

Partie III



Propositions de cadres opérationnels et recommandations politiques

Expertise fournie par la
Mission Opérationnelle Transfrontalière

Table des matières

Abréviations et définitions	41
Présentation de l'expertise	43
Objectif du diagnostic de la Mission Opérationnelle Transfrontalière	43
Méthodologie	43
Contexte	44
1 Propositions de cadres opérationnels : du régional à la frontière Mali–Burkina Faso	47
1.1 Coopération entre collectivités territoriales du Mali et du Burkina Faso	47
1.2 Comment identifier le cadre de concertation transfrontalier le plus approprié ?	48
1.3 Besoins de coopération des collectivités territoriales de l'espace SKBO	48
Tableau 1 Besoins exprimés par les collectivités territoriales et les pistes proposées à chaque niveau d'intervention	50
1.4 Propositions de solutions organisationnelles pour les collectivités territoriales	52
Tableau 2 Propositions de cadres de concertation transfrontaliers à tous les niveaux	52
1.5 Synthèse des recommandations du niveau régional au local	64
Figure 1 Echelonnement dans le temps des différentes étapes pour améliorer le cadre juridique de la coopération transfrontalière inter-collectivités	66
2 Valorisation de la filière mangue dans la zone Sikasso–Banfora–Bobo Dioulasso	67
2.1 Contexte de la coopération transfrontalière	67
2.2 Identification des difficultés rencontrées par les acteurs de la filière	69
Tableau 3 Obstacles aux marchés pour les acteurs de la filière mangue dans la zone de Sikasso – Banfora – Bobo Dioulasso	70
2.3 Comment améliorer l'organisation de la filière mangue en transfrontalier : propositions	71
Tableaux 4 Domaines de coopération transfrontalière, les niveaux d'organisation et les actions transfrontalières à développer entre les acteurs de la filière mangue	73
Tableaux 5 Outils juridiques disponibles à la frontière Mali–Burkina Faso pour structurer la filière mangue à l'échelle du Grand Kéné Dougou	76
2.4 Synthèse des recommandations pour améliorer l'organisation des acteurs de la filière mangue en transfrontalier	77
3 Conclusion : recommandations à court et long termes	78
4 Annexes	80
Annexe 1 : Organisation des ministères et du territoire Burkina Faso–Mali	80
Annexe 2 : Schéma sur l'organisation des ministères sur la coopération transfrontalière au Mali et au Burkina Faso	82
Annexe 3 : Outils juridiques de la coopération transfrontalière au Mali et au Burkina Faso	84
Annexe 4 : Schéma de construction d'un projet transfrontalier	88
Annexe 5 : Schéma d'organisation locale transfrontalière inter-collectivités	88
Annexe 6 : Filière mangue au Mali et au Burkina Faso	89
5 Propositions de Trames	90
5.1 Trame 1 Statuts d'une association à vocation transfrontalière ayant son siège au Mali ou au Burkina Faso	90
5.2 Trame 2 Convention bilatérale sur la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales – Application à la frontière Mali–Burkina Faso	93

6 Sources/bibliographie	99
Liste des personnes interrogées	99
Présentation de la MOT	101
Ouvrages et publications	102

Abréviations et définitions

CEDEAO Communauté économique des Etats de l’Afrique de l’Ouest

Coopération transfrontalière Tout acte ou toute politique visant à renforcer et à développer les relations de bon voisinage entre les administrations territoriales, les organismes ou les autorités et les communautés frontalières, dans au moins deux États parties ainsi que la conclusion des accords et arrangements qui en découlent (définition extraite de la convention interétatique sur la coopération transfrontalière de l’Union africaine)

CSAO Club du Sahel et de l’Afrique de l’Ouest

DGCAF Direction générale des circonscriptions administratives et des frontières

DNF Direction Nationale des Frontières, Mali

GCM grande commission mixte, en référence à la GCM Mali–Burkina Faso

MATCL Ministère de l’Administration Territoriale et des Collectivités Locales, Mali

MATD Ministère de l’administration territoriale et de la décentralisation, Burkina Faso

MOT Mission Opérationnelle Transfrontalière

PDM Partenariat pour le développement municipal

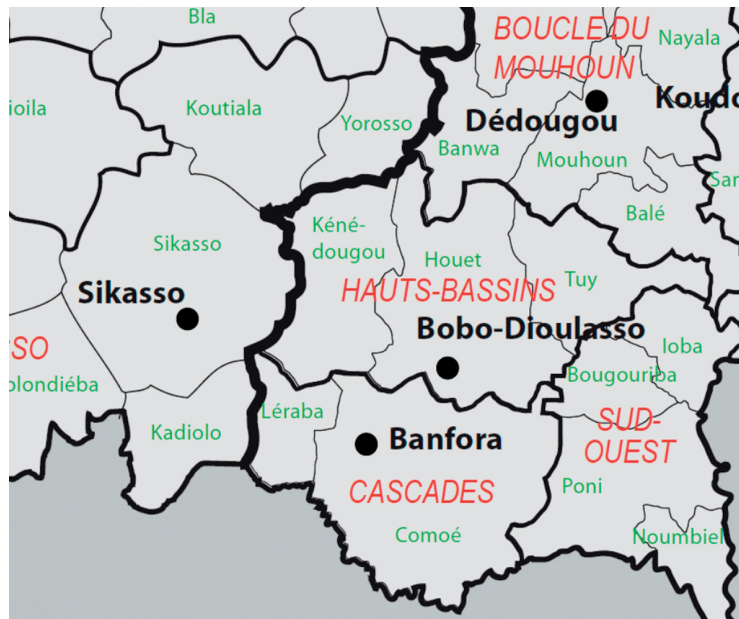
SKBO zone transfrontalière Sikasso, Korogho, Bobo-Dioulasso (Mali, Côte d’Ivoire, Burkina Faso). La crise ivoirienne a constitué un obstacle à l’implication des acteurs ivoiriens sur ce territoire de coopération

Sous-région il s’agit d’une unité conceptuelle qui d’intègre dans une grande région ou un continent et est habituellement basé sur la localisation géographique. Dans le cadre de ce rapport, il fait référence à la sous-région ouest africaine.

UA Union africaine

UEMOA Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

Le territoire d'étude :



Présentation de l'expertise

Objectif du diagnostic de la Mission Opérationnelle Transfrontalière

Il s'agit d'évaluer la coopération transfrontalière sur la frontière entre le Mali et le Burkina Faso, là où les potentiels de développement de la coopération figurent parmi les plus importants, et dont les expériences constituent d'ores et déjà des modèles pour l'ensemble des frontières africaines. Les échanges avec la côte d'Ivoire ne sont pas couverts par cette étude en raison du contexte politique difficile au moment du lancement des travaux. Une extension possible est discutée lors du séminaire de mai 2010 à Ouagadougou.

1. En se basant sur son expérience aux frontières françaises et européennes, la MOT formule des propositions de cadres opérationnels pour optimiser la coopération transfrontalière inter-collectivités de proximité sur la frontière Mali–Burkina Faso. L'outil du jumelage est aujourd'hui l'outil de droit commun de la coopération décentralisée (coopération entre collectivités territoriales par-delà les frontières nationales), qui inclut la coopération transfrontalière. Pour le moment, aucun cadre juridique et opérationnel de référence dédié à la coopération transfrontalière, et prenant en compte ses spécificités, n'a été adopté. La question qui s'est posée à la MOT était de savoir si les cadres opérationnels existants étaient adaptés aux besoins des collectivités territoriales et à leurs projets. Le champ de cette étude ne couvre pas directement la participation de la population et de la société civile dans la coopération transfrontalière. Néanmoins, cette dimension est inhérente à la coopération à la frontière Mali–Burkina Faso et est intégrée dans les recommandations de ce rapport.

2. Afin que les recommandations soient le plus opérationnelles possibles des réalités et des besoins du cadre de coopération transfrontalière Mali–Burkina Faso, les partenaires impliqués que sont le CSAO, le MATCL et le MATD testent avec l'appui des acteurs économiques et politiques locaux les propositions de cadres sur le cas de la filière mangue dans la zone Sikasso–Bobo Dioulasso–Banfora (zone du Grand Kéné Dougou à la frontière Mali–Burkina Faso). Le choix s'est porté sur cette filière plutôt que sur une autre, tel que le coton, en raison de sa plus grande résistance ou indépendance aux fluctuations actuelles des marchés internationaux. Dans le cadre de son expertise, la MOT a examiné les possibilités qui s'offrent aux acteurs de la filière mangue en termes d'organisation transfrontalière et également de structuration juridique afin d'améliorer la compétitivité de ce secteur de production.

Méthodologie

En lien avec l'équipe, la MOT élabore un diagnostic de la coopération transfrontalière entre le Mali et le Burkina Faso et plus particulièrement des besoins des acteurs locaux. Cette étroite collaboration permet de pallier dans une certaine mesure à l'absence de missions de terrain que le cadre budgétaire n'a pas permis. Elle valorise les expériences locales et par cette démarche participative vise à l'appropriation du travail et à une meilleure adéquation aux besoins des populations frontalières et acteurs économiques.

La MOT mène 35 entretiens téléphoniques avec des acteurs de part d'autre de la frontière: collectivités territoriales, autorités déconcentrées, ministères maliens et burkinabés, communautés économiques régionales (UEMOA et CEDEAO), Union africaine,

partenaires techniques et financiers, opérateurs économiques de la filière mangue (pisteurs, producteurs, transformateurs, exportateurs) (cf. annexe, liste des personnes interrogées).

Ces entretiens sont menés sur la base de questionnaires et permettent d'identifier les besoins des acteurs interrogés, et de préfigurer les premières options de cadres de concertation à privilégier.

Ces pistes sont discutées avec les membres de l'équipe lors d'un comité de pilotage intermédiaire (mars 2010). Suite à cette réunion, des conclusions sont présentées et débattues lors du séminaire de restitution à Ouagadougou le 27 juin 2010. Y participent les représentants des structures interrogés lors des travaux : maires des communes, représentants des ministères, des coopératives et associations professionnelles de la filière mangue (cf. partie 3). Ce diagnostic affine ces conclusions tout en intégrant les propositions faites par les acteurs.

Contexte

Les enjeux de la coopération transfrontalière en Afrique revêtent une importance particulière : celle-ci constitue un vecteur de paix, de stabilisation des zones frontalières, mais aussi de développement économique et social. Elle préfigure enfin à terme une intégration économique et politique africaine plus forte à l'instar de ce qui a pu caractériser la construction européenne il y a plusieurs décennies.

Dès leur accession à la souveraineté nationale, les États de la sous-région ouest-africaine ont engagé des politiques communes afin de gérer les effets barrières découlant des frontières tracées lors de l'époque coloniale. Ils avaient pour objectifs de se doter de cadres de concertation pour la réalisation d'objectifs communs de développement basés sur une solidarité entre les États : l'Union africaine et les communautés économiques régionales ont été créées dans ce contexte. La coopération transfrontalière est dans cet optique un outil à privilégier.

Le concept de « pays frontières » est avancé par le Mali en 2002 sous l'impulsion de son ancien président Alpha Oumar Konaré. Il correspond à 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 ». Ce concept reconnaît la nécessaire implication des populations dans la gestion de la vie publique nationale et une politique d'intégration « Bottom-up ».

L'intégration africaine devant passer par une plus forte intégration des territoires, des politiques et des économies aux frontières, une action multi-niveaux doit être promue : aux niveaux local, national et ouest-africain, mais également dans la sphère publique, privée et via des partenariats public-privés.

La coopération transfrontalière suscite un intérêt croissant à tous les niveaux

Au vu de ces nécessités et opportunités, de nombreuses initiatives de promotion de la coopération transfrontalière sont lancées ces dernières années : à titre d'exemples, l'adoption d'une stratégie nationale des frontières par le Mali, la création du réseau WABI en 2004 (Direction Nationale des Frontières du Mali, ENDA-DIAPOL, le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest), des expériences pilotes de terrain menées par le GRDR (Groupe de recherches et de réalisations pour le développement rural)¹, le PDM (Partenariat pour

¹ Le GRDR a apporté son appui au programme transfrontalier d'aménagement du bassin Karokoro à la frontière entre la Mauritanie et le Mali.

le Développement Municipal)², ENDA-Diapol³, des activités traditionnelles et dynamiques animées par les populations, le lancement d'actions en faveur du transfrontalier par l'Union africaine et son PFUA⁴ (bornage des frontières, appui à la zone de Tominian au Mali et de la Kossi au Burkina Faso) et la CEDEAO (programme d'initiatives transfrontalières – PIT de 2005). L'UEMOA est, quant à elle, à l'initiative d'une étude sur les potentialités de coopération aux frontières des pays membres et inclut les problématiques frontalières dans son agenda. Des réseaux de collectivités territoriales s'intéressent également de manière croissante à ces problématiques, tel que l'AIMF (Association internationale des maires francophones), qui coordonne un projet de renforcement des capacités des collectivités territoriales du Burkina Faso et de la Côte d'Ivoire⁵.

Le Burkina Faso et le Mali, des Etats fortement impliqués dans la promotion de la coopération transfrontalière

La finalisation du bornage de la frontière Mali – Burkina Faso en janvier 2010 et la sécurisation des zones frontalières ouvrent la porte à de nouveaux engagements bilatéraux pouvant concerner d'autres politiques d'intérêt transfrontalier (fiscalité, transports, coopération inter-collectivités, etc).

Que ce soit au Mali ou au Burkina Faso, les ministères en charge de l'administration territoriale s'engagent activement dans le suivi des questions transfrontalières depuis des années et disposent de services dédiés. Au Mali, il s'agit de la Direction nationale des Frontières du Ministère de l'administration territoriale et des collectivités locales (MATCL), et au Burkina Faso, de la Direction générale des circonscriptions administratives et des frontières du Ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation (MATD). La désignation d'interlocuteurs sur la question transfrontalière facilite les échanges bilatéraux entre les Etats (Cf. annexe 2 sur le schéma d'organisation des ministères sur la coopération transfrontalière au Mali et au Burkina Faso). Le Mali et le Burkina Faso disposent par ailleurs d'un organisme de coopération bilatérale: la Grande Commission Mixte paritaire qui se réunit tous les deux ans et qui a vocation à traiter des questions d'intérêt commun pour les deux Etats. Des cadres institutionnels de rencontres transfrontalières existent: entre Ministres une fois par an ; entre Gouverneurs de région, une fois par semestre ; entre Préfets et Hauts Commissaires, une fois par trimestre. Ces rencontres ne respectent pas toujours les périodicités indiquées pour des raisons de calendrier de part et d'autre, mais aussi à cause des moyens limités dont disposent les autorités régionales frontalières.

Des collectivités territoriales, acteurs-clés d'une coopération transfrontalière de proximité

Les collectivités territoriales sont autorisées, au regard du droit interne auquel elles sont rattachées, à collaborer avec des collectivités territoriales étrangères (coopération décentralisée).

Le processus de décentralisation est en cours et fait l'objet d'un accompagnement des programmes d'appui avec le soutien des partenaires techniques et financiers. L'objectif est que les collectivités territoriales disposent d'une plus grande capacité à exercer leurs compétences.

Celles situées aux frontières sont confrontées à des enjeux spécifiques pour répondre aux besoins de leurs populations : la définition d'une vision commune du développement

² Depuis 2005 une dynamique transfrontalière a été lancée sur l'espace SKBO. Le PDM est notamment intervenu sur la mise en place d'un réseau transfrontalier de radios communautaires.

³ ENDA Diapol est une organisation internationale à caractère associatif et à but non lucratif. Elle est intervenue sur l'espace de la Sénégal méridionale à la frontière Gambie, Sénégal, Guinée Bissau.

⁴ Programme Frontière de l'UA

⁵ Programme « Décentralisation et gouvernance locale ». Plus d'informations : <http://www.aimf.asso.fr>

d'un territoire transfrontalier donné, le développement de politiques cohérentes et coordonnées de part et d'autre de la frontière (en matières de culture, d'éducation, de santé, de transports, de développement économique, d'aménagement du territoire...), de services, d'infrastructures et d'équipements publics transfrontaliers (afin d'éviter toute duplication). Dans ce cadre, la question transfrontalière doit être pleinement intégrée dans le processus de décentralisation.

Une réflexion opérationnelle: la filière mangue, une filière transfrontalière à fort impact sur le développement rural et économique de la région

La filière mangue offre d'importantes opportunités pour les populations en termes de création d'emplois, notamment chez les femmes, et de revenus. La diversification des activités (production, transformation,...) et des produits (mangues séchées, purée de mangue) et le développement des labels « commerce équitable » et « biologique » offrent des perspectives intéressantes pour les populations.

La zone du grand Kéné Dougou située dans l'espace transfrontalier de Sikasso au Mali, et des Cascades et des Hauts Bassins au Burkina Faso (le territoire d'étude) concentre une grande partie de la production des mangues. La filière ne fait pas encore l'objet d'une organisation des acteurs en transfrontalier bien que des actions soient développées pour améliorer la compétitivité de la filière dans son ensemble (notamment, des formations sur les risques sanitaires et phyto-sanitaires, des échanges de bonnes pratiques, une utilisation conjointe des équipements). Les opérateurs économiques ont entamé, depuis quelques années, une réflexion sur la mise en place d'un cadre de concertation transfrontalier. L'application des recommandations relatives à l'inter-collectivité transfrontalière à la filière mangue a permis de vérifier la pertinence des propositions et de les affiner lors des enquêtes et de la réunion de restitution.

Ce rapport propose des pistes de cadres de concertation à mettre en place afin d'améliorer les conditions-cadres pour les actions développées par les collectivités territoriales (partie 1) et par les opérateurs de la filière mangue (partie 2).

1 Propositions de cadres opérationnels : du régional à la frontière Mali–Burkina Faso

1.1 Coopération entre collectivités territoriales du Mali et du Burkina Faso

Des relations transfrontalières anciennes

Les relations entre les populations au travers des frontières sont une tradition ancienne. Liens familiaux, amicaux, économiques, culturels, les zones transfrontalières constituent des bassins de vie dont les spécificités ne doivent pas être oubliées des politiques publiques menées aux niveaux ouest-africain, national et local.

La décentralisation et l'intercommunalité : enjeux d'une gestion de proximité et efficiente des territoires

Le respect des lignes frontières et des droits et obligations qui en découlent relève de l'autorité des Etats qui restent les garants des intérêts nationaux. Le processus de décentralisation au Mali et au Burkina Faso réalise un transfert des compétences de l'Etat central au profit des collectivités territoriales qui jouent aujourd'hui un rôle majeur à l'échelle régionale et locale. Elles peuvent désormais s'administrer librement et développer des politiques proches des besoins des populations. « Nombre d'observateurs soulignent que le Mali et le Burkina Faso abritent les processus de décentralisation parmi les plus aboutis en Afrique de l'Ouest. Les deux processus ont reposé sur une démarche analogue relevant d'un double mouvement de recentrage de l'État sur ses missions et ses fonctions régaliennes, d'une part et une incitation à la création d'entités communautaires jouissant de la libre administration des affaires locales, d'autre part »⁶ (Cf. annexe 2, tableau sur l'organisation territoriale au Mali et au Burkina Faso).

Qu'il s'agisse du Mali ou du Burkina Faso, la question de l'intercommunalité se pose: on a constaté que certains services et équipements publics gagneraient à être développés non pas à destination des populations d'une seule commune uniquement mais à une échelle plus grande, celle de plusieurs communes. Cette approche permet de réaliser des économies d'échelles, d'éviter la duplication des services et équipements, mais également de tenir compte de la réalité d'aires fonctionnelles. Il est rapidement apparu que les limites administratives et les moyens d'intervention ne permettaient pas de tenir suffisamment compte de cette réalité : mais comment intervenir de manière efficiente sur un territoire s'étendant au-delà des limites administratives et articuler les politiques menées par différents acteurs publics?

Dans les deux pays, des outils de l'intercommunalité sont développés pour permettre aux communes de s'articuler, de développer des politiques cohérentes et de mettre en place une gouvernance unique, concertée pour ces grands territoires, et pouvant mener des projets de territoire (cf. annexe 3, repère sur les outils juridiques de la coopération transfrontalière au Mali et au Burkina Faso). De la simple convention à la création d'une structure commune dotée de la personnalité juridique, les communes peuvent aujourd'hui s'organiser entre elles et opter pour l'outil le plus adapté à leur partenariat.

⁶ La coopération transfrontalière en Afrique de l'Ouest, L'exemple du Burkina Faso et du Mali, août 2009, CSAO/OCDE

La coopération transfrontalière : le complément de la décentralisation dans les espaces frontaliers

Dans les politiques qu'elles conduisent, les collectivités territoriales situées aux frontières doivent tenir compte des interdépendances qui les lient aux territoires qui les entourent (avec lesquels elles entretiennent des liens fonctionnels), et notamment ceux de l'autre côté de la frontière. Dans ce contexte, il est possible de dire que la coopération entre collectivités territoriales au-delà des frontières nationales correspond à un mode d'exercice de l'intercommunalité dont l'objectif est de développer des politiques adaptées aux besoins des habitants et ce de la manière la plus efficace et la moins coûteuse qui soit. L'organisation territoriale de part et d'autre de la frontière étant différente, la mise en place de cadres de concertation transfrontaliers et l'identification des acteurs compétents à impliquer est rendue plus complexe.

1.2 Comment identifier le cadre de concertation transfrontalier le plus approprié ?

Pour chaque cadre de concertation, il est proposé d'identifier :

- 1** les domaines d'intérêt de coopération transfrontalière : quel est l'objet de la coopération transfrontalière ?
- 2** la valeur ajoutée d'un cadre de concertation transfrontalier ad-hoc par rapport aux initiatives existantes ;
- 3** le niveau le plus pertinent d'organisation : quelle couverture géographique et quel niveau de prise de décision ?
- 4** les partenaires concernés : acteurs institutionnels, socio-économiques ; cadre de concertation large ou restreint ;
- 5** la durée du partenariat : s'agit-il d'une coopération pérenne ou ponctuelle ?
- 6** l'outil juridique le plus pertinent pour formaliser le cadre de concertation souhaité ;
- 7** la transcription juridique des attentes des partenaires.

La question de la structuration juridique (points 6 et 7) intervient lorsque l'ensemble des points 1 à 5 sont établis. Le cadre de concertation peut prendre diverses formes : d'une convention à une structure commune dédiée pérenne, le choix du montage juridique dépend donc de l'objet de la coopération, de sa durée et des acteurs impliqués.

Une multiplication inconsidérée des cadres de concertation n'est évidemment pas recommandée. Néanmoins un même territoire peut mettre en présence plusieurs cadres de coopération transfrontalière dans la mesure où l'objet est différent. Une articulation entre ces différentes coopérations doit être garantie afin de promouvoir une synergie entre les actions et afin d'éviter toute situation de concurrence qui serait contre-productive.

1.3 Besoins de coopération des collectivités territoriales de l'espace SKBO

Plusieurs entretiens téléphoniques avec les collectivités territoriales de l'espace SKBO dont les communes (Cf. , liste des personnes interrogées) sont menés. Ces échanges dégagent un certain nombre d'éléments liés à la vie quotidienne des populations frontalières dans la zone Sikasso–Bobo–Banfora :

- les populations sont liées par des relations de solidarité traditionnelles, familiales, par une langue et une culture communes. Cette situation a amené la plupart des

communes à coopérer avec leur homologue de l'autre côté de la frontière dès leur création.

- Les échanges et flux transfrontaliers sont freinés par des tracasseries douanières, qui illustrent entre autres une mauvaise application des protocoles de la CEDEAO relatifs à la libre circulation des personnes. Ces protocoles se sont échelonnés de 1985 à 2000 : suppression effective du visa d'entrée au sein de l'espace CEDEAO ; reconnaissance du droit de résidence et d'établissement aux citoyens de la CEDEAO ; utilisation croissante de la carte de résident, du carnet de voyage et du passeport de la CEDEAO. Malgré l'adoption de ces textes, plusieurs maires regrettent l'existence de tracasseries douanières, voire de dispositions inadaptées engendrant des lourdeurs administratives. Un manque de connaissance de leurs droits par les populations qui traversent la frontière est également à noter⁷.
- Les élus ont une bonne connaissance des projets menés dans le cadre de l'initiative SKBO. Il convient de souligner l'important travail d'identification des besoins par les communes qui a porté ses fruits après plus de cinq années de réflexion (depuis le lancement du plan d'action de Sikasso en 2005). Pour le moment, ces projets sont essentiellement culturels. Ceci est caractéristique de la coopération transfrontalière intercommunale : activités visibles pour les citoyens et les impliquant facilement. Le portage peut se suffire d'outils informels, voire d'une convention de jumelage.
- Des actions de coordination des politiques, et d'élaboration de plans communs ont également émergé : le plan d'action de Sikasso de 2005 qui vient donner une approche globale et multisectorielle au développement du territoire SKBO ou le plan d'action transfrontalier de santé.
- Les communes ont identifié un certain nombre de projets plus structurants pour leur territoire : aménagement d'une piste transfrontalière, construction d'un pont transfrontalier reliant Fanidiana au Mali et Baguéra au Burkina Faso ou projet d'aménagement du bassin transfrontalier hydro-agricole Ouéléni – Nimbougou – Loulouni. L'enjeu pour ces acteurs est de passer de la phase de la réflexion à celle de la mise en œuvre.

Si l'on se réfère à la proposition de schéma de construction d'un projet transfrontalier (Cf. annexe 4), les acteurs de l'espace SKBO, dont les communes, ont rempli certaines des étapes:

- Mise en place d'un cadre de concertation pour élaborer une vision globale pour le territoire transfrontalier ;
- définition d'une vision globale : plan d'action de Sikasso de 2005, mis à jour à Banfora en novembre 2009 ;
- consensus politique sur cette vision globale ;
- identification des projets opérationnels et de leur mode opératoire.

Les questions clés qui se posent aujourd'hui sont les suivantes : quel portage juridique et quelles sources de financements pour organiser et concrétiser la coopération transfrontalière, qu'il s'agisse de la gouvernance du plan d'action de Sikasso ou de la réalisation des projets opérationnels ?

⁷ Un projet de réseau transfrontalier de radios communautaires a été créé sur l'espace SKBO, le réseau Kurumba. Un de ses rôles est d'informer la population sur ses droits au passage de la frontière. Voir le site internet WABI (frontières et intégration en Afrique de l'Ouest) pour plus d'informations : <http://www.afriquefrontieres.org/>

En l'absence de cadre opérationnel et de référence et d'un manque d'aide technique et financière de la part des Etats et des partenaires techniques et financiers, les communes de l'espace SKBO ne peuvent développer ce type d'actions. Le projet de centre de santé transfrontalier entre les villages d'Ouarokuy (Burkina Faso) et de Wanian (Mali), soutenu par la coopération allemande GTZ, démontre bien la faisabilité de ce type de projets transfrontaliers lorsque les compétences, l'expertise et les moyens financiers sont réunis.

Il est possible d'identifier deux grands ensembles de motivations des collectivités à coopérer au travers des frontières :

- faire évoluer les législations et mettre fin aux pratiques qui freinent les flux à la frontière et constituent des obstacles à la vie quotidienne des populations frontalières,
- développer des projets conjoints qui intéressent communément les populations de part et d'autre de la frontière.

L'analyse de la MOT démontre qu'au-delà des moyens humains, financiers et techniques qu'il conviendrait d'apporter aux collectivités territoriales pour que celles-ci puissent développer des politiques impactant positivement les bassins de vie transfrontaliers, celles-ci doivent davantage et mieux s'organiser entre elles.

Le tableau 1 ci-dessous fait état des obstacles à surmonter pour faciliter la coopération transfrontalière, des actions qui devraient être menées pour les surmonter et du niveau auquel ces actions doivent être initiées. Dans le tableau 2, sont présentés les cadres de concertation à instaurer en vue de mener à bien ces actions.

Tableau 1

Besoins exprimés par les collectivités territoriales et les pistes proposées à chaque niveau d'intervention

Obstacles à surmonter pour faciliter la coopération transfrontalière	Actions à mener en transfrontalier	Niveaux concernés pour surmonter l'obstacle identifié
Obstacles à la vie quotidienne des populations transfrontalières		
Tracasseries douanières dues à un non-respect des protocoles de la CEDEAO sur la libre circulation des personnes	Améliorer l'application des législations existantes (protocoles de la CEDEAO). Meilleure formation et rémunération des douaniers. Postes frontières communs.	National
Lourdeurs administratives pour passer la frontière dues à une inadaptation de certaines dispositions des protocoles de la CEDEAO	Faire évoluer les législations existantes ; simplifier, adapter, clarifier les règles et communiquer sur celles-ci.	National et sous-régional
Manque d'accessibilité des zones frontalières	Aménager et construire des pistes, des routes et des ponts transfrontaliers	Local (appui des services de l'Etat et des partenaires techniques et financiers)
Manque de services et d'équipements de base	Développer services et équipements transfrontaliers (centres de santé, stations d'épurations, marchés)	Local (appui des services de l'Etat et des partenaires techniques et financiers)

Obstacles au développement d'actions transfrontalières		
Manque de cohérence entre les politiques de part et d'autre de la frontière et en particulier en matière d'aménagement du territoire	Intégrer systématiquement la dimension transfrontalière dans les politiques nationales et les articuler de part et d'autre de la frontière	National/bilatéral
	Intégrer les préoccupations transfrontalières dans les politiques régionales et locales et les articuler de part et d'autre de la frontière, et notamment dans les documents de planification	Local (appui des services de l'Etat et des partenaires techniques et financiers)
Manque d'ingénierie des collectivités territoriales pour mener à bien des projets transfrontaliers	Renforcer* l'accompagnement des collectivités territoriales dans le développement de projets transfrontaliers : renforcement de capacité, appui technique sur la concertation transfrontalière, montages juridiques et financiers, implication des populations, cadre organisationnel et institutionnel du pays voisin ...). Le cas échéant, orienter les actions des partenaires techniques et financiers sur ces besoins.	Local (appui des services de l'Etat et des partenaires techniques et financiers)
Manque de capacités financières	Créer dans le budget national une ligne budgétaire dédiée à la coopération transfrontalière	National
	Intégrer la dimension transfrontalière dans le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté et dans les accords de partenariat Etats/bailleurs	National, partenaires techniques et financiers
	Autoriser les programmes nationaux à intervenir dans le pays voisin pour soutenir des projets d'intérêt transfrontalier (simplifier le mode d'intervention des financeurs en transfrontalier)	National, partenaires techniques et financiers
	Créer un fonds commun sous-régional sur la coopération transfrontalière	Sous-régional
Absence d'un cadre juridique clair pour les projets transfrontaliers	Adoption d'une convention bilatérale sur la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales entre le Mali et le Burkina Faso pour clarifier le droit applicable et apporter les aménagements juridiques nécessaires	Bilatéral
	Adapter le droit des collectivités territoriales du Mali et du Burkina Faso aux spécificités de la coopération transfrontalière	Bilatéral
Manque de connaissances des bonnes pratiques de projets transfrontaliers en Afrique et en Europe	Développer des échanges d'expériences avec d'autres collectivités territoriales frontalières africaines et européennes (coopération décentralisée)	National : AMM, AMBF et autres réseaux de collectivités Sous-régional : CEDEAO, UEMOA, PDM Afrique/UE : MAEE, MOT, ARFE (association des régions frontalières européennes), AIMF (association internationale des maires francophones), CUF (Cités Unies France)

* Développement d'actions de formation, de renforcement de capacité et d'un appui technique au bénéfice des collectivités territoriales : renforcer l'accompagnement des collectivités territoriales dans le développement de projets transfrontaliers pour leur permettre de mettre en place des cadres de

concertation transfrontalière implication des populations, avec les montages juridiques et financiers appropriés, d'appréhender, le cadre organisationnel et institutionnel du pays voisin .

Les acteurs susceptibles de prodiguer des formations ou d'apporter un appui technique sont: les centres de formation existants, les autres collectivités territoriales frontalières plus expérimentées (via des échanges de bonnes pratiques dans le cadre de conventions de jumelage), les experts.

Ces actions pourraient être financées par : les Etats, les bailleurs, via des fonds nationaux ou sous-régionaux.

1.4 Propositions de solutions organisationnelles pour les collectivités territoriales

Cette partie propose des pistes de cadres organisationnels afin d'améliorer la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales et la vie aux frontières. Ces pistes découlent des débats de la réunion de restitution (Ouagadougou, mai 2010).

Le tableau 2 dresse pour chaque obstacle identifié, une piste qui demande à être adaptée aux contextes locaux. Ces pistes concernent le niveau local/régional, ou national, ou ouest-africain, panafricain, voire international. Elles appellent un mode d'organisation des acteurs, voire une structuration juridique, adapté.

Tableau 2

Propositions de cadres de concertation transfrontalière à tous les niveaux

	Objet des cadres de concertations transfrontalières	Choix de l'outil organisationnel	Préalable à l'utilisation de l'outil préconisé	Mode d'intervention
Niveaux ouest-africain, panafricain et international	Partenariats entre collectivités territoriales frontalières pour échanger expériences et bonnes pratiques (échanges sud-sud et nord-sud)	Convention de jumelage	Les collectivités territoriales frontalières africaines doivent identifier précisément les thèmes préalablement à la décision de s'engager dans un jumelage	Jumelages entre collectivités territoriales frontalières africaines, et européennes le cas échéant, sur un thème donné (exemple : mise en place d'un cadre de concertation transfrontalière dotée d'un plan stratégique transfrontalière) avec l'appui technique de réseaux d'acteurs du transfrontalière
	Accord cadre entre les communautés économiques régionales (UEMOA, CEDEAO) et l'Union africaine sur la coopération transfrontalière pour une meilleure articulation de leurs activités	Accord-cadre	Atelier d'échanges sur les programmes actuels et les perspectives de travail de chaque entité.	Rencontres périodiques de bilan et programmation

	Objet des cadres de concertations transfrontaliers	Choix de l'outil organisationnel	Préalable à l'utilisation de l'outil préconisé	Mode d'intervention
Niveau bilatéral (inter-gouvernemental)	Création d'organismes nationaux dédiés à la coopération transfrontalière au Mali et au Burkina Faso: assistance technique, mise en réseau des acteurs locaux du transfrontalier et assurant un relais entre le terrain et les autorités nationales et ouest-africaines.	Exemple de forme juridique: association. Les deux organismes nationaux seraient liés par une convention afin de garantir une bonne articulation entre leurs activités respectives et le développement d'actions conjointes.	Garantir un financement pérenne de la structure.	Pour chaque organisme national : Financement par les ministères et par les partenaires techniques et financiers. Une cellule technique au niveau national, relayée, éventuellement, par des cellules régionales. Les travaux des ces organismes nationaux pourront s'articuler autour de la stratégie bilatérale Mali–Burkina Faso sur les frontières (cf. ci-dessous). Leurs activités devront s'articuler avec celles de la GCM et des services ministériels chargés du transfrontalier au Mali (Direction nationale des frontières rattachée au MATCL et la Commission nationale des frontières, organe interministériel) et au Burkina Faso (Direction générale des circonscriptions administratives et des frontières au sein du MATD)
	Cadre de travail pour adapter le droit des collectivités territoriales du Mali et du Burkina Faso aux besoins de la coopération transfrontalière	Un groupe de travail réunissant des représentants, et en particulier des juristes et des praticiens de la coopération transfrontalière, issus : du MATD burkinabé, du MATCL malien, du MAE, de l'UA et de la CEDEAO	Articulation avec les autres Etats frontaliers. Conformité avec les travaux en cours au sein de la CEDEAO et de l'UA.	
	Cadre de travail pour adopter une convention bilatérale Mali–Burkina Faso sur la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales			
	Cadre de travail pour élaborer une stratégie bilatérale Mali–Burkina Faso sur les frontières	Une task-force intégrant tous les ministères concernés par la coopération transfrontalière (aménagement du territoire et collectivités territoriales, transports, développement rural, santé)	S'assurer que cette task-force disposera des moyens humains et financiers nécessaires à l'exercice de ses missions	Définir le lien entre cette task-force et la Grande commission mixte paritaire Mali–Burkina Faso

	Objet des cadres de concertations transfrontaliers	Choix de l'outil organisationnel	Préalable à l'utilisation de l'outil préconisé	Mode d'intervention
Niveau local transfrontalier	Un cadre de concertation souple : animation du partenariat, coordination des actions, réalisation d'études, lobbying	Convention entre les collectivités territoriales et les autres financeurs		Chaque partenaire apporte une partie du financement pour réaliser l'action ; les partenaires restent soumis à leur propre droit pour chaque investissement. La maîtrise d'ouvrage est assurée par les collectivités territoriales elles-mêmes.
		Association	Vérifier la possible participation de l'Etat	L'association intervient au nom de ses membres. Elle dispose de son budget et de son équipe propres. Le budget peut être abondé par l'ensemble des partenaires, voire par des partenaires extérieurs. L'association ne peut pas se substituer à ses membres et les accompagne dans l'exercice de leurs missions.
	Un cadre de concertation davantage structuré : développement d'équipements, d'infrastructures et de services publics	Convention entre les collectivités territoriales et les autres financeurs		Chaque partenaire apporte une partie du financement pour réaliser l'action ; les partenaires restent soumis à leur propre droit pour chaque investissement. La maîtrise d'ouvrage est assurée par les collectivités territoriales elles-mêmes.
		Structures intercommunales de droit public : GIP de droit burkinabé et syndicat de droit malien	Réaménager les droits malien et burkinabé pour autoriser la participation d'entités de droit étranger aux structures de coopération intercommunale	Ce type de structures intervient au nom des partenaires (modalités de représentation au sein des organes délibérants) et dispose de son budget et de son équipe propres. Contrairement à l'association, ces structures sont régies par le droit public, et offrent des garanties de droit public. Elles peuvent assurer la maîtrise d'ouvrage, contracter et lancer des appels d'offres au nom de leurs membres.

1.4.1 Propositions pour l'organisation des acteurs aux niveaux ouest-africain, panafricain et international

- Des partenariats entre collectivités territoriales frontalières pour échanger expériences et bonnes pratiques
- Un accord cadre entre les Communautés économiques régionales et l'Union africaine sur la coopération transfrontalière pour une meilleure articulation de leurs actions
- Un fonds commun sur la coopération transfrontalière pour la sous-région ouest africaine

1.4.1.1 Des partenariats entre collectivités territoriales frontalières

L'un des freins majeurs au développement de projets transfrontaliers réside dans le manque de compétences techniques des collectivités territoriales. La connaissance de dispositifs, méthodes, expériences issues d'autres régions peuvent :

- accroître la connaissance des enjeux et des outils à développer pour lancer avec succès un projet ;
- impulser des dynamiques pour développer des actions innovantes.

Le **jumelage** existe depuis de très nombreuses années et a permis de monter des partenariats entre collectivités territoriales sur des questions d'intérêt commun, nord-sud surtout mais également, dans une moindre mesure, sud-sud. Il serait judicieux de développer avec les organismes d'appui à la coopération décentralisée et experts de la coopération transfrontalière ce type de coopérations nord-sud ou sud-sud. Il conviendrait également de valoriser, dans le cadre de projets locaux transfrontaliers à la frontière Mali et Burkina Faso, les expériences d'autres sites transfrontaliers, que ceux-ci soient africains, voire européens.

Les organismes susceptibles de faire le relais entre les collectivités territoriales sont nombreux : les réseaux de collectivités territoriales en Afrique tels que l'Association des Municipalités du Mali (AMM), l'Association des Municipalités du Burkina Faso (AMBF), le partenariat pour le développement municipal (PDM), mais également des réseaux présents en Europe tels que l'Association internationale des Maires francophones (AIMF), Cités Unies, l'Assemblée des régions Frontalières Européennes (ARFE) ou la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT).

1.4.1.2 Un accord cadre entre les Communautés économiques régionales et l'Union africaine

Les autorités sous-régionales, UEMOA et CEDEAO, ainsi que l'Union africaine partagent un intérêt commun évident pour la coopération transfrontalière de proximité, vecteur de l'intégration régionale. Un manque de visibilité des actions menées et de concertation entre ces entités est néanmoins à constater. Il est proposé qu'un accord-cadre soit conclu pour plus de complémentarité entre les initiatives lancées.

1.4.1.3 Un fonds commun sur la coopération transfrontalière pour la sous-région ouest africaine

Le manque de financements et la difficulté de trouver des montages financiers appropriés constituent des freins pour le développement d'actions transfrontalières.

Certains programmes nationaux ne peuvent intervenir de l'autre côté de la frontière. Ainsi le PNUD, qui est intervenu sur l'espace SKBO (à la frontière Mali–Burkina Faso), a dû monter deux projets jumeaux de chaque côté de la frontière, l'un étant géré par le PNUD Mali et l'autre par le PNUD Burkina Faso. Cependant, un décalage des calendriers est intervenu de part et d'autre rendant difficile la mise en œuvre coordonnée des activités.

Le principe de mettre en place deux projets jumeaux n'est pas à exclure mais implique des difficultés dans la phase opérationnelle.

Dans d'autres cas, un programme peut appuyer des actions dans le pays voisin dans l'intérêt transfrontalier: ainsi la GTZ au Mali intervient dans le cadre du programme PACT (programme d'appui aux collectivités territoriales du Mali) sur la région de Tominian au Mali et de la Kossi au Burkina Faso sur un projet de partage et de gestion de ressources naturelles. Le Conseil de Cercle de Tominian assure la maîtrise d'ouvrage sur ce programme mais n'avait pas d'interlocuteur « formel » au Burkina Faso. Le Haut commissariat burkinabé, qui assurait la coordination des actions, a finalement été renforcé par un conseiller par la GTZ au Mali.

Par ailleurs, des outils de financements sous-régionaux existent mais peu d'entre eux prennent en compte la coopération transfrontalière de proximité: ainsi le programme indicatif régional pour l'Afrique de l'ouest mentionne la coopération transfrontalière depuis la fin 2009.

Depuis 2007 l'Union européenne a lancé un programme thématique «Acteurs Non Etatiques et Autorités Locales dans le développement» qui consiste à renforcer les capacités des acteurs non étatiques et des autorités locales afin de leur permettre de participer plus facilement au processus décisionnel et de fournir des services de base plus efficaces dans les pays en développement.

La multitude des bailleurs, des procédures a amené les acteurs institutionnels à réfléchir à une manière de simplifier l'ensemble du dispositif en s'orientant sur un fonds commun sous-régional dédié à la coopération transfrontalière, qui serait abondé par l'ensemble des bailleurs et les Etats. Cette idée est soutenue par l'Union africaine, l'UEMOA et fait l'objet de travaux préparatoires par la CEDEAO⁸. Ce fonds pourrait être alimenté par les différents partenaires techniques et financiers et par les Etats. L'intérêt d'un tel fonds serait la simplification des dispositifs pour les porteurs de projets (procédures uniformisées, un fond unique qui centraliserait les demandes). Ce type de dispositifs est déjà expérimenté (exemple, le fonds de lutte contre le VIH/SIDA pour l'Afrique centrale). La création d'un tel fond nécessiterait la signature d'une convention entre les parties prenantes et un accord de financement sur des activités. Elle devra éviter la lourdeur administrative et procédurale propre aux dispositifs multipartites tout en offrant les garanties financières suffisantes. La question de l'autorité responsable de ce fonds se pose.

Il faudrait ainsi que les Etats identifient une ligne budgétaire qui vienne alimenter ce fonds, voire en créent une spécifiquement dédiée à la coopération transfrontalière.

1.4.2 Propositions pour l'organisation des acteurs au niveau bilatéral (intergouvernemental)

Les Etats maliens et burkinabés ont un rôle majeur dans la promotion de la coopération transfrontalière. De nombreuses questions sont aujourd'hui traitées par les instances de la Grande Commission mixte Mali-Burkina Faso. Sont proposés des dispositifs et pistes complémentaires dédiés aux collectivités territoriales.

Un cadre de travail bilatéral pour élaborer une convention-cadre bilatérale sur la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales entre le Mali et le Burkina Faso.

Un cadre de travail bilatéral pour élaborer une stratégie bilatérale sur la coopération transfrontalière entre le Mali et le Burkina Faso

⁸ Mémoire sur le Programme d'initiatives transfrontalières, présenté lors de la Réunion des Ministres des affaires étrangères de la CEDEAO, les 18 et 19 décembre 2006 à Ouagadougou.

Des structures nationales, pérennes, d'appui technique, de mise en réseau et de remontée des besoins locaux transfrontaliers vers les niveaux supérieurs

Un cadre de travail bilatéral pour adapter le droit des collectivités territoriales aux besoins de la coopération transfrontalière inter-collectivités

1.4.2.1 Quel cadre pour une convention-cadre bilatérale sur la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales?

La question du cadre légal de la coopération transfrontalière et du niveau auquel celui-ci devait être déterminé s'est posée depuis quelques années: le développement de la coopération transfrontalière, nécessitant une approche multi-pays, la définition d'un cadre juridique de la coopération transfrontalière à l'échelle sous-régionale, voire du continent africain, est apparue évidente.

L'Union africaine (UA) est en train de finaliser son projet de convention interétatique sur la coopération transfrontalière qui devrait voir le jour début 2011. Parallèlement à ce processus, la CEDEAO travaille également sur un projet de directive portant sur la même question. En l'état actuel des versions disponibles, les principes posés par ces deux textes sont cohérents.

La dernière version de la convention de l'UA définit la coopération transfrontalière comme « Tout acte ou toute politique visant à renforcer et à développer les relations de bon voisinage entre les administrations territoriales, les organismes ou les autorités et les communautés frontalières, dans au moins deux États parties ainsi que la conclusion des accords et arrangements qui en découlent ». La désignation des « collectivités et autorités territoriales » renvoie aux droits propres des États africains, ainsi que les domaines ou les modalités de coopération (droit applicable, forme juridique de la coopération) ». Les textes internationaux viennent définir le plus petit dénominateur commun, que sont les principes, et renvoient aux droits internes pour la mise en pratique.

Pour devenir effectifs sur le terrain, ces textes devront être signés et ratifiés par les États membres⁹ et ensuite transposés dans les droits nationaux de manière cohérente. A ce titre, la signature de conventions bilatérales, frontière par frontière, devrait être encouragée au plus tôt après l'entrée en vigueur de la convention de l'UA afin de définir les modalités pratiques et le cadre s'appliquant aux coopérations transfrontalières. Lorsqu'elles existent, une mise en cohérence est nécessaire entre les textes de niveau régional et national. Ces conventions bilatérales permettraient de :

- définir, à l'échelle d'une frontière, le cadre juridique de la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales (et d'autres organismes publics, éventuellement),
- d'offrir une sécurité juridique, une plus grande transparence des règles applicables, et
- de mettre en cohérence les droits de part et d'autre de la frontière.

Quelques principes devront être respectés :

- les principes et concepts définis dans les textes de l'UA et de la CEDEAO,
- les principes constitutionnels et le droit des collectivités territoriales de part et d'autre de la frontière (exemple: tutelle de l'État sur les collectivités territoriales),
- le fait que la coopération transfrontalière ne soit pas une compétence additionnelle mais l'exercice des compétences détenues en interne au travers des frontières.

⁹ La Convention entre en vigueur dès réception par le Président de la Commission de l'Union africaine du 15ème instrument de ratification. L'unanimité n'est pas requise.

En outre, il conviendra d'identifier un droit de rattachement pour la réalisation des projets transfrontaliers. Il est également recommandé d'identifier un organe de suivi de la mise en œuvre de la convention bilatérale. Ce rôle pourrait être tenu par la Grande Commission Mixte paritaire. Une articulation avec les autres pays frontaliers, notamment la Côte d'Ivoire, pourrait être assurée.

Le mode opératoire semblant le plus approprié pour la rédaction de la convention bilatérale sur la coopération transfrontalière entre le Mali et le Burkina Faso:

- S'inspirant de l'expérience européenne et en se fondant strictement sur le contenu du projet de convention interétatique sur la coopération transfrontalière de l'Union africaine, une trame de convention bilatérale sur la coopération transfrontalière (cf. trame 2, trame de convention bilatérale sur la coopération transfrontalière) est proposée par l'expertise de la MOT.
- Il est proposé de mettre en place un groupe de travail bilatéral chargé de rédiger la convention bilatérale Mali-Burkina Faso. Ce groupe de travail pourrait être composé des ministères et services chargés de la coopération transfrontalière (MATCL, MATD, MAE), du droit des collectivités territoriales, d'experts de la coopération transfrontalière, de l'UA et de la CEDEAO. Un tel travail constituerait une expérimentation en la matière et un modèle à suivre pour les autres frontières. Ce travail a déjà commencé depuis la réunion de restitution de mai 2010.

1.4.2.2 Quel cadre pour une stratégie bilatérale sur la coopération transfrontalière entre le Mali et le Burkina Faso

Le Mali s'illustre par une politique très forte en faveur de la coopération transfrontalière ces dernières années: en 2000, la Direction nationale des frontières, au sein du MATCL est créée. Celle-ci est chargée de définir et d'exécuter la politique des frontières. En 2002 le concept de « pays frontières » est lancé et constitue la base de la politique de gestion des frontières du Mali : création d'une commission nationale des frontières (organe interministériel) chargée d'appuyer le MATCL dans la mise en œuvre de la politique nationale des frontières; mise en place de commissions bilatérales notamment la commission mixte paritaire Mali-Burkina Faso (mais également avec le Niger, le Sénégal, la Côte d'Ivoire, la Mauritanie, la Guinée)¹⁰. La politique nationale des frontières repose sur trois axes stratégiques que sont : la délimitation et la démarcation des frontières, le renforcement du processus d'intégration régionale et l'équipement et le développement des zones transfrontalières. Le fort intérêt du Mali pour les activités transfrontalières entraîne un engagement des partenaires au développement sur ces questions (par exemple, la GTZ qui intervient dans le cadre du programme PACT, programme d'appui aux collectivités territoriales, sur la zone de Tominian-Kossi).

Au Burkina Faso, est créée la direction générale des circonscriptions administratives et des frontières au sein du MATD. La Direction de la Coopération Administrative Frontalière s'occupe plus particulièrement des questions transfrontalières. Aujourd'hui le Burkina Faso ne dispose pas de stratégie nationale des frontières.

Le développement d'une stratégie bilatérale des frontières Mali-Burkina Faso permettrait d'établir une organisation institutionnelle coordonnée entre le Mali et le Burkina Faso, claire et concertée. Cela pourrait conduire par exemple, dans chacun des pays, à l'identification d'un service chargé de la coordination interministérielle sur le

10 Stratégie nationale des frontières du Mali, présentée par le Directeur national des frontières à l'occasion de l'atelier régional pour l'Afrique de l'ouest sur le programme frontière de l'Union africaine, 23 et 24 avril 2009 à Ouagadougou.

transfrontalier et d'une personne ressource au sein de chaque ministère clé qui soit chargé de suivre le transfrontalier plus spécifiquement.

Cette stratégie comprendrait des priorités de collaboration entre les deux Etats, basé sur un diagnostic des besoins et des moyens disponibles. Un programme de travail budgétisé permettrait de rendre opérationnel sur le terrain les engagements pris par les Etats, d'orienter l'intervention des partenaires au développement, et en particulier de part et d'autre d'un même bassin de vie transfrontalier.

Ce travail nécessiterait une concertation interministérielle interne aux deux pays dans un premier temps, puis une réflexion transfrontalière dans un second temps. Une articulation entre cette réflexion et les travaux de la commission mixte paritaire Mali-Burkina Faso devrait être recherchée.

La mise en œuvre de la stratégie bilatérale sur la coopération transfrontalière pourrait être prise en charge par une task-force. Cet organisme serait garant de la bonne mise en œuvre des orientations et des engagements pris et de leur réactualisation. Cela nécessite toutefois l'attribution de budgets.

1.4.2.3 Des structures nationales, pérennes, d'appui technique, de mise en réseau et de remontée des besoins locaux transfrontaliers vers les niveaux supérieurs

Les acteurs locaux des zones frontalières, en particulier les collectivités territoriales, ont un besoin important d'**appui technique** pour identifier leurs besoins (réalisation d'un diagnostic des forces et des faiblesses, des potentialités de développement de la coopération transfrontalière), pour mettre en place des cadres de concertation appropriés et durables (définir le périmètre de la coopération et son mode d'organisation, animer le partenariat, structurer la coopération le cas échéant) et pour développer des projets concrets transfrontaliers (étude de faisabilité et suivi du projet, montage juridique et financier). Au-delà de l'appui technique, une **mise en réseau** entre l'ensemble des collectivités territoriales situées sur une même frontière permettrait de valoriser les bonnes pratiques et de les expérimenter sur d'autres sites demandeurs. Par ailleurs, un **pôle d'expertise sur le transfrontalier** pourrait développer des actions de renforcement de capacités, et offrir un appui technique aux collectivités.

Afin de promouvoir une approche territoriale des politiques publiques nationales et une meilleure prise en compte des besoins aux frontières, il serait utile de prévoir une **remontée des besoins aux niveaux supérieurs**. Par exemple, en matière de droit des collectivités territoriales, d'aménagement du territoire, de transport. Pour permettre aux collectivités territoriales de peser davantage dans le débat institutionnel, il serait judicieux de réunir l'ensemble de ces acteurs au niveau national au sein d'un même groupement.

Afin de répondre aux besoins exprimés ci-dessus, il semble pertinent de créer une structure nationale mise au service du transfrontalier, d'une part au Mali, et d'autre part au Burkina Faso. Ces organismes nationaux détiendraient une vision globale des initiatives transfrontalières, du cadre juridique, des besoins locaux et des politiques nationales impactant les territoires frontaliers. Elles réaliseraient les missions suivantes : appui technique, mise en réseau et remontée des besoins.

Il ne s'agirait pas de faire de ces outils des « super structures » qui seraient les outils exclusifs du transfrontalier à la frontière Mali-Burkina Faso mais bien d'en faire des outils d'appui aux collectivités territoriales, s'appuyant sur un réseau d'experts.

Ces organismes, d'intérêt public, pourraient chacun bénéficier d'un appui financier des Etats et également des partenaires techniques et financiers. Pour l'association malienne, pourraient y siéger des représentants de la DNF malienne et d'autres services et ministères chargés du transfrontalier ainsi que des collectivités locales et les autres financeurs

intervenant au Mali. La DGCAF (Direction générale des circonscriptions administratives et des frontières) burkinabé pourrait y siéger en tant qu'observateur. Une organisation similaire pourrait voir le jour au Burkina Faso avec une structure impliquant les ministères concernés par le transfrontalier (dont la DGCAF), les collectivités territoriales et les autres financeurs avec la DNF en tant qu'observateurs. **Ces deux structures pourraient être liées par une convention** et leurs activités articulées autour de la stratégie bilatérale des frontières Mali–Burkina Faso.

Des cellules techniques seraient identifiées aux niveaux nationaux, relayées éventuellement par des cellules communes au niveau régional pour chaque frontière, en commençant par celle du Mali–Burkina Faso.

Leurs activités devront s'articuler avec celles de la GCM et des services ministériels chargés du transfrontalier au Mali (Direction nationale des frontières rattachée au MATCL et la Commission nationale des frontières, organe interministériel) et au Burkina Faso (Direction générale des circonscriptions administratives et des frontières au sein du MATD).

Cet outil pourrait être associé aux réunions de la Grande Commission Mixte Paritaire Mali–Burkina Faso et entretiendrait des liens avec l'UEMOA, la CEDEAO et l'UA.

Certaines questions restent à se poser : quelle implication des acteurs de la société civile et du privé? Comment assurer un financement pérenne de cet organisme ?

Un possible modèle de référence à adapter :

- La Mission Opérationnelle Transfrontalière a été créée en France en 1997 à l'occasion d'un comité interministériel à l'aménagement du territoire afin de répondre à un besoin d'ingénierie des collectivités territoriales françaises sur le transfrontalier. Après une année d'expérimentation sur plusieurs sites pilotes, la MOT a pris la forme d'une association. Initialement, il était prévu de lui conférer le statut de groupement d'intérêt public mais la base juridique étant peu satisfaisante à l'époque, la forme associative a été privilégiée.
- Le modèle de la MOT, qui s'est fondé sur un besoin exprimé par le niveau local, pourrait inspirer le Mali et le Burkina Faso dans la création de cet organisme national de coopération transfrontalière.

1.4.2.4 Un cadre de travail bilatéral pour adapter le droit des collectivités territoriales aux besoins de la coopération transfrontalière inter-collectivités

Les collectivités territoriales maliennes et burkinabés disposent aujourd'hui d'outils juridiques pour structurer leur coopération : convention ou association. Alors que le premier outil a été déjà utilisé en transfrontalier mais sur des échelles assez larges (Mopti-Ouahigouya, Titao-Bandiagara), le second n'a pas encore été expérimenté dans ce contexte.

La convention et l'association présentent des limites pour porter des projets d'investissements publics complexes (Cf. annexe 3 et point 1.4.3) : la convention offre un cadre légal souple mais ne permet pas de disposer d'une gouvernance unique concertée autour d'un projet commun. Les partenaires du projet restent maîtres d'ouvrage et soumis au droit qui leur est applicable pour les activités dont ils ont la charge. L'association offre l'avantage de disposer d'une structure dotée de la personnalité juridique propre, en capacité de gérer son propre budget, son équipe technique, de contracter au nom de ses membres mais, étant régie par le droit privé, ne présente pas les garanties financières et juridiques suffisantes pour la gestion d'un projet complexe (infrastructures, services publics...).

Il serait utile **d'autoriser la création de structures intercommunales transfrontalières de droit public** : comme les structures intercommunales existantes dans les droits malien et burkinabé – le syndicat de droit malien ou le groupement d'intérêt public de droit burkinabé – ces organismes bénéficieraient d'un transfert de compétences et pourraient assurer la maîtrise d'ouvrage, contracter, gérer un budget, leur propre équipe au nom de leurs membres, issus de part et d'autre de la frontière. Ils resteraient soumis aux contraintes de droit public liées à leur droit de rattachement (notamment contrôle de l'Etat, comptabilité de droit public) offrant ainsi des garanties suffisantes pour la gestion d'importants investissements publics.

En l'état actuel des choses, les droits malien et burkinabé ne permettent pas de transposer le syndicat de droit malien ou le groupement d'intérêt public de droit burkinabé en transfrontalier, la participation d'entités de droit étranger à ces organismes n'étant pas prévue. Pour ce faire, il conviendrait de modifier le droit des collectivités territoriales du Mali et du Burkina Faso afin d'autoriser la participation à ces structures juridiques à des acteurs étrangers.

Afin d'adopter une approche cohérente dans les deux pays, un cadre de concertation bilatéral impliquant juristes maliens et burkinabés pourrait être instauré afin d'aller vers une adaptation des droits des collectivités territoriales. Pour correspondre au mieux aux besoins des collectivités, il conviendrait le cas échéant de consulter les collectivités territoriales. Cette expérimentation juridique pourrait être accompagnée par une expérimentation sur le terrain.

1.4.3 Propositions pour l'organisation des acteurs au niveau local transfrontalier

Pourquoi mettre en place un cadre de concertation transfrontalier au niveau local?

Un cadre de concertation transfrontalier peut prendre diverses appellations : comité de pilotage, commission locale transfrontalière, groupe de travail. L'objectif poursuivi reste l'animation d'un partenariat, d'une réflexion commune, permettant in fine un échange d'informations, la prise de décisions communes, la coordination de politiques, voire le développement d'actions conjointes transfrontalières. Un cadre de concertation transfrontalier permet d'organiser la coopération entre les acteurs impliqués et de formaliser, de manière plus ou moins forte, le partenariat, sur la base de principes de fonctionnement identifiés de manière consensuelle et claire entre tous les partenaires (qui impliquer ? quel est l'objet de la coopération ? Quelle est la régularité des rencontres ?).

Un cadre de concertation transfrontalier peut être informel ou structuré juridiquement. Il peut évoluer dans le temps pour s'adapter aux projets qui évoluent eux aussi. Dans ce cas, l'outil juridique choisi dépendra de l'objet-même de la coopération transfrontalière, du partenariat. La formalisation juridique permet de donner de la permanence à la coopération, de la visibilité et dans le cas d'une structure ayant la personnalité juridique de la doter d'un budget voire d'un personnel dédié mais cette formalisation doit être dimensionnée par rapport au projet. Il est d'ailleurs recommandé de privilégier l'outil le plus souple. La création de toute structure juridique commune nécessite au préalable une réflexion sur les capacités humaines et financières qui lui seront données sur le long terme pour ne pas en faire une « coquille vide ».

Certains outils qui existent dans les droits internes du Mali et du Burkina Faso peuvent être utilisés pour formaliser un partenariat transfrontalier entre des collectivités territoriales : convention, association. D'autres outils prévus dans un des deux droits, pouvant s'avérer indispensables pour porter des projets plus complexes, pourraient être rendus disponibles après une adaptation des droits nationaux : GIP de droit burkinabé et syndicat de droit malien.

1.4.3.1 Un cadre de concertation souple : animation du partenariat, coordination des actions, réalisation d'études, lobbying...

Objet de la coopération :

Les collectivités territoriales et leurs partenaires (acteurs socio-professionnels, représentants de l'Etat) peuvent décider de mettre en place un cadre de concertation pour favoriser un échange d'informations, la coordination de leurs actions (notamment l'élaboration de documents de planification cohérents de part et d'autre de la frontière), la réalisation d'études et la défense d'intérêt (lobbying) des parties prenantes à la coopération.

Au regard des besoins exprimés par les acteurs locaux lors des entretiens, les actions de lobbying seraient susceptibles de concerner notamment les aspects suivants :

- promouvoir une bonne application, voire une adaptation des protocoles de la CEDEAO sur la liberté de circulation des personnes,
- encourager l'identification d'une ligne budgétaire dédiée au transfrontalier dans les budgets nationaux,
- intégrer la dimension transfrontalière dans le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté et dans les accords de partenariat conclus entre les Etats et les bailleurs,
- promouvoir la prise en compte des problématiques transfrontalières dans les politiques nationales et régionales/locales, autoriser les programmes nationaux à intervenir dans le pays voisin pour soutenir des projets d'intérêt transfrontalier,
- inciter les partenaires au développement ainsi que les Etats à apporter un soutien financier, à développer un appui technique et des actions de renforcement de capacités au bénéfice des collectivités territoires frontalières (connaissance des outils de la coopération transfrontalière, mise en place et animation d'un cadre de concertation transfrontalier).

Outils juridiques :

Les actions mentionnées précédemment ne nécessitent pas une structuration juridique poussée. Elles peuvent s'insérer dans un partenariat informel (cas des acteurs coopérant au sein de l'espace SKBO) ou faire l'objet d'une convention. Dans le premier cas, la coopération se fonde sur la confiance mutuelle et la qualité des relations interpersonnelles entretenues par les élus. Dans le cas de la convention, la coopération dispose d'une base légale mais qui nécessite des conventions ad-hoc pour toute réalisation d'actions communes.

La création d'une association pourrait être envisagée pour donner plus de consistance, de pérennité et de visibilité à la coopération en la dotant d'un organisme permettant une représentation des différentes parties prenantes, avec des règles négociées et transparentes de prise de décision (décrites dans les statuts), ayant la capacité de contracter, de lancer des appels d'offres, d'agir et de financer au nom de ses membres. L'outil associatif peut disposer par ailleurs d'un budget et d'une équipe propres. Cet outil offre l'avantage d'exister dans les droits maliens et burkinabés et de fonctionner selon les mêmes règles. En outre, il est ouvert à la participation des entités de droit étranger. La question reste de savoir si l'Etat peut y participer aux côtés de collectivités territoriales. L'association est soumise à un régime de droit privé et ne peut donc bénéficier de transfert de compétence de la part des collectivités territoriales, afin de réaliser un équipement ou de gérer un service public. L'association ne peut qu'accompagner une collectivité territoriale dans l'exercice de ses compétences (Cf. trame 1 de statuts d'une association à vocation transfrontalière).

La convention et l'association sont toutes deux des outils ouverts aux entités de droit étranger et permettent de créer des partenariats public-privés.

Question : Qu'en est-il de la création d'un cadre transfrontalier par acte administratif des gouverneurs et non les responsables de collectivités territoriales ?

C'est cette option qui a été prise à Banfora en 2009.

Est-elle réaliste ou pertinente ? Faut-il responsabiliser les collectivités ou mettre les services déconcentrés de l'Etat en avant ?

La décentralisation est venue réaliser une répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales. Dans ce contexte, la MOT préconise une responsabilisation des collectivités territoriales, dans leurs domaines de compétences, tout en reconnaissant, bien évidemment, le besoin d'accompagnement de ces collectivités par les Etats et les PTF. Ces démarches portées par les collectivités territoriales n'excluent pas celles portées par les Etats eux-mêmes comme celle qui a été menée depuis 2009 (séminaire de Banfora). Les démarches sont complémentaires : tout dépend du domaine d'intervention.

1.4.3.2 Un cadre de concertation davantage structuré : développement de projets complexes transfrontaliers (équipements, services publics, infrastructures)

Objet de la coopération :

Les communes et leurs partenaires peuvent décider de réaliser en commun des équipements (centre de santé transfrontalier par exemple), ouvrages d'art (pont, routes, pistes) ou des services publics transfrontaliers. Ces **projets complexes** nécessitent des montages juridiques et financiers spécifiques permettant d'organiser la prise de décision, le financement et le suivi du projet sur le moyen, voire le long terme.

Outils juridiques :

- Ce type de projets peut être réalisé sur la base d'une **convention**. Dans ce cas, les partenaires se mettent d'accord sur le contenu précis du projet et les obligations respectives (durée, contribution financière et part des travaux incombant à chacun, suivi du projet, responsabilité, droit de propriété le cas échéant). Cet outil permet d'organiser la coopération sur une durée déterminée, de manière assez souple. Les partenaires restent soumis à leur droit propre à chaque fois qu'ils interviennent. La difficulté est d'assurer une bonne coordination dans le temps des actions de part et d'autre de la frontière (calendriers électoraux, procédures internes...).

- Dans une démarche prospective, on pourrait envisager une adaptation des droits internes malien et burkinabé pour permettre la création de structures de coopération intercommunales transfrontalières, tels que le GIP de droit malien ou le syndicat de droit burkinabé. La création de ce type de structures permettrait aux collectivités territoriales de bénéficier d'une structure commune qui pourrait agir et financer au nom de ses membres (les mêmes avantages qu'une association) mais avec l'avantage de fonctionner selon le droit public (et d'offrir des garanties de droit public pour des investissements lourds), de pouvoir bénéficier d'un transfert de compétences de la part des collectivités territoriales et donc d'avoir la capacité de maîtrise d'ouvrage sur des projets structurants (cf. annexe 5 et point 1.4.2.4).

Il convient de rappeler que la création d'une structure juridique intervient après la définition du projet et l'évaluation des ressources financières et humaines requises.

1.5 Synthèse des recommandations du niveau régional au local

L'amélioration de la vie des populations aux frontières passe par une meilleure intégration de ces espaces, une meilleure prise en compte des besoins spécifiques de ces territoires dans toutes les politiques et dispositifs, et ce à tous les niveaux.

Dans le contexte de la décentralisation, les collectivités territoriales jouent aujourd'hui un rôle clé dans le développement des politiques territoriales de proximité. Le transfert des compétences et des moyens correspondants de l'Etat aux collectivités territoriales ainsi que l'inter-collectivité, qui vise la réalisation d'économies d'échelles et la prise en compte des aires fonctionnelles, sont au cœur du débat sur la décentralisation. La coopération transfrontalière, constitue le complément naturel de la décentralisation et de l'inter-collectivité au-delà des frontières.

L'enjeu actuel est d'accompagner les collectivités territoriales frontalières dans le développement de projets opérationnels transfrontaliers en leur permettant d'en assurer la maîtrise d'ouvrage. L'augmentation des moyens financiers, des capacités techniques mais également l'adéquation des cadres de concertation transfrontaliers ont été mis en exergue dans ce rapport comme aspects dont il faut tenir compte pour faciliter la coopération transfrontalière inter-collectivités. Il convient de rappeler que les collectivités territoriales disposent aujourd'hui d'outils juridiques pour structurer leur coopération avec leurs homologues de l'autre côté de la frontière.

Ce rapport fait apparaître, sur la base d'un diagnostic, un certain nombre de recommandations afin d'améliorer les conditions-cadres de la coopération transfrontalière, et en particulier de la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales maliennes et burkinabés.

Il apparaît qu'une amélioration de la coopération transfrontalière de proximité et de la vie aux frontières appelle des solutions à tous les niveaux : international, panafricain et ouest africain, bilatéral, national et local.

Recommandations

Niveaux ouest-africain, panafricain et international :

- 1** Renforcer la coordination entre les communautés économiques régionales (UEMOA et CEDEAO) et l'Union africaine ainsi que la visibilité de leurs actions en matière transfrontalière.
- 2** Développer des échanges d'expériences sous forme de jumelages entre les collectivités frontalières africaines et, le cas échéant, les collectivités frontalières européennes, sur des problématiques transfrontalières.
- 3** Simplifier les dispositifs financiers d'appui à la coopération transfrontalière en créant un fonds ouest-africain sur la coopération transfrontalière.

Niveau bilatéral (intergouvernemental):

- 1** Créer un organisme national dédié à la coopération transfrontalière dans chacun des deux pays : outil d'assistance technique, de mise en réseau, de remontée des besoins du niveau local aux niveaux supérieurs. Signature d'une convention entre les deux organismes qui s'articuleraient autour de la stratégie bilatérale sur les frontières (Cf. ci-dessous).

- 2** Lancer une réflexion interministérielle pour clarifier et adapter le droit de la coopération transfrontalière inter-collectivités:
 - sur le court terme, adapter les droits nationaux (permettre la création de structures intercommunales transfrontalières de droit public) et
 - sur le moyen terme, élaborer une convention-cadre sur la coopération transfrontalière entre le Mali et le Burkina Faso (clarification du droit applicable et aménagements juridiques le cas échéant).

Cf. trame 2: de convention bilatérale sur la coopération transfrontalière inter-collectivités.
- 3** Elaborer une stratégie bilatérale des frontières entre le Mali et le Burkina Faso permettant de définir le fonctionnement de la coopération transfrontalière bilatérale, d'identifier les priorités stratégiques et politiques des deux pays avec un programme de travail budgétisé.

Niveau national :

- 1** Identifier des points focaux sur le transfrontalier dans les ministères et au sein des autorités déconcentrées.
- 2** Former les agents des ministères, des services déconcentrés de l'Etat au transfrontalier.
- 3** Intégrer les problématiques transfrontalières dans les politiques nationales, les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté et les accords cadres conclus entre les Etats et les bailleurs.
- 4** Créer une ligne budgétaire dédiée au transfrontalier dans les budgets nationaux.

Niveau local :

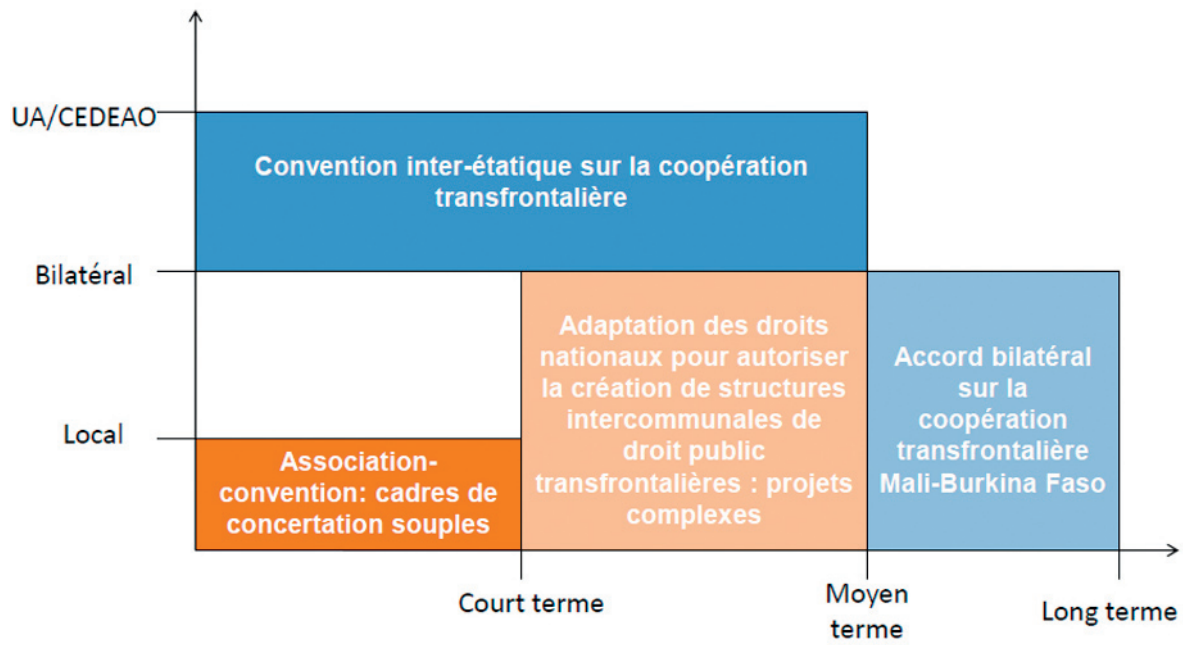
- 1** Définir le niveau le plus pertinent de la coopération transfrontalière et celui auquel l'obstacle doit être surmonté.
- 2** Renforcer les capacités des collectivités territoriales et leur apporter un appui technique pour leur permettre de développer des projets transfrontaliers répondant aux besoins des populations et, le cas échéant, d'en assurer la maîtrise d'ouvrage.
- 3** Intégrer la problématique transfrontalière dans les schémas et plans d'aménagement du territoire aux niveaux régional et local, et assurer une articulation de ces documents à l'échelle d'un bassin de vie transfrontalier.
- 4** Articuler l'intervention des programmes, des bailleurs de part et d'autre des frontières d'un bassin de vie transfrontalier.
- 5** Accompagner les collectivités territoriales dans l'expérimentation sur le terrain des outils de la coopération transfrontalière.

Point sur le cadre de concertation local:

- 6** Adapter le cadre de concertation local transfrontalier et sa forme juridique à l'objet de la coopération, à son partenariat et aux ambitions des partenaires.
Cf. annexe 3 : repère sur les outils juridiques de la coopération transfrontalière du Mali et du Burkina Faso.
- 7** Impliquer la société civile dans les cadres de concertation institutionnels.
Cf. annexe 5 : schéma d'organisation locale transfrontalière inter-collectivités.
- 8** Articuler la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales autour d'un document stratégique transfrontalier.
- 9** Doter les démarches transfrontalières de moyens humains et financiers suffisants.

Figure 1

Echelonnement dans le temps des différentes étapes pour améliorer le cadre juridique de la coopération transfrontalière inter-collectivités



2 Valorisation de la filière mangue dans la zone Sikasso–Banfora–Bobo Dioulasso

2.1 Contexte de la coopération transfrontalière

La mangue, un secteur agricole à fort potentiel de développement¹¹

Le secteur agricole représente pour le Mali et le Burkina Faso une manne financière et un levier du développement majeur: il représente près de 40% du PIB. Les principaux secteurs sont: le coton, l'élevage et les fruits-légumes (mangue, banane, anacarde). La mangue constitue le 1^{er} secteur de production parmi les fruits-légumes. Les principaux marchés sont: le marché domestique, l'Europe et le Maghreb. Les seules productions du Mali ou du Burkina Faso ne peuvent pas couvrir tous les besoins des marchés.

Cette filière connaît de fortes potentialités de diversification de l'activité agricole et représente une source de revenus additionnels importante pour les petits producteurs (exploitations familiales). On constate une croissance du secteur de la mangue biologique (label ECOCERT) par rapport à la mangue conventionnelle. Le développement du label commerce équitable assure également des conditions de rémunérations et de vie particulièrement avantageuses pour les acteurs.

Le Grand Kéné Dougou, un bassin de production transfrontalier de la mangue

La zone du Grand Kéné Dougou (régions de Sikasso au Mali et région des Cascades et Hauts-Bassin au Burkina Faso) concentre la production de la mangue pour les deux pays. Ce bassin de production s'étend à la Côte d'Ivoire, à la Guinée et même au Ghana. La Côte d'Ivoire, principal partenaire des acteurs maliens et burkinabés, n'est pas couverte par cette étude en raison du contexte politique au moment de la mission de terrain. De la production à la collecte en passant par la transformation et l'exportation, les relations transfrontalières se constatent pour chaque maillon de la filière; ainsi, les exportateurs burkinabés collectent la mangue au Mali, en Côte d'Ivoire voire jusqu'en Guinée.

L'espace Sikasso–Banfora–Bobo constitue une zone particulièrement fertile: forte pluviométrie, zones traversées par le grand fleuve du Burkina Faso (Mouhoun), sols relativement riches. Bien qu'il y ait peu de statistiques, il est possible d'affirmer que la mangue constitue le principal produit d'exportation de cette zone.

La filière mangue, un secteur de production soutenu par les partenaires et techniques et financiers

Les opérateurs de la filière mangue à la frontière Mali–Burkina Faso doivent aujourd'hui faire face à des exigences des marchés d'exportation toujours plus fortes. Dans un contexte géographique d'enclavement du Mali et du Burkina Faso, l'acheminement vers les marchés d'exportation de produits de bonne qualité, et ce dans de bonnes conditions, est un enjeu majeur.

Les partenaires techniques et financiers apportent depuis plusieurs années leur appui aux filières agricoles et économiques. Soulignons à ce titre, leur forte implication dans la filière coton, l'élevage mais également la filière mangue. Les actions d'appui sont très diversifiées: irrigation, processus de labellisation (ECOCERT notamment), structuration de la filière, professionnalisation des acteurs (environnement institutionnel, respect des exigences sanitaires, amélioration des performances des filières), développement d'outils

¹¹ Pour plus de détails sur l'état des lieux de la filière mangue, voir le « Diagnostic des filières mangue, anacarde et bétail/viande dans la zone de Bobo-Dioulasso, Banfora (Burkina Faso) et Sikasso (Mali) », CSAO, réalisée par Saidou SANOU et Brahim Zie OUATTARA, octobre 2009.

méthodologiques pour faciliter la traçabilité des produits, appui financier à la création d'infrastructures, ...

A titre d'exemple, la Banque mondiale et les gouvernements malien et burkinabé ont mis en place le PAFASP (programme d'appui aux filières agro-sylvo-pastorales) au Burkina Faso et le PCDA (programme de compétitivité et de développement agricole) au Mali. Ces deux programmes ont élaboré conjointement un guide d'auto-contrôle sur les risques sanitaires et phyto-sanitaires à usage des acteurs de la filière de part et d'autre de la frontière. Egalement, l'initiative Cadre Intégré¹² qui a notamment appuyé la création d'unités de séchage et favoriser la certification GLOBALG.A.P., ou encore le Comité de liaison Europe-Afrique-Caraïbes (COLEACP/UE) avec son programme d'initiative pour les pesticides (PIP) qui vise à permettre aux entreprises ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) de se conformer aux exigences européennes en matière de qualité sanitaire et de traçabilité (élaboration de guides auto contrôle sectoriels) et de consolider la place des petits producteurs dans la filière d'exportation horticole ACP. La coopération américaine USAID a également développé le programme Trade Mali qui promeut les stratégies de marketing et vente, et le renforcement des liens entre producteurs et négociants.

Les enjeux de la structuration de la filière mangue

Les enjeux de la structuration d'une filière sont d'articuler les différents maillons tout au long du processus de la production à l'exportation du produit afin que celui-ci puisse remplir in fine des critères de qualité optimale. Ceci passe par une meilleure connaissance des opportunités de marché et une meilleure maîtrise de leurs exigences.

Un mouvement de structuration des filières est lancé au Mali et au Burkina Faso depuis quelques années. Associations, coopératives, GIE sont créés afin de renforcer le poids des opérateurs qui, seuls, ne pouvaient se faire entendre, afin de faire remonter leurs attentes, d'être en capacité de négocier (notamment avec les exportateurs), de mutualiser leurs connaissances et leurs moyens (réaliser des économies d'échelles) et de répartir les risques. L'organisation des opérateurs de la filière mangue intervient à plusieurs niveaux : au niveau plutôt local (par exemple, l'association Wouol au Burkina Faso ou Mali Yiriden au Mali) mais également au niveau national (unions ou fédérations). Ces groupements peuvent concerner des opérateurs d'une branche professionnelle donnée ou représenter l'interprofession dans son ensemble.

La structuration de la filière mangue au Mali et au Burkina Faso est actuellement en cours. Au Burkina Faso, les opérateurs sont réunis au sein de l'APROMA-B, une association interprofessionnelle. Au Mali, Les producteurs de mangue de Sikasso sont regroupés dans l'union régionale des producteurs de Sikasso. Le PCDA travaille actuellement sur la structuration interprofessionnelle de la filière mangue à l'échelle nationale et régionale (Cf. annexe 6, Etat des lieux de la structuration de la filière mangue au Mali et au Burkina Faso). L'APROMA-B est créée afin :

- d'assurer une représentation de ses membres vis-à-vis de l'extérieur, tant au Burkina Faso qu'à l'étranger ;
- de rechercher de l'information et des moyens de formation pour tout ce qui touche à la filière mangue et de les mettre à la disposition de ses membres;
- de promouvoir la filière mangue dans toutes ses composantes (production, récolte, transport, conditionnement, respect des normes de qualité, transformation, exportation, obtention de labels qualité en fonction des exigences du marché).

12 L'initiative cadre intégré est un programme porté par six organisations internationales en faveur des Pays les Moins Avancés pour le développement de leur commerce.

Elle représente 90% des acteurs de la filière mangue sur le plan national. Parmi les activités menées actuellement : administrateur d'un certain nombre d'outils de gestion de la qualité de la mangue (guide d'auto-contrôle de la production, guide du sécheur de la mangue et guide de l'exportation de la mangue fraîche). Les activités sont encadrées par un Plan de relance de la filière mangue élaboré de façon participative avec les acteurs de la filière mangue ainsi que par un POA (plan opérationnel annuel).

La pertinence d'une structuration en transfrontalier de la filière mangue

Le caractère transfrontalier du marché de production de la mangue n'a pas encore été pris en compte formellement dans ce processus d'organisation des acteurs. Aujourd'hui, les partenariats transfrontaliers, en dehors des cadres décrits ci-dessus, sont essentiellement informels. Les différences de niveau et de degré d'avancement de la structuration des acteurs de chaque côté de la frontière complexifient l'organisation transfrontalière. Il semble cependant évident qu'une amélioration de la compétitivité, de la qualité et des conditions d'acheminement des produits vers les marchés d'exportation doivent passer par une meilleure organisation des acteurs en transfrontalier. Ceci constitue un préalable nécessaire afin de surmonter les obstacles à la frontière, communs aux opérateurs, et qui engendrent des surcoûts impactant le prix final et les effets sur le développement durable de l'économie locale. Ainsi, pour les mangues produites au Mali à destination du Burkina Faso, les tracasseries douanières à la frontière engendrent un surcoût de 30 FCFA (5 centimes d'euros), et de 25 FCFA (4 centimes d'euros) en direction de la Côte d'Ivoire.

La frontière constitue aujourd'hui une barrière qui impacte fortement la compétitivité et les potentialités de diversification de la filière mangue dans le Grand KénéDougou par rapport à d'autres bassins de productions non transfrontaliers situés en Asie ou en Amérique latine. On constate par ailleurs que ces secteurs de production ont une productivité à l'hectare bien plus supérieure. Il est urgent que la frontière ne soit plus synonyme de « barrières », mais synonyme d'« opportunités » et de synergies, un espace qui permette aux acteurs de réaliser des économies d'échelles, de bénéficier des avantages comparatifs, des bonnes pratiques des deux côtés de la frontière.

Les cadres de coopération transfrontalière peuvent être de diverses natures : de la conclusion de protocoles d'accord sur l'approvisionnement, à la création de structure commune, le degré et le niveau d'organisation (à l'échelle du bassin de production, aux niveaux national ou sous-régional) doivent être adaptés aux besoins des acteurs.

Les importants travaux déjà réalisés par les opérateurs économiques et les entretiens menés par la MOT permettent de dégager clairement les besoins de la filière mangue pour en améliorer la compétitivité (partie 2.2). Sur cette base et après discussion au cours de la réunion de restitution de mai 2010, la MOT s'est penchée sur des propositions de cadres de concertations transfrontaliers à mettre en place (point 2.3).

2.2 Identification des difficultés rencontrées par les acteurs de la filière

Les acteurs de la filière mangue, dans leur ensemble, souffrent d'un manque de compétences techniques dans leurs domaines respectifs et de connaissances des exigences des fluctuations du marché. La difficulté à lutter contre les parasites des fruits, à avoir accès à certains traitements, matériaux et techniques d'irrigation, de transformation, de conditionnement, le manque de fluidité de la chaîne logistique impactent la quantité et la qualité des mangues produites. Il faut également souligner la difficulté pour ces acteurs à mobiliser des financements notamment pour le préfinancement des activités. Les

tracasseries douanières aux frontières ainsi que l'existence de législations peu favorables (sur la TVA sur les emballages par exemple) ont également un effet négatif sur la fluidité des échanges et entraînent un surcoût sur les mangues commercialisées. L'actuelle faiblesse des capacités de défense des intérêts et de négociation des acteurs de la filière ne leur permet malheureusement pas de faire remonter leurs attentes et de peser réellement dans les débats institutionnels.

L'organisation de l'interprofession de la mangue est plus avancée au Burkina Faso qu'au Mali. Néanmoins, l'interprofession burkinabé, l'APROMA-B est confrontée à plusieurs contraintes:

- l'absence d'un fond de développement de la filière mangue;
- l'insuffisance de financement pour l'exécution d'activités au profit de ses membres;
- au faible appui au secrétariat exécutif pour la supervision et la coordination des activités de l'interprofession.

Le tableau 3 ci-dessous offre une vision globale des obstacles aux marchés pour les acteurs de la filière mangue à la frontière Mali–Burkina Faso qui impactent la compétitivité de la filière dans son ensemble¹³.

Tableau 3

Obstacles aux marchés pour les acteurs de la filière mangue dans la zone de Sikasso – Banfora – Bobo Dioulasso

Obstacles aux marchés pour les acteurs de la filière mangue	Branche concernée
Contraintes géographiques et climatiques	
Fluctuations climatiques (courte période d'Harmattan, longue période chaude) Insuffisance des eaux de pluie pour les besoins hydriques des manguiers Vieillessement des vergers, parasites des fruits (Mouches de fruits, Anthracnose, Bactériose, Cochenille farineuse etc.)	Producteurs
Forte concurrence internationale	
Coûts élevés du transport aérien et ferroviaire	Exportateurs
Absence de commande des acheteurs européens depuis 2008 Fermeture de plusieurs unités de transformation liée à l'absence de commande	Transformateurs
Exigences des marchés d'exportation	Toute la filière
Manque d'infrastructures de qualité	
Problème d'accessibilité des zones de production : Nombre insuffisant et inadéquation de certaines de routes/pistes existantes au trafic de poids lourds	Fournisseurs
Manque d'infrastructures de mise en marché et dysfonctionnement des stations de conditionnement existantes	Exportateurs
Libre circulation des marchandises non effective	
Mauvaise application des textes relatifs à la libre circulation des personnes et des marchandises	Fournisseurs et Exportateurs
Non application des textes relatifs à la suppression de la TVA sur les emballages et les prestations de service.	Exportateurs

13 Cf. Présentations Powerpoint présentées par l'URPM et l'APROMA-B lors de la réunion de restitution organisée le 27 juin 2010 à Ouagadougou.

Manque de compétences et de professionnalisation des acteurs de la filière sur :	
Connaissance et prise en compte des contraintes de la filière : cahier des charges, logistique Connaissance des exigences des marchés d'exportation : produits/procédés (coupe, conditionnement), réglementations SPS (besoin de certifications) Connaissance des opportunités des marchés internationaux Compréhension des exigences administratives liées aux coopératives, associations Compétences techniques: techniques de transformation, de fabrication de matériels de transformation, d'utilisation des traitements	A adapter selon la branche concernée
Un manque de concertation entre les acteurs de la filière pour :	
Le partage et la diffusion des connaissances et de l'information La définition d'un prix plancher commun La promotion commerciale commune Une stratégie commune sur l'importation d'intrants (traitements biologiques) et l'accès aux nouvelles technologies La lutte contre les parasites des fruits Une plus grande performance des chaînes logistiques L'élaboration d'un cahier des charges commun Lobbying commun	A adapter selon la branche concernée
Une stratégie d'exportation concertée	Exportateurs
L'utilisation concertée des équipements	Transformateurs, exportateurs
Manque de financements et de facilités financières pour réaliser les investissements nécessaires pour :	
Préfinancer les activités	Toutes les branches
Renouveler les vergers	Producteurs
Développer des activités de recherche et de développement	A adapter selon la branche concernée
Avoir accès aux intrants, aux équipements et aux services professionnels (labour, taille)	A adapter selon la branche concernée

2.3 Comment améliorer l'organisation de la filière mangue en transfrontalier : propositions

Un certain nombre des obstacles précédemment identifiés peuvent être soulevés grâce à une meilleure organisation des acteurs de la filière en transfrontalier. En effet, les effets-barrières de la frontière (fiscalité, tracasseries douanières), la mutualisation des moyens (formations, achat d'intrants), l'articulation des différents acteurs de la filière (pour l'utilisation concertée des équipements, une mise sur le marché coordonnée) nécessitent une concertation et des actions portées conjointement par les opérateurs de part et d'autre de la frontière. Nous verrons que la formalisation juridique ne constitue pas aujourd'hui un frein à une organisation transfrontalière des opérateurs de la filière mangue.

L'expertise n'a pas vocation à proposer des cadres de concertation pour chacune des missions identifiées ci-après, mais à fournir des outils d'analyse aux opérateurs économiques de la mangue et à leurs partenaires afin que ceux-ci identifient par eux-mêmes les cadres de concertation les plus adaptés à leurs besoins.

Rappel de la proposition méthodologique pour évaluer un cadre de concertation transfrontalier :

Pour choisir le cadre de concertation le plus approprié, il est possible d'utiliser la méthodologie suivante et d'identifier :

- 1 les domaines d'intérêt de coopération transfrontalière : par branche et au niveau de l'interprofession (quel est l'objet de la coopération transfrontalière ?) ;
- 2 la valeur ajoutée d'un cadre de concertation transfrontalier par rapport aux initiatives existantes ;
- 3 le niveau d'organisation le plus pertinent: au niveau du bassin de production ou au niveau sous-régional (quelle couverture géographique ?) ;
- 4 les partenaires concernés : opérateurs économiques, acteurs institutionnels, société civile, cadre de concertation large ou restreint (quel partenariat ?) ;
- 5 la durée du partenariat (s'agit-il d'une coopération pérenne ou ponctuelle ?) ;
- 6 l'outil juridique le plus pertinent pour formaliser le cadre de concertation souhaité : protocoles d'accord ou structure commune dotée de la personnalité juridique (analyse des avantages comparatifs) ;
- 7 transcription juridique des attentes des opérateurs.

La question de la structuration juridique (point 6) intervient lorsque l'ensemble des points 1 à 5 ont été établis. En effet, le cadre de concertation peut prendre diverses formes : d'un protocole d'accord à une structure commune dédiée pérenne. Le choix du montage juridique va dépendre de l'objet de la coopération, de sa durée et des acteurs impliqués. La formalisation des démarches transfrontalières à la frontière Mali – Burkina Faso dispose aujourd'hui des bases légales nécessaires. **La plus grande difficulté réside dans le mode d'organisation plus que dans la structuration juridique.**

Une multiplication inconsidérée des cadres de concertation n'est évidemment pas recommandée, néanmoins un même territoire peut mettre en présence plusieurs modalités d'organisation d'acteurs d'un même secteur dans la mesure où l'objet est différent. Une articulation entre ces différentes coopérations doit être garantie afin de promouvoir une synergie entre les actions et afin d'éviter toute situation de concurrence qui serait contre-productive.

2.3.1 Domaines d'intérêts de coopération transfrontalière entre opérateurs économiques

La création d'une structure interprofessionnelle transfrontalière ne peut être instaurée sans une analyse des besoins exprimés par les opérateurs. Les acteurs économiques doivent en effet **avoir un intérêt économique clairement identifié à coopérer.**

Ci-dessous, les tableaux 4 font apparaître les domaines de coopération transfrontalière mis en avant par les opérateurs interrogés dans le cadre de cette étude (cf. annexe, liste des personnes interrogées) et par le diagnostic de la filière mangue réalisé en aval. Ces documents démontrent que tous les opérateurs économiques ont un intérêt à coopérer avec leurs homologues de l'autre côté de la frontière. Néanmoins, certains de ces intérêts peuvent ne pas être les mêmes d'une branche à une autre.

Ce tableau est un document de travail qui constitue une première étape dans la réflexion menée par les acteurs de la mangue sur la structuration transfrontalière de la filière.

Tableaux 4

Domaines de coopération transfrontalière, les niveaux d'organisation et les actions transfrontalières à développer entre les acteurs de la filière mangue

Tableau 4.1

Par branche professionnelle

Domaines d'intérêt de coopération transfrontalière	Branches professionnelles				Actions à développer en transfrontalier
	Fournisseurs	Producteurs	Transformateurs	Exportateurs	
Accès aux intrants et équipements, à des techniques innovantes	x	x	x	x	Concertation/ coordination des actions, lancement de programmes de recherche, appui technique, recherche de financements
Lutte contre les parasites des manguiers		x	x	x	Coordonner les périodes de traitement des vergers, former sur les traitements des vergers, achat de pesticides
Elaboration d'outils de gestion communs (cahiers des charges, guides d'auto contrôle sectoriels...)	x	x	x	x	Appui technique
Professionnalisation de chaque branche professionnelle: connaissance des exigences des marchés, gestion des risques sanitaires et phyto-sanitaires, logistique, élaboration d'un cahier des charges, gestion d'une association/ coopérative, utilisation de traitements, etc.	x	x	x	x	Recherche de financements et de dispositifs de formations, offre de formations, organisation d'échanges de bonnes pratiques, de voyages d'études

Tableau 4.2

Pour l'interprofession dans son ensemble

Domaines d'intérêt de coopération transfrontalière	Actions à développer en transfrontalier
Faire appliquer les législations sur la liberté de circulation des personnes et des marchandises, promouvoir une modification des législations sur la TVA sur les emballages et une uniformisation de certaines réglementations (exemple : règles sanitaires)	Lobbying : intervention concertée auprès des gouvernements, des parlementaires et des bailleurs de fonds concernés par la zone d'intervention
Obtenir des facilités financières auprès des établissements bancaires notamment pour le préfinancement des activités	Lobbying : intervention concertée auprès des gouvernements, des parlementaires et des bailleurs de fonds concernés par la zone d'intervention
Obtenir des financements dédiés à la structuration transfrontalière de la filière	Lobbying : intervention concertée auprès des gouvernements, des parlementaires et des bailleurs de fonds concernés par la zone d'intervention
Se concerter sur la détermination d'un prix minimum	Concertation/coordination des actions
Améliorer la chaîne logistique (cahier des charges commun...)	Concertation/coordination des actions
Organisation commune de la mise en marché	Concertation/coordination des actions
Organisation d'échanges de bonnes pratiques	Partage et diffusion de l'information
Meilleure connaissance de la situation des marchés d'exportation	Partage et diffusion de l'information
Professionnalisation de la filière : connaissance des exigences des marchés, gestion des risques sanitaires et phyto-sanitaires dont la lutte contre les parasites, élaboration d'un cahier des charges, gestion d'une association/coopérative, utilisation de traitements	Recherche de financements et de dispositifs de formations, appui technique
Accompagnement à la certification et à la labellisation	Appui technique
Elaboration d'une stratégie de marketing	Appui technique

2.3.2 Choix du cadre de concertation transfrontalier

La MOT a tenté d'appliquer la méthodologie proposée au point 2.3.1 aux préoccupations des opérateurs de la filière mangue dans la zone du grand Kéné Dougou tout en privilégiant une analyse globale de la situation :

Quel est l'objet de la coopération transfrontalière ? Quelles sont les activités à réaliser en transfrontalier ?

Les partenaires ont clairement identifié l'objet de la coopération transfrontalière: surmonter les effets barrières de la frontière qui engendrent des surcoûts, impactant la compétitivité de la filière mangue sur la scène internationale et ses effets sur le développement rural durable de l'espace du Grand Kéné Dougou.

Les tableaux 4 au point 2.3.1 font apparaître les actions qu'il conviendrait de développer en transfrontalier en distinguant les différents niveaux d'intérêt (branche professionnelle ou interprofession).

Quel est l'intérêt de créer de nouveaux cadres de concertation transfrontaliers par rapport aux initiatives déjà existantes ?

Les opérateurs du Mali et du Burkina Faso ont développé des coopérations transfrontalières mais essentiellement informelles. Des rencontres et échanges

d'informations ont lieu, avec un point culminant lors de la campagne de la mangue, sans pour autant disposer d'une base légale qui puisse garantir une continuité, une transparence et une visibilité dans la coopération. S'agit-il aujourd'hui de développement de nouvelles coopérations transfrontalières ?

Dans ce cadre, il serait utile de promouvoir, selon les cas, les cadres d'organisation transfrontaliers suivants:

- la mise en place de plateformes pérennes de discussion, d'échanges d'informations et de bonnes pratiques,... pour une branche professionnelle donnée mais également pour l'interprofession dans son ensemble;
- le cas échéant, la mise en place d'un outil plus opérationnel qui puisse mener des actions au nom de ses membres. Pour le moment, aucun dispositif ayant cette vocation et impliquant les acteurs de part et d'autre n'a été créé ;
- la conclusion de protocoles d'accord afin de sécuriser certaines collaborations (échanges de produits et d'équipements, préfinancement d'activités).

Quel est le niveau le plus pertinent pour instaurer le cadre de concertation transfrontalier: au niveau du bassin de production ou au niveau ouest-africain ?

Le niveau de structuration varie selon l'objet de la coopération. Alors que la lutte contre les ravageurs des manguiers ou l'élaboration d'un plaidoyer appellent une intervention plutôt à l'échelle ouest-africaine, d'autres activités se prêteront plus à une approche locale (accompagnement à la certification, partage d'équipements...). Il revient aux opérateurs d'identifier clairement chaque niveau pertinent pour chaque activité.

Quels acteurs associer au partenariat transfrontalier ?

Les opérateurs économiques ont vocation à jouer un rôle majeur dans le développement de la filière mangue. Alors que certains partenariats transfrontaliers purement économiques (échanges de produits notamment) réuniront exclusivement des acteurs issus de la filière, d'autres partenariats plus stratégiques (plateformes de concertation) pourraient impliquer un réseau élargi d'acteurs, intervenant sur l'espace du grand Kéné Dougou et issus de part et d'autre de la frontière (jouant un rôle dans le développement rural durable du territoire, disposant de compétences techniques et représentant les intérêts de certaines parties de la population): organismes faïtières, les autorités déconcentrées, les collectivités territoriales et les organisations de la société civile (représentation des femmes notamment).

S'agit-il d'un partenariat pérenne ou ponctuel ?

Dans le cas d'un partenariat ponctuel, il sera plutôt envisagé d'instaurer des cadres de concertation souples de types « protocoles d'accords ».

Quel est l'outil juridique le plus pertinent pour formaliser le cadre de concertation souhaité ?

Le cadre juridique va dépendre de l'objet de la coopération et du partenariat. Plusieurs options se prêtent à une formalisation des cadres de concertation transfrontaliers : au-delà des coopérations informelles, des protocoles d'accord peuvent être encouragés ainsi que, le cas échéant, la création d'une structure commune dédiée (association et GIE). La création d'un organisme dotée de la personnalité juridique doit se justifier : plus de visibilité, de continuité de la coopération, capacité à gérer un budget et une équipe propres. La création de toute nouvelle structure doit être faite au regard des acteurs intervenant déjà dans ce domaine (examiner si ceux-ci ne sont pas eux-mêmes en capacité de réaliser ces missions) et en tenant compte des moyens humains et financiers qu'il faudra nécessairement lui confier (Cf. annexe 3, Repères sur les outils juridiques de la coopération transfrontalière).

Les acteurs de la filière mangue disposent d'un certain nombre d'outils qui répondent à leurs besoins en termes de structuration de la coopération transfrontalière. L'enjeu majeur ne réside pas dans la formalisation juridique mais, avant tout, dans la capacité des acteurs à se mettre d'accord sur un mode d'organisation cohérent (Cf. annexe 6, proposition de schéma d'organisation transfrontalière pour les opérateurs de la filière mangue).

Tableaux 5

Outils juridiques disponibles à la frontière Mali–Burkina Faso pour structurer la filière mangue à l'échelle du Grand Kéné Dougou

Tableau 5.1

Les structures communes utilisables en transfrontalier par les opérateurs économiques de la filière mangue du Mali et du Burkina Faso

	Association	GIE
Base légale	Loi sur les associations (loi 04-038 de 2004 au Mali, loi n°10/92/ADP au Burkina Faso)	Acte uniforme, 17/04/1997
Partenariat	Toute personne physique ou morale	Toute personne physique ou morale
Droit applicable	Droit applicable aux associations, selon le lieu du siège	Droit des sociétés commerciales
Objet/actions	But non lucratif, réalisation d'objectifs communs	Activité économique

Tableau 5.2

Les outils juridiques utilisables par les opérateurs économiques de la mangue selon les actions transfrontalières

Types d'outils	Types d'actions recommandées	Expérimentation en transfrontalier	Recommandations pour la zone du Grand Kéné Dougou
Informel	Echanges d'informations, concertations, partenariats ponctuels	Oui	
Protocoles d'accord/convention	Partenariats économiques ponctuels (échanges de produits, partage d'équipements)	Oui (exemple : entre l'association Wouol et Mali Yiriden)	A encourager
	Cadres de concertation souples sans structure dédiée pour l'animer	Non	Signature d'une convention entre les organisations faitières du Mali et du Burkina Faso intervenant dans la zone du Grand Kéné Dougou – articulation autour d'un plan d'action transfrontalier qui aura été élaboré de manière participative par tous les acteurs jouant un rôle dans le développement rural du territoire

Association	Accompagnement des membres dans leurs activités (animation du partenariat, lobbying, négociation, échange d'information, observation des marchés internationaux,...)	Non (outil utilisé en interne)	Création d'une structure ad-hoc chargée d'animer le partenariat et de mener des actions pour le bénéfice de ses membres (gestion d'un budget et d'une équipe propres) – articulation autour d'un plan d'action transfrontalier qui aura été élaboré de manière participative par tous les acteurs jouant un rôle dans le développement rural du territoire.
Groupement d'intérêt économique	Activités de nature économique (commercialisation, marketing)	Non (outil utilisé en interne)	<i>Cf. annexe 6 : schéma d'organisation transfrontalière des opérateurs de la filière mangue</i>

2.4 Synthèse des recommandations pour améliorer l'organisation des acteurs de la filière mangue en transfrontalier

- 1 Consolider la professionnalisation et l'organisation de la filière mangue** au Mali et au Burkina Faso.
- 2 Promouvoir les relations transfrontalières entre les différents organismes faitières intervenant dans la zone du Grand KénéDougou** : signature d'un protocole d'accord entre l'APROMA-B (l'interprofession de la mangue au Burkina Faso) et les organismes faitières maliens. A la création effective de l'organisme interprofessionnel malien (en cours de création), la convention pourra concerner l'APROMA-B et cette entité (condition : bonne représentativité des acteurs de la filière). La convention serait articulée autour d'un plan d'action transfrontalier qui aurait été élaboré de manière participative par tous les acteurs jouant un rôle dans le développement rural du territoire.
- 3 A l'échelle du grand KénéDougou, créer une cellule technique ad-hoc chargée de la mise en œuvre des activités d'intérêt transfrontalier, éventuellement sous la forme d'une association ou d'un GIE**: animation du partenariat, lobbying, échange d'information, observation des marchés internationaux, recherches de financements et d'opportunités de formations . Les activités de cette cellule technique seraient articulées autour d'un **plan d'action transfrontalier** qui aura été élaborée de manière participative par tous les acteurs jouant un rôle dans le développement rural du territoire.
- 4** Le niveau de structuration des opérateurs économiques de la mangue n'étant pas équivalent au Mali et au Burkina Faso, les organisations interprofessionnelles ne peuvent pas aujourd'hui prendre en charge les actions transfrontalières de promotion de la filière : côté Mali, l'organisme interprofessionnel vient d'être créé ; quant à l'APROMA-B au Burkina Faso, toute activité additionnelle nécessiterait au préalable une hausse de ses moyens financiers et techniques.

5 Associer les acteurs clés du développement rural durable dans les cadres de concertation transfrontaliers locaux : associations de femmes, ONG, collectivités territoriales, autorités déconcentrées

6 S'inspirer des expériences de structuration transfrontalière de la filière coton et convaincre les partenaires techniques et financiers d'apporter leur appui aux acteurs de la mangue. Un programme d'appui à la filière coton a été développé par le SNV dans la zone des provinces de Banwa et du Kéné Dougou pour le Burkina Faso et les Cercles de Kadiolo, Yorosso, Koutiala et Sikasso pour le Mali. Un tel dispositif pourrait être développé pour les acteurs de la filière mangue du Grand Kéné Dougou.

7 Renforcer les cadres de concertations sous-régionaux de lutte contre les ravageurs des mangues entre le Mali, la Côte d'Ivoire et le Burkina Faso en associant les opérateurs économiques.

8 Sensibiliser les acteurs de la filière mangue aux possibilités de structuration de la filière en transfrontalier.

3 Conclusion : recommandations à court et long termes

La zone SKBO constituait un territoire particulièrement actif dans la coopération transfrontalière en Afrique de l'Ouest. Cette coopération démontre que la gestion des espaces frontières requiert une action multi-niveaux et public-privée.

Le fort engagement des Etats malien et burkinabé dans la promotion de la coopération transfrontalière a déjà permis l'émergence de partenariats et devrait offrir un gain de temps dans l'adaptation des cadres d'intervention et des dispositifs juridiques et financiers pour une coopération renforcée et plus ambitieuse.

L'existence de la frontière entraîne l'existence d'obstacles, qui ont un surcoût et complexifient les relations entre les acteurs de part et d'autre (hétérogénéité des organisations administratives et institutionnelles, des législations, des politiques...). Les « effets-barrières » de la frontière impactent fortement la qualité des politiques publiques, la capacité des collectivités territoriales à développer des projets concrets répondant aux besoins des populations en tant que maîtres d'ouvrage, ainsi que les flux économiques, vecteurs de développement de ces zones enclavées. Dans ce contexte, la coopération transfrontalière constitue l'outil le moins onéreux du développement socio-économique d'un territoire transfrontalier. La coopération transfrontalière correspond à un mode de collaboration, d'intervention qui dépasse les limites administratives nationales. Ces partenariats ne doivent pas se limiter à une dimension institutionnelle mais doivent s'appuyer sur un réseau d'acteurs issus de la sphère privée, du monde associatif et ouvrir la porte à un dialogue multi-niveaux (collectivités territoriales, Etats).

Qu'il s'agisse de la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales ou entre acteurs de la filière mangue, les obstacles sont multiples, de natures diverses et appellent des solutions à diverses échelles. Un certain nombre d'entre eux peut être en partie surmontés en améliorant l'organisation transfrontalière des acteurs. L'enjeu actuel est de mettre en place des modes de coopération fonctionnels. La formalisation de ces cadres intervient dans un second temps.

Pour la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales :

A court terme et pour des projets ne présentant pas une grande complexité (tels que la gestion de services, ou la construction d'infrastructures), les outils juridiques existants sont suffisants et peuvent être appliqués en transfrontalier : convention et association. Le problème réside en premier lieu dans des enjeux d'organisation et dans la méconnaissance des possibilités qu'offrent les cadres légaux existants. La mauvaise application des réglementations relatives à la libre circulation des personnes et des marchandises, le manque de capacités techniques et financières constituent également des obstacles majeurs.

A moyen et long terme, pour des projets transfrontaliers plus complexes, pérennes dans le temps (construction et gestion d'un hôpital transfrontaliers par exemple), le droit pourrait et devrait évoluer. L'adaptation des outils de l'intercommunalité des pays concernés pour permettre leur utilisation en transfrontalier et la mise en cohérence des droits de part et d'autre de la frontière via la conclusion d'une convention bilatérale interétatique visant à faciliter la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales devrait être encouragée. Cette convention bilatérale permettrait de définir à l'échelle de toute la frontière le cadre juridique de la coopération entre collectivités territoriales, offrirait une plus grande sécurité juridique et une plus grande transparence des règles régissant ces partenariats.

La multiplicité des bailleurs et des fonds, le manque de clarté des cadres juridiques applicables au transfrontalier nécessitent une simplification de ces dispositifs : conventions interétatique et bilatérale et fonds sous-régional ouest-africain sur la coopération transfrontalière.

Une meilleure prise en compte des problématiques transfrontalières dans toutes les politiques requiert par ailleurs des connections horizontales et verticales et ce à tous les niveaux : signature d'un accord-cadre entre les Communautés économiques régionales et l'Union africaine pour une meilleure articulation de leurs actions, création d'un outil national d'assistance technique, de mise en réseau et de remontée des besoins sur le transfrontalier ou développement de jumelages sud-sud ou nord-sud sur des thématiques transfrontalières.

Pour la coopération transfrontalière entre les acteurs de la filière mangue :

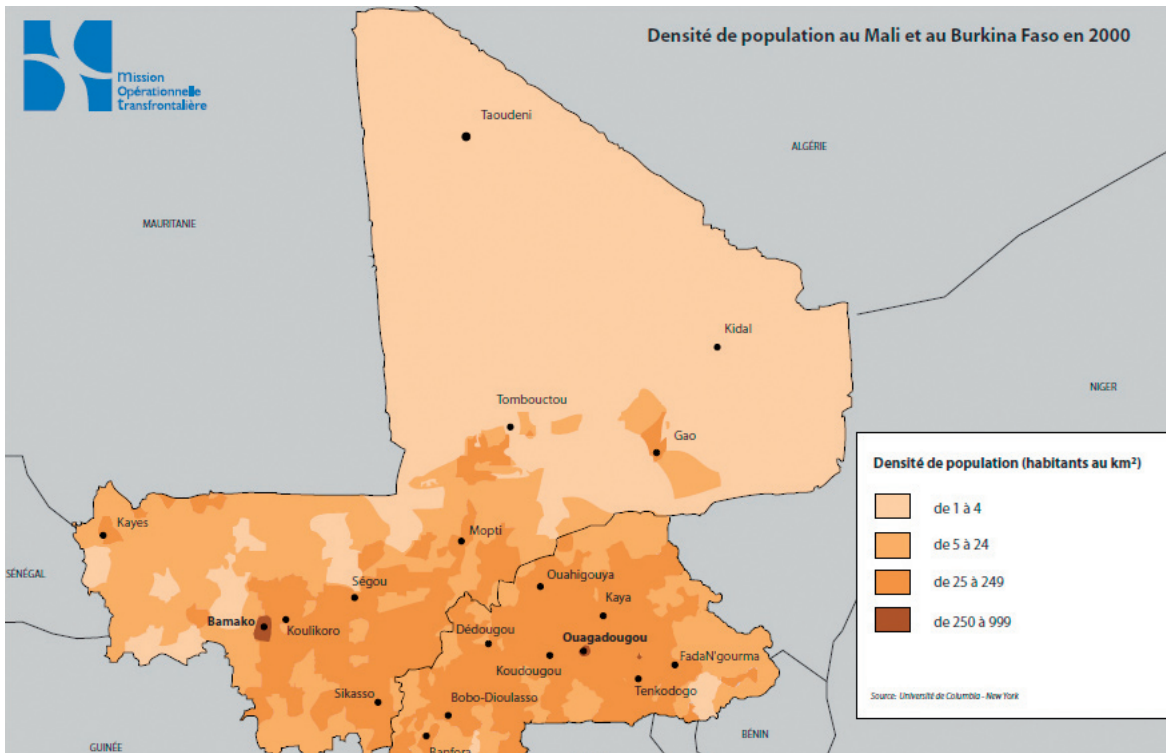
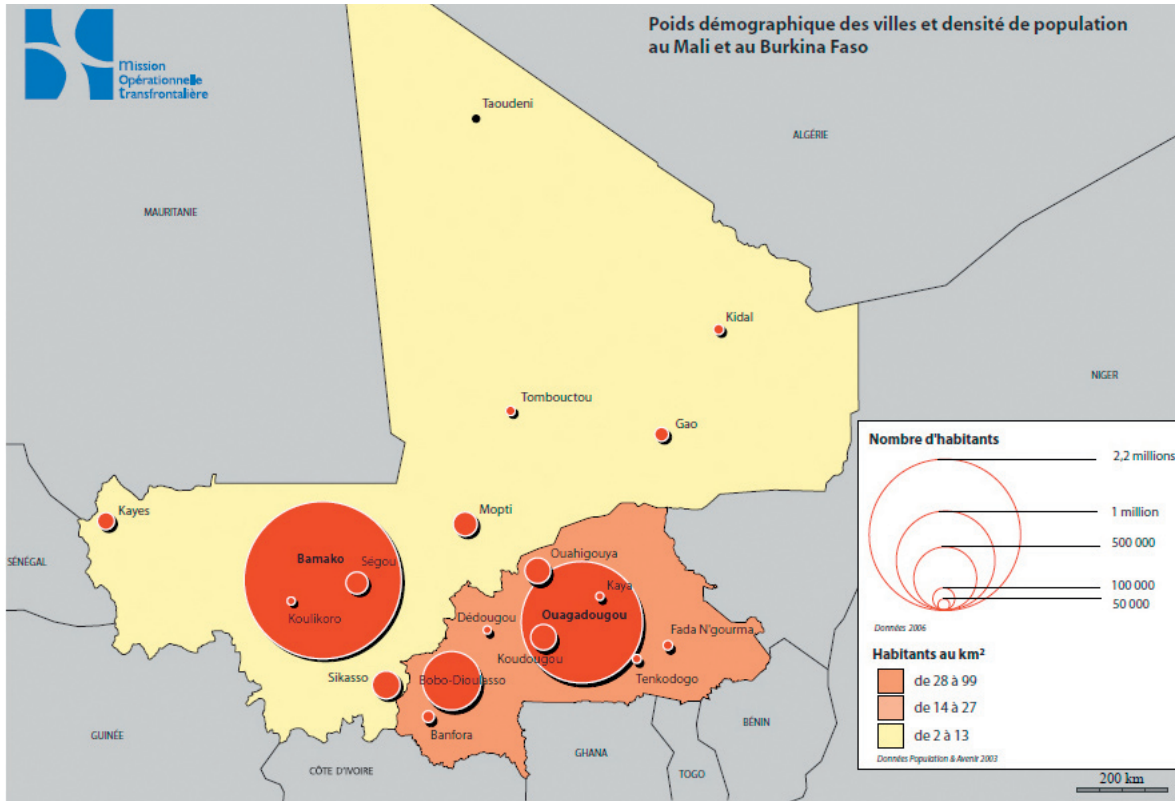
Dans le cas de la coopération entre acteurs de la filière mangue, les obstacles à la coopération sont également très divers : manque de capacités techniques et financières des opérateurs, mauvaise application des législations relatives à la liberté de circulation, hétérogénéité des réglementations, sanitaires notamment. La question de l'organisation transfrontalière des acteurs est également au cœur des préoccupations : en effet, comment articuler, coordonner les opérateurs d'une même filière qui est transfrontalière ? Les outils juridiques sont disponibles : protocoles d'accords, association et GIE, le choix de tel ou tel cadre légal dépendra de l'objet de la coopération. Le problème est davantage organisationnel que juridique. En effet, les acteurs de part et d'autre de la frontière se doivent de définir de manière précise : l'objet de la coopération, le niveau auquel celle-ci doit être menée (sous-régional, bassin de production), le partenariat impliqué, etc.

Aujourd'hui, l'ensemble des circonstances favorables pour promouvoir et renforcer la coopération transfrontalière sont réunies.

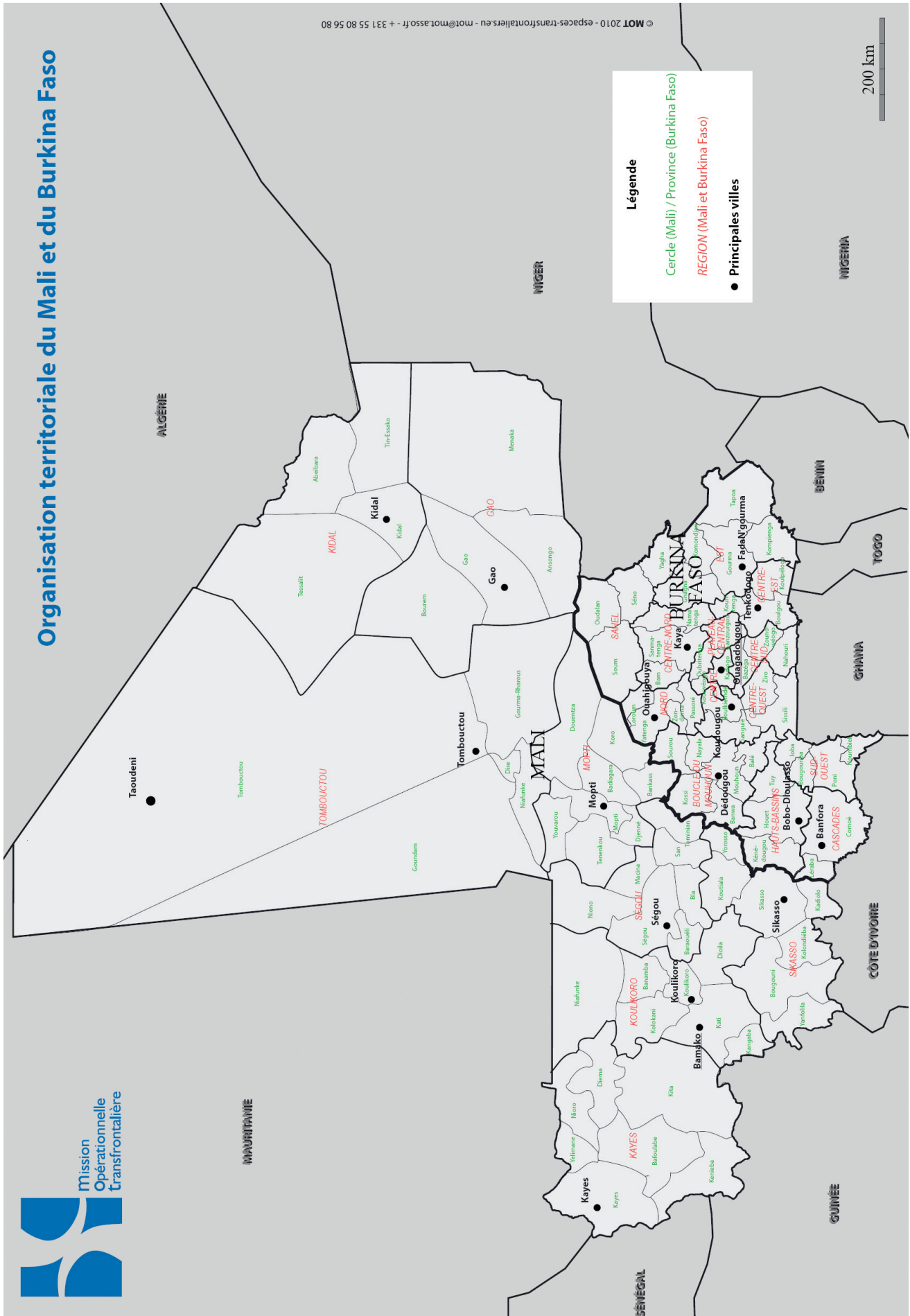
4 Annexes

Annexe 1 : Organisation des ministères et du territoire Burkina Faso–Mali

Cartographie

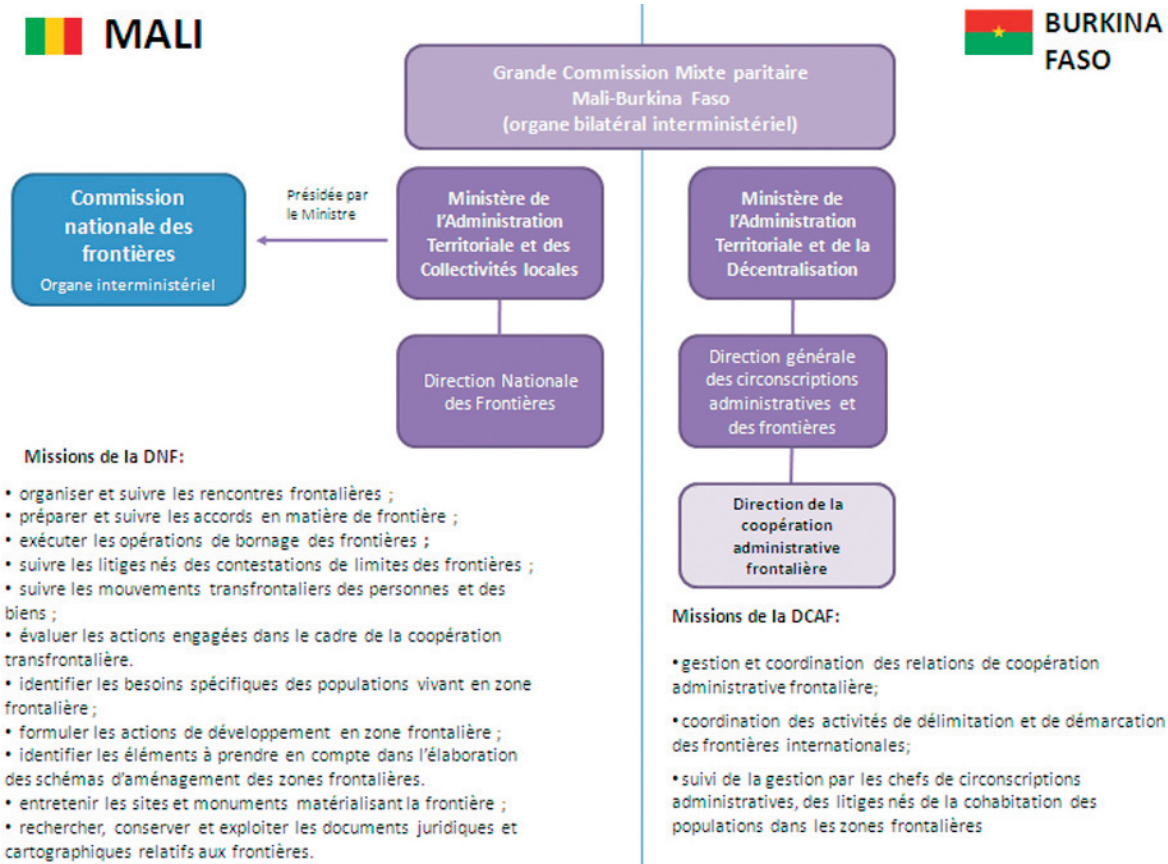


Organisation territoriale du Mali et du Burkina Faso



Annexe 2 : Schéma sur l'organisation des ministères sur la coopération transfrontalière au Mali et au Burkina Faso

Organisation des Ministères sur la coopération transfrontalière Mali-Burkina Faso



Composition de la Commission nationale des frontières au Mali



Tableau sur l'organisation territoriale au Mali et au Burkina Faso

	Mali		Burkina Faso	
	Echelons	Organes décisionnels	Echelons	Organes décisionnels
Autorités déconcentrées	Régions (8)	Gouvernorat Gouverneur	Régions (13)	Gouvernorat Gouverneur
	Cercles (49)	Préfecture Préfet	Provinces (45)	Haut Commissariat Haut Commissaire
	Communes (703)	Sous-préfecture Sous-préfet	Départements (351)	Préfecture Préfet
Collectivités territoriales	Régions (8)	Conseil régional Président du Conseil régional	Régions (13)	Conseil régional Président du Conseil régional
	Cercles (49)	Conseil de Cercle Président du conseil de Cercle		
	Communes rurales et urbaines (703)	Conseil communal Maire	Communes rurales et urbaines (351)	Conseil communal Maire

Annexe 3 : Outils juridiques de la coopération transfrontalière au Mali et au Burkina Faso

Outils utilisables en transfrontalier :

Les acteurs publics et privés disposent aujourd'hui d'outils juridiques pour donner un cadre légal à leurs projets transfrontaliers. La convention, l'association et le GIE sont des outils présents dans les droits malien et burkinabé. Le choix de tel ou tel outil dépendra de l'objet de la coopération transfrontalière, du partenariat et de l'ambition des partenaires. Aujourd'hui, la convention est le seul outil qui a été expérimenté en transfrontalier (convention de jumelage entre collectivités territoriales).

Convention

Base légale : décret 06-436/P de droit malien, CGCT burkinabé (jumelage, entente).

Outil utilisable en transfrontalier

Droit applicable : droits applicables aux membres dans la réalisation de leurs actions.

Objet : la convention permet de formaliser les engagements respectifs des signataires et de définir les modalités de la coopération. Ces engagements peuvent être de plusieurs sortes : simple déclaration d'intention, engagement à financer en commun un équipement ou un service.

Types d'actions : simple coordination et animation du partenariat ou prise en charge commune d'ouvrages ou d'institutions publics.

Partenariat : tous types d'acteurs, publics et privés.

Montage financier : la convention permet de répartir les charges financières entre les différents signataires. Les signataires qui interviennent sur un projet transfrontalier restent soumis aux règles financières qui leur sont applicables en interne.

Avantages : souplesse et les signataires ont une marge de manœuvre important dans la définition de la convention (dans le respect des droits qui régissent ses signataires).

Contraintes :

La convention ne permet pas d'institutionnaliser des organes de décision, de gestion budgétaire et financière et de suivi d'un projet transfrontalier.

Chaque signataire reste soumis aux règles de droit qui lui sont applicables dans la réalisation de ses actions (marchés publics, règles financières et budgétaires).

Association

Base légale : loi 04-038 de 2004 (Mali), Loi N°10/92/ADP (Burkina Faso).

Outil utilisable en transfrontalier (législations identiques au Mali et au Burkina Faso)

Droit applicable : droit privé des associations.

Objet : réunir au sein d'une même structure des acteurs qui ont un intérêt commun à coopérer.

Types d'actions : Activités à but non lucratif. L'association ne peut pas bénéficier d'un transfert de compétences de la part de ses membres collectivités territoriales. Elle ne peut pas se substituer à ses membres mais peut les accompagner dans l'exercice de leurs fonctions : coordination et animation du partenariat.

Partenariat : tous types d'acteurs, publics et privés.

Fonctionnement : l'association, qui dispose d'une personnalité juridique autonome, peut gérer son propre budget et son personnel. Elle est soumise au régime juridique applicable aux associations selon le lieu de son siège. Les signataires qui interviennent sur un projet transfrontalier restent soumis aux règles financières qui leur sont applicables en interne.

Avantages : création d'une personne morale autonome dotée de la personnalité juridique, pouvant disposer de son budget et d'une équipe propre. Capacité à réaliser ses missions, contracter, lancer des appels d'offres au nom de ses membres. Elle permet la mise en place d'une gouvernance transfrontalière, unique, concertée, au fonctionnement transparent (règles édictées dans les statuts). L'association permet des collaborations entre partenaires publics-privés à partir du moment où ceux-ci ont un intérêt commun à coopérer et où leur objet respectif est similaire à celui de l'association.

Contraintes : capacité d'intervention limitée : gestion de droit privé qui ne présente pas les garanties financières suffisantes pour des investissements publics importants.

Cf. trame 1 de statuts d'une association à vocation transfrontalière

Groupement d'intérêt économique

Base légale : Acte uniforme relatif au droit des Sociétés Commerciales et du GIE, Acte adopté le 17 avril 1997 et paru au JO OHADA n°2 du 1er octobre 1997.

Outil utilisable en transfrontalier

Droit applicable : personnalité morale de droit privé, droit des sociétés commerciales.

Objet : but exclusif de mettre en œuvre pour une durée déterminée, tous les moyens propres à faciliter ou à développer l'activité économique de ses membres, à améliorer ou à accroître les résultats de cette activité. Son activité doit se rattacher essentiellement à l'activité économique de ses membres et ne peut avoir qu'un caractère auxiliaire par rapport à celle-ci. Le but doit être autre que celui de partager des bénéfices.

Types d'actions : activités économiques.

Partenariat : 2 ou plusieurs personnes physiques ou morales.

Fonctionnement : le GIE dispose d'un budget et d'un personnel propres et est soumise au régime juridique selon le lieu de son siège. Les signataires qui interviennent sur un projet transfrontalier restent soumis aux règles financières qui leurs sont applicables en interne.

Avantages : création d'une personne morale autonome dotée de la personnalité juridique, pouvant disposer de son budget et d'une équipe. Le GIE permet des collaborations entre partenaires publics et privés.

Contraintes : gestion de droit privé ne présentant pas les garanties financières suffisantes pour des investissements publics importants.

Adaptation du droit de la coopération transfrontalière

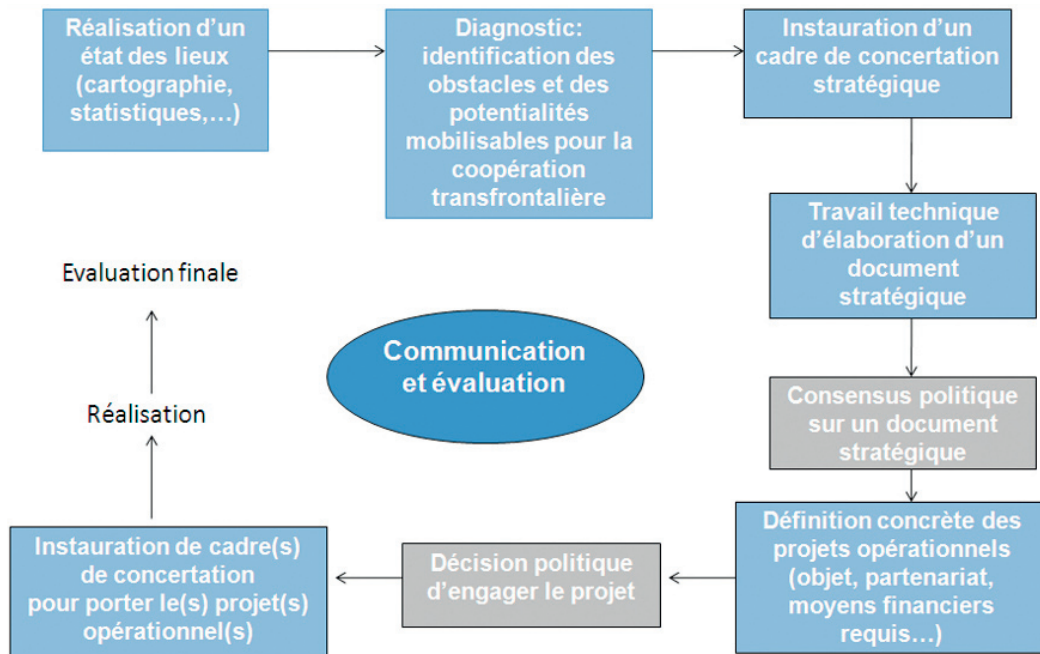
La mise en œuvre d'un projet transfrontalier complexe peut passer par la signature d'une simple convention par les parties prenantes (cf. ci-dessus) mais également par la création d'une structure commune dotée de la personnalité juridique, qui garantit une gouvernance consolidée et pérenne à un projet transfrontalier (cf. ci-dessous). Il a été précisé qu'une association était créée pour mettre en œuvre des activités sans but lucratif, accompagner ses membres dans leurs missions, et qu'elle n'offrait pas les garanties financières et juridiques suffisantes pour gérer d'importants investissements publics. Au-delà de la convention, il pourrait être envisagé de créer des structures intercommunales transfrontalières de droit public qui pourraient bénéficier d'un transfert de compétences de la part de ses membres collectivités territoriales qui seraient issues de part et d'autre de la frontière.

Aujourd'hui, ces outils ne sont pas utilisables en transfrontalier car exclusivement ouverts aux acteurs de droit national.

Le tableau suivant présente succinctement ce qu'impliquerait l'utilisation en transfrontalier des outils de l'intercommunalité : le syndicat au Mali et le GIP au Burkina Faso :

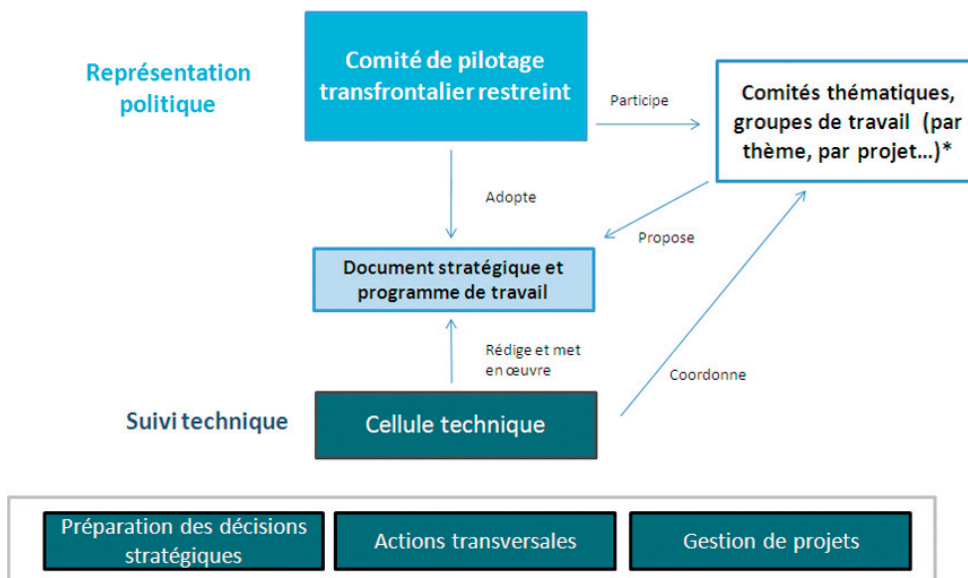
	Groupement d'intérêt public (droit burkinabé)	Syndicat (droit malien)
Base légale	Article 138 et suivants CGCT (code général des collectivités territoriales)	Décret 06-436/P
Droit applicable	Droit public	Droit public
Préalable pour une utilisation en transfrontalier/ Recommandation	Autoriser la participation d'entités de droit étranger	Autoriser la participation d'entités de droit étranger
Objet	Mise en commun de compétences et de moyens	Mise en commun de compétences et de moyens
Types d'actions	Réalisation d'une œuvre ou d'un service présentant une utilité pour chacune des parties : par voie d'exploitation directe ou participation à des organismes dans les mêmes conditions que les collectivités territoriales.	Réalisation d'une œuvre ou d'un service présentant une utilité pour chacune des parties : par voie d'exploitation directe ou participation à des organismes dans les mêmes conditions que les collectivités territoriales.
Partenariat	Collectivités territoriales burkinabés, Etat, établissements publics, toute autre personne morale de droit public ou de droit privé.	Syndicat intercommunal (entre communes) ou mixte (collectivités de différents niveaux).
Avantages	Création d'une structure juridique pérenne, autonome, qui gère le projet pour le compte de ses membres. Peut bénéficier d'un transfert de compétences de la part de ses membres et réaliser des projets d'investissements publics. Capacité à disposer d'un budget, d'un personnel, de recevoir des financements, de passer des contrats dans les conditions de droit commun applicables aux organismes de même nature existant dans l'Etat où l'organisme transfrontalier a son siège	
Contraintes	Soumis aux règles de droit public applicables aux organismes de même nature existant dans l'Etat où l'organisme transfrontalier a son siège : tutelle de l'Etat, marchés publics	

Annexe 4 : Schéma de construction d'un projet transfrontalier



Annexe 5 : Schéma d'organisation locale transfrontalière inter-collectivités

Ce schéma est susceptible de s'appliquer en cas de création d'une structure commune dotée de la personnalité juridique, de type association.



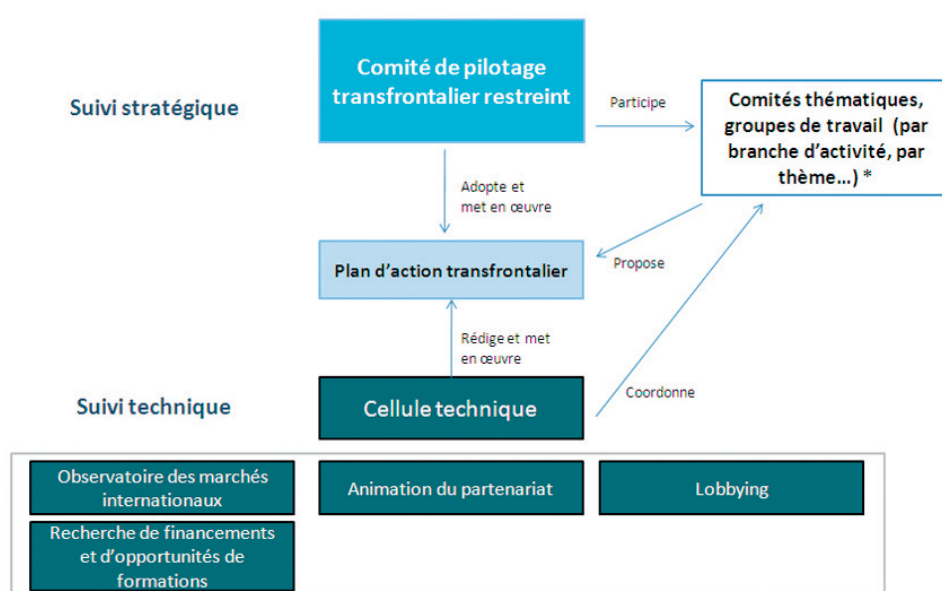
* Les comités thématiques associent les techniciens des collectivités territoriales partenaires de la coopération transfrontalière, les services techniques de l'Etat, selon leurs domaines de compétences, ainsi que les acteurs issus de la sphère économique mais aussi de la société civile de part et d'autre de la frontière.

Annexe 6 : Filière mangue au Mali et au Burkina Faso

Etat des lieux de la structuration

Niveau de structuration	MALI	BURKINA FASO
INTERPROFESSION		
Régional	Organisation interprofessionnelle en cours	
National	Organisation interprofessionnelle en cours	APROMA-B
PRODUCTEURS		
Régional	Union régionale des producteurs de mangues de Sikasso	
National		
FOURNISSEURS		
Régional		
National	Association	Association (APFMB, association professionnelle des fournisseurs de mangues du Burkina – demande d’adhésion à l’APROMA-B en cours)
TRANSFORMATEURS		
Régional		
National	GIE	PTRAMAB (Structure professionnelle de la transformation de la mangue)

Schéma d'organisation transfrontalière des opérateurs



* Les comités thématiques associent toutes les personnes en capacité de nourrir le débat technique sur la stratégie et sur les actions à développer en transfrontalier : opérateurs économiques de la filière mangue, acteurs institutionnels (collectivités territoriales, Etats, bailleurs de fonds), acteurs issus de la société civile

5 Propositions de Trames

5.1 Trame 1 Statuts d'une association à vocation transfrontalière ayant son siège au Mali ou au Burkina Faso

5.1.1 Dispositions générales

Dénomination et siège social

- (1) Il est créé une association dénommée: *[indiquer le nom]*.
- (2) Cette association est constituée selon *[indiquer le droit applicable]*.
- (3) Le siège de l'association est *[indiquer l'adresse]*.
- (4) L'association est inscrite au registre *[à compléter]*.

Objet et missions

- (1) L'association a pour objet : *[à compléter]*.
- (2) L'association réalise les missions suivantes : *[indiquer les missions]*.

NB : L'association ne bénéficie pas d'un transfert de compétence et ne peut pas se substituer à ses membres dans l'exercice de leurs missions. La capacité de l'association est limitée aux actes correspondant à ces activités.

Langues

Les langues officielles de l'association sont *[à compléter]*.

Durée

L'association est constituée pour une durée *[deux options : pour une durée limitée de [X] années ou pour une durée illimitée]*.

5.1.2 Fonctionnement de l'association

Ressources de l'association

- (1) Les ressources de l'association sont constituées par :
 - les cotisations *[annuelles généralement]*
 - les aides et subventions publiques ;
 - les dons et legs ;
 - tous autres cofinancements et contributions.
- (1) Le montant de la cotisation est fixé selon la procédure suivante : *[à compléter ; possibilité de fixer des règles d'équilibre géographique ou entre les catégories d'acteurs représentées au sein de l'association]*.

Membres

- (1) L'association se compose de :
 - a. Membres adhérents
 - b. *[Possibilité de prévoir d'autres catégories de membres : membres d'honneur, membres associés]*
- (1) Peuvent devenir membres: *[indiquer des critères]*.
- (1) La qualité de membre est acquise selon la procédure suivante : *[indiquer la procédure d'acquisition de membre]*.

[Si la qualité de membre adhérent, associé ou d'honneur ne recouvrent pas les mêmes droits et obligations, précisez les droits et obligations auxquels chaque catégorie de membre est rattachée].

Demande d'adhésion

Toute demande d'adhésion se fait selon la procédure suivante : *[à compléter]*.

Perte de la qualité de membre

- (1) La qualité de membre se perd par :
 - démission ;
 - radiation de la liste des membres.
- (1) La démission doit être faite par *[indiquer la procédure pour soumettre la démission aux organes décisionnels avec un préavis]*.
- (3) La radiation est prononcée par l'Assemblée pour les raisons suivantes : *[à compléter]*.

5.1.3 Organes et fonctionnement

- (1) L'association est composée des organes suivants:
 - une Assemblée ;
 - un conseil d'administration ;*[Possibilité de créer tout autre organe, notamment consultatif]*
- (2) L'association se dote d'un règlement intérieur.
NB : prévoir, le cas échéant, le mode d'adoption du règlement intérieur.

L'Assemblée

- (1) L'Assemblée réunit les représentants de tous les membres.
- (2) Chaque membre est représenté par [X] délégué(s) *[ou autre option : la répartition des délégués entre les représentants se fait de la manière suivante :]*
- (3) Les délégués sont désignés par chaque membre conformément aux règles qui lui sont propres.
- (4) Chaque délégué dispose de [X] voix.
- (5) L'Assemblée prend les décisions suivantes : *[à compléter]*.

NB : prévoir, le cas échéant, un équilibre géographique et/ou par catégorie de membres, ainsi qu'une clé de répartition financière (selon la population notamment)].

Sessions ordinaires de l'Assemblée

- (1) L'Assemblée se réunit en session ordinaire [X] fois par an.
- (2) La procédure de convocation de l'assemblée est la suivante : *[à compléter]*.

Sessions extraordinaires de l'Assemblée

[Prévoir le cas échéant les procédures de convocation de sessions extraordinaires de l'Assemblée.]

Procédures décisionnelles de l'Assemblée

- (1) Les décisions de l'Assemblée sont prises selon la procédure suivante : *[définir la majorité et les conditions de quorum]*.
- (2) Si les conditions de quorum se sont pas réunies, l'assemblée est convoquée à nouveau selon la procédure suivante : *[à compléter]*.
- (3) En cas d'absence des représentants des membres : *[prévoir les règles de représentation des membres absents ; possibilité de confier des pouvoirs]*.
- (4) Les délibérations de l'Assemblée ne sont valablement prises que sur les questions mises au préalable à l'ordre du jour.

Le Conseil d'administration et le Bureau

- (1) Le Conseil d'administration assure la direction de l'association.
- (2) Le Conseil d'administration est constitué de : *[indiquer le nombre de personnes et, le cas échéant, un équilibre géographique et/ou par catégorie de membre]*.
- (3) Les membres du Conseil d'administration sont élus par l'Assemblée : *[indiquer la procédure de désignation des membres du Conseil d'administration]*.
- (4) Les membres du Conseil d'administration sont élus pour une durée de *[à compléter]*.
- (5) En cas de décès, de démission, ou de perte de son mandat, un membre du Conseil d'administration est remplacé selon les règles suivantes : *[à compléter]*.
- (6) Le Conseil d'administration élit *[préciser le scrutin]* parmi ses membres le Bureau composé :
 - d'un Président
 - un ou plusieurs Vice-Présidents.
 - un secrétaire
 - un trésorier

[Prévoir, le cas échéant, des règles d'équilibre de nationalités entre les membres du Bureau et de présidence tournante]

Réunions du Conseil d'administration

- (1) Le Conseil d'administration se réunit : *[prévoir, le cas échéant, le calendrier des réunions]*.
- (2) Les décisions du Conseil d'administration sont prises selon la procédure suivante : *[définir la majorité et les conditions de quorum]*.
- (3) Le Conseil d'administration prend toutes les décisions nécessaires à la direction et à la gestion courante de l'association *[prévoir, le cas échéant, un partage de compétences entre le Conseil d'administration et le/la Président(e)]*.

Président

Le/la Président(e) assure les missions suivantes : *[notamment, représentation légale de l'association, présidence de l'Assemblée et du Conseil d'administration]*.

NB : Prévoir, le cas échéant, des dispositions relatives à l'administration chargée du suivi technique des activités de l'association, ou tout autre organe.

5.1.4 Modification des statuts

La modification des statuts de l'association pourra être décidée par *[indiquer l'organe compétent]* selon la procédure suivante : *[indiquer les règles de majorité et de quorum]*.

5.1.5 Dissolution et liquidation de l'association

- (1) La dissolution de l'association est prononcée par l'Assemblée, convoquée spécialement à cet effet en session extraordinaire.
- (2) Pour être valable, la décision de dissolution requiert l'accord de *[prévoir la règle de majorité]*.
- (3) En cas de dissolution, l'assemblée extraordinaire désigne un ou plusieurs commissaires chargés de la liquidation des biens de l'association.

Observation

Identifier les dispositions qui sont régies par le règlement intérieur.

5.2 Trame 2

Convention bilatérale sur la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales – Application à la frontière Mali– Burkina Faso

[Remarque : Cette trame est proposée à titre indicatif. Son contenu peut bien évidemment être amenée à évoluer au regard des circonstances et des droits nationaux.]

Les gouvernements de ...
Et de ...
Sont convenus des dispositions suivantes :

Préambule :

[Paragraphe à portée politique]

Article 1 : Définitions

Coopération transfrontalière : Tout acte ou toute politique visant à renforcer et à développer les relations de bon voisinage entre les administrations territoriales, les organismes ou les autorités et les communautés frontalières, dans au moins deux États parties ainsi que la conclusion des accords et arrangements qui en découlent.

[cf. définition issue de la convention interétatique sur la coopération transfrontalière de l'UA, version de mars 2010]

Collectivités ou autorités territoriales : Les activités relatives à la coopération transfrontalière sont entreprises par les collectivités ou les autorités territoriales locales telles que définies par la législation nationale des États parties.

Parties : Etats signataires au présent Accord.

Article 2 : Objet du présent Accord

- (1) Faciliter la coopération entre les collectivités et autorités locales pour une meilleure intégration régionale en créant un cadre juridique spécifique à la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales.
- (2) Le cadre juridique doit permettre aux acteurs concernés de coordonner leurs décisions, de réaliser et de gérer ensemble des équipements ou des services publics d'intérêt local commun pour un développement harmonieux des territoires transfrontaliers.
- (3) Dans le cas d'une coopération transfrontalière entreprise conformément au présent accord, les collectivités et autorités territoriales qui y participent bénéficieront des mêmes facilités et protection que dans le cas où la coopération s'exercerait sur le plan interne.
- (4) La coopération transfrontalière est autorisée dans le respect du droit interne et des engagements internationaux de chacune des Parties contractantes et en particulier dans le respect des compétences qui sont reconnues en droit interne aux collectivités et autorités locales.

Article 3 : Champ d'application

- (1) Sont concernées par cette convention les collectivités et autorités locales suivantes : ..
- (2) Son également concernés les organismes de droit public suivants : . [le cas échéant]

[Préciser les acteurs concernés et la couverture géographique.

Proposition pour le paragraphe 1): pour le Mali : régions situées à la frontière avec le Burkina Faso ainsi que les cercles et les communes situées sur le territoire de ces régions ; pour le Burkina Faso : régions situées à la frontière avec le Mali ainsi que les provinces et les communes situées sur le territoire de ces régions.

Pour le paragraphe 2 : le cas échéant, citer la liste des organismes concernés ; les centres de soins par exemple.]

- (3) Par échange de notes diplomatiques, les parties contractantes peuvent étendre le champ d'application du présent Accord à d'autres acteurs lorsque leur participation est autorisée par le droit interne et dans la mesure où est maintenue la participation des collectivités territoriales aux différentes formes de la coopération transfrontalière.
- (4) La coopération transfrontalière, telle que définie dans le présent Accord, se formalise sous la forme de conventions (article 4) permettant éventuellement la création d'un organisme de coopération sans personnalité juridique (article 7) ou la création d'un organisme avec personnalité juridique (article 8) ou la participation à ces organismes.

Article 4 : Convention de coopération transfrontalière

- (1) Les collectivités territoriales *[et les organismes publics locaux]* visés à l'article 3 peuvent conclure entre elles des conventions de coopération dans les domaines de compétence communs qu'elles détiennent en vertu du droit interne qui leur est applicable. Les conventions de coopération sont conclues par écrit. Un exemplaire est rédigé dans la langue de chacune des Parties concernées, chacun faisant également foi.
- (2) L'objet des conventions de coopération est de permettre aux partenaires de coordonner leurs décisions, de réaliser et de gérer ensemble des équipements ou des services publics d'intérêt local commun. Ces conventions de coopération peuvent prévoir à cette fin la création d'organismes de coopération dotés ou non de la personnalité juridique ou la participation à des organismes existants dans le droit interne de la Partie concernée.

Article 5 : Règles applicables à la convention

- (1) La convention de coopération définit le droit applicable aux obligations qu'elle contient. Le droit applicable est celui de l'une des Parties au présent Accord. En cas de litige sur le respect de ces obligations, la juridiction compétente est celle de la Partie dont le droit a été choisi.
- (2) Chaque collectivité territoriale *[et organisme public local]* qui conclut une convention de coopération doit respecter, préalablement à son engagement, les procédures et les contrôles résultant du droit interne qui lui est applicable. De la même manière, les actes que prend chaque collectivité territoriale *[et organisme public local]* pour mettre en œuvre la convention de coopération sont soumis aux procédures et contrôles prévus par le droit interne qui lui est applicable.

- (3) Ne peuvent faire l'objet de conventions de coopération transfrontalière, les pouvoirs de réglementation et de police.
- (4) La convention a pour effet de créer des droits et obligations des parties prenantes l'une envers l'autre et vis-à-vis des tiers. Elle ne peut avoir pour effet de modifier le statut, ni les compétences des collectivités territoriales *[et des organismes publics locaux]* qui y sont parties.
- (5) La convention contient une disposition qui détermine les modalités d'établissement de la responsabilité de chacune des collectivités territoriales *[et des organismes publics locaux]* vis-à-vis des tiers.
- (6) La convention précise la durée pour laquelle elle est conclue. Elle contient une disposition relative aux conditions à remplir pour mettre fin à la coopération.

Article 6 : Création ou participation à un organisme de coopération transfrontalière

- (1) Les conventions de coopération transfrontalière peuvent prévoir la création d'organismes sans personnalité juridique (art. 7), la création d'organismes dotés d'une personnalité juridique ou la participation à ces organismes (art. 8), de manière à prévoir la mise en œuvre efficace de la coopération transfrontalière.
- (2) Lorsqu'une collectivité territoriale *[ou un organisme public local]* envisage de créer un organisme de coopération transfrontalière ou de participer à un tel organe hors de l'Etat dont il relève, cette création ou cette participation requiert une autorisation préalable selon les conditions du droit interne de la Partie dont elle relève.
- (3) L'autorité chargée du contrôle informe les autorités compétentes dans les Parties des dispositions qu'elle envisage de prendre et des résultats de son contrôle dans la mesure où cette information peut avoir une incidence sur la coopération des collectivités territoriales *[ou des organismes publics locaux participant à cette coopération]*.
- (4) Les statuts de l'organisme de coopération transfrontalière et ses délibérations sont rédigés dans la langue de chacune des Parties.

Article 7 : Organismes sans personnalité juridique

- (1) Les collectivités territoriales *[ou organismes publics locaux]* peuvent créer des organismes communs sans personnalité juridique ni autonomie budgétaire, tels que des conférences, des groupes de travail, des comités de pilotage pour étudier des questions d'intérêt commun, formuler des propositions de coopération, échanger des informations, articuler les actions ou encourager l'adoption par les acteurs concernés de mesures nécessaires pour mettre en œuvre les objectifs définis.
- (2) Un organisme sans personnalité juridique ne peut adopter de décisions engageant ses membres ou des tiers.
- (3) La convention de coopération qui prévoit la création d'organismes sans personnalité juridique contient des dispositions sur :
 - a) Les domaines devant faire l'objet des activités de l'organisme ;
 - b) La mise en place et les modalités de travail de l'organisme ;
 - c) la durée pour laquelle il est constitué.
- (4) L'organisme sans personnalité juridique est soumis au droit défini par la convention de coopération.

Article 8 : Organismes avec personnalité juridique

- (1) Les collectivités territoriales [ou organismes publics locaux] peuvent participer à des organismes dotés de la personnalité juridique existants ou créer conjointement de tels organismes si ces derniers appartiennent à une catégorie d'organismes habilités, dans le droit interne de la Partie où ils ont leur siège, à comprendre des collectivités territoriales étrangères.
- (2) Les catégories d'organismes visés au paragraphe 1er ci-dessus sont les suivantes :
Au Mali :
 - les associations régies par la loi 04-038 de 2004
 - les syndicats régis par le décret 06-436/PAu Burkina Faso :
 - les associations régies par la loi n° 10/92/ADP
 - les groupements d'intérêt public régis par les articles 138 et suivants du code général des collectivités territoriales
- (3) Le présent Accord est applicable aux organismes de coopération non visés au paragraphe 2 ci-dessus, ouverts aux collectivités territoriales étrangères par le droit malien ou par le droit burkinabé postérieurement à l'entrée en vigueur du présent Accord. Cette disposition prend effet dès la notification par la Partie contractante concernée, par la voie diplomatique, de la modification de son droit interne.

Article 9 : Responsabilité et litiges

- (1) Les conventions de coopération n'engagent que les collectivités territoriales [et les organismes publics locaux] signataires.
- (2) Les Parties ne sont d'aucune manière engagées par les conséquences des obligations contractuelles contenues dans des conventions de coopération conclues par les collectivités territoriales [et les organismes publics locaux] ou par la mise en œuvre de ces conventions de coopération.
- (3) Si une convention de coopération est déclarée nulle dans l'une des Parties concernées conformément à son droit interne, les autres Parties concernées en sont informées sans délai.

Article 10 : Marchés publics

- (1) Lorsqu'une convention de coopération transfrontalière prévoit la passation de marchés publics, celle-ci est soumise au droit de la Partie applicable à la collectivité ou autorité territoriale ou aux organismes de coopération visés à l'article 8 qui en assume la responsabilité.
- (2) Si des collectivités territoriales [et des organismes publics locaux] relevant des autres Parties participent directement ou indirectement au financement de ce marché public, la convention mentionne les obligations qui sont faites à chaque collectivité territoriale [ou organisme public local] pour une opération de ce type, compte tenu de sa nature et de son coût, en matière de procédures relatives à la publicité, à la mise en concurrence et au choix des entreprises.
- (3) Les collectivités territoriales [ou organismes publics locaux] prennent toutes mesures utiles pour permettre à chacun d'entre elles de respecter ses obligations dans son droit interne sans porter atteinte au droit qui s'applique à ces marchés publics.

Article 11 : Dispositions transitoires

- (1) Le présent Accord s'applique également aux conventions sur la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales *[ou organismes publics locaux]* qui ont été conclues avant son entrée en vigueur. Celles-ci seront adaptées aux dispositions du présent Accord dans toute la mesure du possible dans un délai de [X] ans après son entrée en vigueur.
- (2) Il n'est pas porté atteinte aux compétences et pouvoirs des organes de coopération transfrontalière intergouvernementaux existants.

Article 12 : Dispositions finales

Les Parties s'engagent à prendre les dispositions appropriées pour garantir l'application effective de cet Accord dans leur droit interne.

Article 13 : Organe de suivi de mise en œuvre de l'Accord

La Grande commission Mixte paritaire Mali – Burkina Faso mise en place par l'Accord portant création de la grande commission mixte de coopération (entre le Mali et le Burkina Faso), signé le 24 octobre 1983, est chargée du suivi du présent Accord.

[Prévoir les modalités de fonctionnement de la Grande Commission mixte au regard du suivi du présent Accord.]

Article 14 : Entrée en vigueur

Le présent Accord entrera en vigueur *[prévoir un délai]* suivant la date à laquelle la dernière Partie aura notifié à l'autre Partie que les conditions internes nécessaires à l'entrée en vigueur de l'Accord sont remplies.

Article 15 : Durée et dénonciation

- (1) Le présent Accord est conclu pour une durée indéterminée.
- (2) Chaque Partie peut dénoncer le présent Accord en *[prévoir une procédure]*.
- (3) Si le présent Accord est dénoncé, les mesures de coopération qui ont pris effet avant son expiration et les dispositions qui s'appliquent directement aux formes de coopération n'en seront pas affectées.

Fait à ... , le ... , en deux exemplaires, chacun en langues ... , les deux textes faisant également foi.

Autre disposition à prévoir :

La convention de coopération peut disposer qu'une partie prenante à la convention accomplit des tâches incombant à l'autre partie prenante, au nom et sur les directives de cette dernière et en respectant le droit interne de celle qui a le pouvoir de direction. Dans ce cas précis, préciser les dispositifs existants dans les droits internes (exemple : délégation de services publics).

Annexes

Eléments d'une convention

- Les objectifs et actions envisagées,
- le territoire concerné,
- la durée,
- la dénomination des signataires,
- leurs obligations pour la réalisation du projet et leurs modalités d'intervention,
- les modalités de répartition des voix pour les décisions à prendre ultérieurement à la signature de la convention,
- la répartition financière,
- le droit applicable à la mise en œuvre de la convention,
- les conditions éventuelles de reconduction de la convention,
- les organes politiques,
- les règles visant à prévenir les litiges.

Eléments des statuts d'un organisme de coopération transfrontalière

- la liste de ses membres,
- la dénomination,
- l'objet,
- les missions,
- la durée,
- le lieu de son siège qui conditionne le droit par lequel il est régi,
- le rappel du régime juridique par lequel l'organisme est régi si plusieurs régimes sont envisageables en fonction du lieu du siège choisi,
- la ou les langue(s) de travail,
- la zone géographique concernée,
- la liste des organes de décision, leurs compétences et leurs modes de désignation respectifs : deux architectures sont envisageables,
- les fonctions de ou des organes de direction et si besoin de l'équipe technique,
- les modalités de représentation des membres, dont le nombre de représentants de chaque membre dans les organes, leur mode de désignation, de renouvellement, de suppléance en cas d'empêchement,
- la procédure de convocation des représentants des membres, dont les quorums,
- les règles de majorité en fonction du contenu des décisions,
- les modalités d'association d'acteurs extérieurs au partenariat de l'organisme (participation aux instances sans vote, création de groupes ou commissions techniques) (le cas échéant)
- la gestion du personnel, les procédures de recrutement, la nature des contrats du personnel,
- les relations avec les membres, notamment en ce qui concerne la responsabilité des actions menées pour leur compte,
- les critères selon lesquels les membres doivent contribuer au budget (répartition des financements, date de versement),
- les règles budgétaires et comptables applicables,
- les documents budgétaires et comptables à fournir aux membres,
- le type de ressources de l'organisme et le mode de financement des activités,
- la possibilité ou l'interdiction de recourir à l'emprunt,

- les règles relatives à la passation des marchés publics,
- les conditions de modification des statuts, notamment l'adhésion et le retrait de membres,
- les règles en cas de litige,
- les conditions de sa dissolution,
- les conditions de sa liquidation après dissolution.

6 Sources/bibliographie

Liste des personnes interrogées

Communautés économiques régionales et Union africaine

- 1 Prosper KEDAGNI, UEMOA
- 2 Aguibou DIARRAH, Union africaine, directeur du Programme frontière
- 3 Kinza JAWARA-NJAI, CEDEAO, chargée de programme, Programme Coopération transfrontalière

Burkina Faso

Ministères

- 4 Ernest Dramane DIARRA, DGCAF, MATD
- 5 Mme SAKANDE/BENAO K. Reine Bertille, Directrice de la Coopération Décentralisée (DCOD)/MATD de la République du Burkina Faso
- 6 Léonard GUIRA, DGCT, MATD
- 7 Roger NAMA, DGAT, Ministère de l'économie et du budget

Autorités déconcentrées

- 8 François d'Assise DEMBELE, Directeur régional chargé de l'économie et du plan (DREP), Région des Hauts-Bassins
- 9 Téléo LOYARA, Directeur régional chargé de l'économie et du plan, Région des Cascades
- 10 Joachim SOMDA, Secrétaire Général de la Région des Hauts-Bassins

Maire des communes

- 11 Salou TRAORE, Maire de Koloko (province de Kéné Dougou/Hauts-Bassins)
- 12 Télé Antoine COULIBALY, Maire de ORODARA (province de Kéné Dougou/Hauts-Bassins)
- 13 Diango SAMATE, Maire de Sindo (province de Léraba/Cascades)

Partenaires techniques et financiers

- 14 Mamadou DIARRASSOUBA, GTZ, Addis Abeba
- 15 Elisabeth PITTELOU ALANSAR, Directrice résidente adjointe, Département Fédéral des Affaires Etrangères DFAE, Direction du Développement et de la Coopération DDC, Bureau de la Coopération suisse au Burkina Faso
- 16 Yawovi BATCHASSI, Délégation de la Commission Européenne – Chargé de programme Intégration régionale et Secteur privé, Délégation de l'Union Européenne au Burkina Faso

- 17 Alizatta TAMBOULA, Assistant du représentant résident du PNUD au Burkina Faso
- 18 Mamadou CAMARA, PCDA - Coordination Régionale de Sikasso

Opérateurs économiques de la mangue

- 19 Joachim KONÉ, Président de l'Association inter professionnelle de la mangue (APROMAB)
- 20 Antoine SOMBIE, Président de l'association WOUOL / président de la chambre d'agriculture des Cascades
- 21 Zongo ADAMA, Vice-président d'APROMAB, Fruiteq
- 22 Ahmed MILLOGO, Président de l'association des fournisseurs de mangue du Burkina Faso
- 23 Claude BOVEY, Burkinature

Mali

Ministères

- 24 Ladj SOGOBA, MATCL, Direction nationale des frontières
- 25 Boubacar Gouro DIALL, conseiller auprès du Ministre des affaires étrangères
- 26 Chirfi Moulaye HAIDARA, Directeur de l'Aménagement du Territoire – MATCL

Maire des communes

- 27 Adama DEMBÉLÉ, Maire de Nimbougou (Sikasso/Kadiolo)
- 28 Bréhima BENGALY, Maire de la Commune Rurale de Kaboïla (Sikasso/Sikasso)
- 29 Sinaly TRAORE, Maire de la Commune Rurale de Finkolo (Sikasso/Sikasso)
- 30 Dramane DANIOKO, Maire de la Commune Rurale de Danderesso (Sikasso/Sikasso)

Partenaires techniques et financiers

- 31 Jérôme DAKOOU, Responsable régional PACT, Chef d'antenne de Ségou
- 32 Dialo YACOUBA, PAFASP

Opérateurs économiques de la mangue

- 33 Drissa OUATTARA, Administrateur / comptable, Mali Yiriden
- 34 K. Cheick BERTÉ, Président de l'Union régionale des producteurs de mangues, Sikasso
- 35 Youssouf COULIBALY, Directeur de kene Yiriden

Autre

- 36 Edmond SOUGUE, Chargé de Mission à l'Appui aux Politiques et Stratégies de Développement Territorial, Partenariat pour le Développement Municipal (PDM)

Présentation de la MOT

La Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) rassemble des collectivités territoriales, des Etats, des opérateurs économiques et sociaux et des institutions, principalement issus des frontières françaises et également de toute l'Europe, qui souhaitent travailler en réseau, échanger bonnes pratiques et expériences et offrir leur expertise.

Afin de répondre à un besoin d'ingénierie des porteurs de projets transfrontaliers, et ce pour optimiser l'utilisation des fonds communautaires INTERREG, la DATAR, avec le soutien de la Caisse des Dépôts et Consignations et du Ministère de l'Équipement, ont créé la MOT en 1997. Pilotée par un comité interministériel, la MOT s'efforce dans un premier temps d'apporter des réponses concrètes à cinq sites pilotes candidats à l'expérimentation. En 1998, la MOT prend la forme d'une association chargée de mettre en réseau les porteurs de projets transfrontaliers. Tout au long de ces dernières années, la MOT a volontairement européanisé l'ensemble de ses activités afin de capitaliser son expertise, de transférer son savoir-faire sur d'autres frontières en vue d'accompagner le processus d'intégration européenne. A titre d'exemple, la MOT a été chef de file sur un projet européen mettant en réseau des agglomérations transfrontalières sur les questions de gouvernance transfrontalière.

Les activités de la MOT recouvrent : l'assistance opérationnelle aux porteurs de projets, la mise en réseau des acteurs transfrontaliers et l'aide à la définition de stratégies visant à faciliter la coopération transfrontalière. L'équipe de la MOT a pour fonction d'adapter son expertise à toutes les demandes exprimées par son réseau, quels que soient les thèmes et les territoires concernés.

L'originalité de l'organisation de la MOT, comité interministériel d'une part et réseau d'acteurs d'autre part, favorise un dialogue permanent entre les autorités nationales et communautaires, et les porteurs de projets locaux, faisant de la MOT un acteur doté d'une force de proposition évidente.

La MOT réunit une équipe plurinationale et pluridisciplinaire, constituée de professionnels de la coopération transfrontalière, qui proposent des solutions combinant les différents droits, les savoir-faires et les sensibilités culturelles de chaque pays, et adaptées à la réalité du territoire concerné.

En 2005, la MOT est intervenue à la demande du Partenariat pour le Développement Municipal (PDM) à l'occasion d'un atelier à Sikasso, portant sur le lancement de l'opération pilote sur « l'espace SKBO » pour les villes du Sikasso (Mali), Khorogo (Côte d'Ivoire) et Bobo Dioulasso (Burkina Faso). Forte d'une expérience de plus de 10 années d'intervention sur le territoire européen, la MOT souhaite aujourd'hui capitaliser bonnes pratiques, méthodologies et savoir-faire au bénéfice de frontières qui sont au début de ce processus d'intégration territoriale.

Site internet de la MOT : <http://www.espaces-transfrontaliers.eu>

Ouvrages et publications

(Liste non exhaustive)

« La coopération transfrontalière en Afrique de l'Ouest : l'exemple du Burkina Faso et du Mali », CSAO, par Emanuel SALLIOT, août 2009

« Diagnostic des filières mangue, anacarde et bétail/viande dans la zone de Bobo-Dioulasso, Banfora (Burkina Faso) et Sikasso (Mali) », CSAO, par Saidou SANOU et Brahim Zie OUATTARA, octobre 2009

« Etude diagnostic du mouvement coopératif et mutualiste du Mali » par Maciga M. DIAWARA, Consultant, Aliou OUATTARA, Consultant, Saran BOUARE, Consultante, septembre 2007

« Etude corridors pour l'export des mangues du Mali et du Burkina Faso vers l'Union européenne », Aoufa EZZINE, janvier 2009

Atlas régional de l'Afrique de l'Ouest, Cahiers de l'Afrique, OCDE, CSAO (2009)

Comptes-rendus et rapports relatifs aux rencontres organisées dans le cadre du projet SKBO

Sites internet

Mission opérationnelle Transfrontalière : <http://www.espaces-transfrontaliers.eu>

Réseau WABI : www.afriquefrontieres.org

Commission nationale de la coopération décentralisée (CONACOD) : <http://www.conacod.gov.bf/>

Ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation : <http://www.matd.gov.bf>

Ministère de l'aménagement du territoire et des collectivités locales (MATCL) : www.matcl.gov.ml

« Initiatives Mali Gateway », site dédié à la promotion des initiatives locales de développement du Mali : <http://initiatives-mali.info/>





Le Seine Saint-Germain
12 bd des Iles
F-92130 Issy-les-Moulineaux

Adresse courrier 2 rue André Pascal
F-75775 Paris
Cedex 16

Ligne directe +33 (0)1 45 24 89 87

Fax +33 (0)1 45 24 90 31

E-mail swac.contact@oecd.org