d'une organisation transfrontalière disposant d'un Secrétariat propre ainsi que de dotations financières propres en provenance des régions frontalières intéressées en tant que préalable à une aide extérieure,
- Élaboration de concepts de développement transfrontaliers pour les Euro-régions, visant l'ensemble des activités humaines; ces concepts pourront servir de base aux programmes opérationnels, aux mesures et aux projets jusqu'à leur réalisation transfrontalière,
- Extension du principe de subsidiarité à la coopération transfrontalière qui devrait disposer dans le cadre des compétences étatiques d'une marge de manoeuvre spécifique,

- Participation des citoyens aux procédures de consultation, un conseil transfrontalier pour les travailleurs frontaliers, élaboration en commun de cartes, textes, statistiques, etc.,
- Création d'une instance juridique et partenaire contractuelle, acceptable d'un point de vue juridique pour pouvoir obtenir et gérer des fonds (problème de la légalité, de la contrainte juridique et de la justification des dépenses, etc.).

V. *Un regard prospectif sur le 21e siècle*

Cette Charte des régions frontalières et transfrontalières se présente dans la perspective d'une Europe en voie d'unification, avec ses arrière-fonds historiques et ses responsabilités pour l'avenir dans lequel les régions frontalières et transfrontalières sont appelées à jouer un rôle décisif. Elle seront le lieu de vérification pour:

- Une cohabitation pacifique et humaine dans le respect de la diversité et des minorités,
- Le respect des principes de partenariat et de subsidiarité,
- Une participation active des citoyens, d'hommes politiques, d'organismes et groupements sociaux dans la coopération transfrontalière,
- La médiation, tolérance et égalité en dépit des différences parmi les partenaires,
- Un tissage de coopération sociale, culturelle et économique jusqu'à l'intégration transfrontalière dans le respect de la souveraineté nationale,
- Une Europe des Régions.

Pour pouvoir aboutir sur le chemin d'une "Europe sans frontières" une action concertée de l'Union Européenne, du Conseil de l'Europe, de l'OSCE, des gouvernements nationaux, des régions et des collectivités locales sera indispensable tout comme la solidarité des régions frontalières et transfrontalières entre elles. Cette Charte s'adresse à tous ces partenaires qui sont des co-acteurs pour la réalisation de ce projet d'avenir, elle s'adresse tout particulièrement aux régions frontalières et transfrontalières qui sont le moteur de ce processus.

adoptée le :

20-11-1981, EUREGIO Allemagne/Pays-Bas

modifiée le 01-12-1995, Szczecin, Euroregion Pomerania, Pologne/Allemagne