

SUJET : L'INTEGRATION REGIONALE PAR LE PRISME DE LA FRONTIERE ETATIQUE : CAS DE L'AFRIQUE DE L'OUEST

Kassem Salam SOURWEMA
Assistant à l'Université Ouaga II, Burkina Faso
Email : kacemsalam@gmail.com

Résumé

La présente réflexion porte sur l'analyse des processus d'intégration régionale en Afrique de l'Ouest par le prisme des frontières étatiques. Dans ces processus, les frontières qui délimitent le territoire des États doivent être clairement identifiées et affirmées dans un premier temps, mais elles doivent, dans un second temps, être dépassées pour la construction de l'intégration. C'est la compréhension de la manière dont cette dialectique de l'affirmation et du dépassement des frontières est prise en compte dans les processus d'intégration en Afrique de l'Ouest qui est au cœur de la réflexion.

Les résultats montrent que si formellement, et quelques fois matériellement, la tendance d'articulation est favorable au dépassement des frontières, dans la pratique et au regard de l'évolution du contexte sécuritaire, c'est plutôt une logique de cloisonnement qui domine.

Mots clés

Coopération transfrontalière ; Etat ; Frontière ; Intégration régionale ; Libre circulation des personnes ; Réalisme ; Transnationalisme

| | |
|---|-----------|
| Introduction | 2 |
| I. L'ambition d'une construction synchrone de l'État et de l'intégration | 9 |
| A. La stabilisation de l'État comme préalable de l'intégration régionale..... | 9 |
| 1. La prévention des conflits par la matérialisation des frontières étatiques | 9 |
| 2. La contribution à la résorption du déficit de contrôle territorial par les États | 12 |
| B. Le passage à l'intégration par la dissipation des effets des frontières..... | 15 |
| 1. La promotion de la libre circulation..... | 16 |
| 2. La promotion de la coopération transfrontalière..... | 19 |
| II. La réalité d'une construction asynchrone menacée..... | 21 |
| A. Les déficiences dans la mise en œuvre des instruments de gestion des frontières | 21 |
| 1. Les difficultés d'application des instruments relatifs à la libre circulation | 21 |
| 2. La persistance des pratiques anormales | 24 |
| B. Les risques d'instrumentalisation des frontières et de leur gestion | 26 |
| 1. Le jeu des intérêts des acteurs frontaliers | 26 |
| 2. La dégradation du contexte sécuritaire | 30 |
| Conclusion..... | 32 |

Introduction

Le 21 mars 2018, l'Union africaine (UA) adoptait, à Kigali, l'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf). Par cet Accord, l'UA ambitionne, à terme, l'élimination des « *barrières tarifaires et non-tarifaires au commerce des marchandises* »¹ entre ses membres afin de renforcer les échanges commerciaux. Une décennie plus tôt (7 juin 2007), elle procédait, au lancement d'un ambitieux programme de gestion intégrée des frontières africaines : le « Programme frontière de l'Union africaine » (PFUA). Avec ce programme, l'UA donne une suite « concrète » au Mémorandum d'accord sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique adopté en juillet 2002² et par lequel la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) ambitionnait de réaliser, au plus tard à la fin de l'année 2012, « *la délimitation et la démarcation des frontières entre États africains, là où cela n'a pas été fait afin de renforcer les relations pacifiques entre les États* »³. Avec le PFUA, qui est le prolongement et la systématisation des initiatives de la CEDEAO dans le cadre du concept de « pays-frontière »⁴, l'UA se donne pour objectif de passer « *des barrières aux passerelles* »⁵ en matière de gestion des frontières.

Ces différentes initiatives, et bien d'autres⁶, sont les manifestations actuelles de la double ambition qui anime les États africains depuis leur accession à l'indépendance à savoir l'affirmation de leur souveraineté et la réalisation de l'unité africaine. Elles plongent l'Afrique au cœur de l'actualité mondiale du retour des frontières qui sortent de l'assoupissement dans lequel la fin de la guerre froide les avait placées⁷ pour devenir, à nouveau, un objet d'« obsession »⁸ aussi bien sur le plan politique que sous l'angle scientifique⁹. Ce retour des frontières est caractérisé par les logiques aporétiques de leur ouverture et de leur fermeture.

La logique de l'ouverture des frontières est symbolisée par la chute du Mur de Berlin en 1989 et le monde unipolaire qu'elle a secrété, en remplacement de l'ordre bipolaire. Ces facteurs ont

¹ Art. 4 (a) et Préambule de l'Accord de Kigali du 21 mars 2018.

² Ce mémorandum adopté par Décision CM/Dec. 666 (LXXVI) est lui-même la suite de la Conférence ministérielle tenue deux ans plus tôt sur le même sujet (Conférence sur la Sécurité, la Stabilité, le Développement et la Coopération en Afrique) tenue à Abuja les 8 et 9 mai 2000.

³ Union africaine, « Note de synthèse sur le programme frontière de l'union africaine et les modalités de sa mise en œuvre : Prévenir les conflits, Promouvoir l'intégration », juin 2007, p. 5.

⁴ Ce concept a été défini en mars 2002 comme désignant : « des espaces géographiques à cheval sur les lignes de partage séparant deux ou plusieurs États limitrophes et où vivent des populations qu'unissent des liens socio-culturels et économiques » (Union africaine, Note de synthèse sur le Programme frontière de l'Union africaine et les modalités de sa mise en œuvre, juin 2007, 13 p.).

⁵ Union africaine, 2013, « Des barrières aux passerelles, recueil des textes relatifs aux frontières en Afrique de 1963 à 2012 », 196 p.

⁶ Comme celles de l'UEMOA, de l'Autorité intégrée du Liptako-Gourma (ALG), et de manière générale de toutes organisations d'intégration existant sur le continent africain.

⁷ Joël Bonnemaïson et Luc Cambrézy, « Le territoire, entre lien et frontière », dans ORSTOM et Université Paris-Sorbonne, *Le territoire, lien ou frontière ?*, Actes du colloque organisé à Paris du, 2-4 oct. 1995, Paris, ORSTOM édition, 1997, p. 1.

⁸ Michel Foucher, *L'obsession des frontières*, Paris, Édition Perrin, Coll. Tempus, 2012, p. 7.

⁹ De nombreuses publications récentes sont consacrées aux frontières : Michel Foucher, (2016), *Le retour des frontières*, Paris, CNRS éditions, 2016, 57 p ; Michel Foucher, *L'obsession des frontières*, Paris, Édition Perrin, Coll. Tempus, 2012, 219 p. ; Camille Lefebvre (2015), *Frontières de sable, frontières de papier. Histoire de territoires et de frontières, du jihad de Sokoto à la colonisation française du Niger, XIX^e-XX^e siècles*, publications de la Sorbonne ; Société Française du Droit international (SFDI) (2016), le numéro 101 de la Revue Confluences Méditerranée, 2017, le dossier thématique de la Fondation des Sciences sociales (2016), le double numéro (79-80) de La revue *Questions internationales* sur *Le réveil des frontières* (par La Documentation française, 2016), etc.

ouvert l'ère de la fin des territoires¹⁰ et des souverainetés¹¹ dans les relations internationales grâce au développement de la mondialisation qui a réussi, par la libéralisation des échanges, à effacer, sinon à atténuer, les effets des barrières commerciales, culturelles et politiques à travers le monde notamment par ce que Jacques Chevallier nomme les « *trois D* »¹². En dépit des effets néfastes¹³ qu'elle génère et qui entraînent le développement de mesures protectrices contre sa toute-puissance, la mondialisation continue de structurer les relations internationales à travers les activités des entreprises multinationales, des organisations caritatives ou humanitaires¹⁴, les mouvements migratoires, les processus d'intégration, les technologies de l'information et de la communication, etc.

Mais, depuis les attentats terroristes perpétrés contre les Tours jumelles du *World Trade Center* le 11 septembre 2001 et la dégradation continue de l'environnement sécuritaire au plan mondial, la logique de l'ouverture est contrebalancée par celle de la fermeture avec le retour aux « frontières blindées »¹⁵. Cela se manifeste par la construction de murs et de barrières de toutes sortes aux frontières¹⁶, les mouvements de repli identitaire¹⁷, etc. Ces appels au retour des « frontières blindées » permettant la réaffirmation de la souveraineté nationale sont les manifestations d'un rejet de la mondialisation.

La voie médiane entre ces deux logiques consiste dans l'articulation de l'ouverture et de la fermeture. Il est ainsi de plus en plus question de « *gestion* » ou de « *gestion intégrée* » des frontières. C'est dans cette ligne médiane que s'inscrivent les initiatives africaines d'intégration présentées plus haut. L'intégration régionale, par les possibilités d'affirmation de l'État à travers la matérialisation de ses frontières et les perspectives d'intégration qu'elle donne par la promotion de l'ouverture des mêmes frontières désormais connues, apparaît comme le moyen d'articulation des deux logiques¹⁸. En effet, le succès d'un processus d'intégration nécessite l'existence préalable d'une soupape constituée par des unités de base (les États) suffisamment intégrées¹⁹ qui peuvent, en conséquence, consentir aux transferts de souveraineté nécessaires

¹⁰ Bertrand Badie, *La fin des territoires*, Paris, CNRS éditions, coll. « Biblis », 2013.

¹¹ Bertrand Badie, *Un monde sans souveraineté. Les États entre ruse et responsabilité*, Paris, Fayard, 1999.

¹² Jacques Chevallier parle de « *trois D* » pour signifier les différents flux à l'œuvre dans la mondialisation et qui échappent au contrôle des États. Il s'agit du flux de la Déréglementation (des dispositifs de contrôle des changes), du flux du Décloisonnement (abolition des frontières) et du flux de la Désintermédiation (recours aux marchés financiers sans l'intermédiation des États). Jacques Chevallier, *L'État post-moderne*, Paris, LGDJ, 2003, p. 30.

¹³ La mondialisation est accompagnée de la dégradation rapide de l'environnement planétaire, de l'élargissement et du renforcement des clivages sociaux, de la paupérisation croissante de larges couches de populations du fait du développement du chômage, de la précarité de l'emploi, de la violation des droits humains, du renforcement de l'insécurité avec la multiplication des guerres civiles, des flux migratoires, etc.). Sur ces aspects, voir Pierre de Senarclens, « Les organisations internationales face aux défis de la mondialisation », *ERES* | « *Revue internationale des sciences sociales* », 2001/4 n° 170, p. 559.

¹⁴ Médecins sans frontière, Reporters sans frontière, Vétérinaires sans frontière, Universitaires sans frontière, etc.

¹⁵ Philippe Beaulieu-Brossard et Charles-Philippe David, « Le blindage des frontières selon les théories des Relations internationales : contribution et dialogue », *L'Espace Politique* [En ligne], 20 | 2013-2, consulté le 13 novembre 2019.

¹⁶ Par exemple le projet du président américain Donald Trump de construction d'un mur le long de la frontière américano-mexicaine, la barrière de séparation israélienne dont la construction a débuté en 2002 pour une longueur d'un peu plus de 700 km dans le but officiel de séparer Israël et les Territoires palestiniens dans le cadre de la lutte contre le terrorisme palestinien ; les différentes zones démilitarisées ou zones franches, etc.

¹⁷ Par exemple, la victoire des partisans du *Brexit* lors du référendum du 23 juin 2016 sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union européenne, la poussée des mouvements d'extrême droite ou de gauche partout dans le monde, etc.

¹⁸ Olivier Walther, « Frontières, sécurité et développement en Afrique de l'Ouest », *Notes ouest-africaines*, n° 26, Éditions OCDE, Paris, 2019.

¹⁹ Voyez Dario Battistella, *Théories des relations internationales*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 5^{ème} édition, 2015, p. 396.

aux organes communautaires pour l'impulsion de la dynamique d'ensemble. Or, dans le cas africain, aucune de ces deux conditions n'est pleinement remplie. Tandis que les instances d'intégration ne disposent pas des pouvoirs nécessaires pour impulser la communautarisation, les États, au regard de la faiblesse de leurs appareils bureaucratiques, ne disposent que d'une faible légitimité et d'une assise territoriale limitée, notamment, dans les zones frontalières insécurisées où il se développe des activités et pratiques défavorables aussi bien à l'État qu'à l'intégration. Si ouvrir ou fermer la frontière est une activité normale du contrôle que l'État exerce sur son territoire, la conduite concomitante de ces deux activités nous apparaît comme un exercice paradoxal, voire impossible, dans le cas des États africains encore préoccupés par leur intégration interne²⁰ ; ce qui implique une accentuation de la logique de fermeture.

C'est ce paradoxe que nous analysons dans cet article en interrogeant l'intégration régionale par le prisme de la frontière étatique. Nous entendons l'intégration aussi bien au sens de régionalisation que de régionalisme. Dans le premier sens, il s'agit « *des transactions et des synergies* » tandis que dans le second sens, il est question « *des représentations cognitives et des arrangements formels* »²¹. La régionalisation renvoie donc aux dynamiques de coopération plus ou moins institutionnalisées qui rassemblent les États d'une aire régionale et aux « *processus de coordination institutionnelle qui induisent des mécanismes plus ou moins substantiels et complexes d'intégration juridique et de transferts de politique publique* »²². Au titre des représentations cognitives, le régionalisme renvoie à la dynamique de ce qui est aujourd'hui qualifié d'« espaces transfrontaliers », c'est-à-dire les « pays-frontières » identifiés dans la CEDEAO. La régionalisation renverrait ainsi plus à un projet économique là où le régionalisme réfère à une dimension politique.

Quant aux frontières, elles renvoient, dans un sens strict, à la ligne de séparation²³ entre deux ou plusieurs États²⁴. Ce sont les lignes qui délimitent « *le cadre d'exercice des compétences de l'État* »²⁵ par la circonscription d'« *un espace territorial, un marché national et une appartenance nationale* »²⁶. Au Moyen-Âge, le mot frontière avait, selon Lucien Febvre, un sens militaire : « *la ligne de front d'une troupe rangée en bataille, face à l'ennemi* »²⁷ et un sens architectural par lequel il renvoyait à une « façade ». Les définitions actuelles de la frontière continuent de mobiliser ces deux sens. La frontière comme « *... une ligne séparant des espaces*

²⁰ Philippe Hugon, « Régionalisme et régionalisation : limites de jure et réussites contrastées », *Revue Interventions économiques* [En ligne], Hors-série. Transformations | 2017, p. 15, consulté le 30 décembre 2019. URL : <http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/5645>. Daniel Bach montre également que « les enjeux de la relance du régionalisme portent moins sur la constitution d'espaces intégrés que sur la construction et la reconstruction de l'État ». Voyez Daniel Bach, « Régionalismes, régionalisation et globalisation », dans Mamoudou Gazibo et Céline Thiriot (dir.), *Le politique en Afrique. État des débats et pistes de recherche*, Paris, Éditions Karthala, 2009, p. 346.

²¹ Daniel Bach, op. cit., 2009, p. 347.

²² Olivier Nay et alii, *Lexique de Science politique*, 4^{ème} édition, Paris, Dalloz, 2017 p. 525.

²³ Les frontières peuvent être terrestres, aériennes ou maritimes, « naturelles » ou artificielles (c'est-à-dire, résulter de conventions). La présente réflexion concerne les frontières terrestres.

²⁴ Catherine Coquery-Vidrovitch affirme que la notion est « si variée et si fluctuante » au point qu'elle se demande s'il faut parler de « la frontière ou [d]es frontières ? ». Catherine Coquery-Vidrovitch, « Frontières africaines et mondialisation », *Histoire et Politique* 2012/2 (n° 17), p. 149-164, p. 2. Voyez aussi Brusil Miranda Metou, « La détermination des frontières internationales des nouveaux États africains », dans *Regards sur le droit public en Afrique*, Mélanges en l'honneur du doyen Joseph-Marie Bipoun Woum, Paris L'Harmattan, 2016, p. 402.

²⁵ Olivier Beaud, « État », *Encyclopædia Universalis* [en ligne], consulté le 2 décembre 2017. URL : <http://www.universalis.fr/encyclopedie/etat/>.

²⁶ Brusil Miranda Metou, op. cit. p. 402.

²⁷ Lucien Febvre « Frontière : le mot et la notion », in Lucien Febvre et Fernand Braudel, *Pour une histoire à part entière*, Paris, S.E.V.P.E.N., 1962, p. 11. Voyez également Gabriel Wackermann, *Les frontières dans un monde en mouvement*, Paris, Ellipses, 2^{ème} édition, 2005, p. 10-13.

territoriaux où s'exercent deux souverainetés différentes »²⁸ (*boundary*) est celle qui prédomine en droit international contemporain, selon Paul Klötgen. Elle rappelle la « ligne de front » évoquée par Lucien Febvre, mais renvoie principalement au sens architectural puisque cette « ligne » est susceptible de se convertir en mur, en façade. Le deuxième sens, la frontière comme une « zone » (*frontier*) de séparation²⁹ s'étalant sur l'espace territorial de plusieurs États³⁰, renvoie aux obligations³¹ qui naissent entre États voisins à son sujet. Ce second sens fonde la coopération transfrontalière et rappelle ainsi le sens militaire de la « ligne de front » susceptible de fluctuer ou d'influer sur les relations de part et d'autre.

En tant que marqueur de souveraineté et d'identité (« interne » et « externe », « eux » et « nous », « nationaux » et « étrangers », etc.), la frontière a acquis une importance capitale avec les accords de Westphalie (1648)³² qui permirent à l'Europe de sortir du chaos de l'époque. Pour régir désormais les relations entre les États, ces accords ont consacré des principes fondamentaux³³, dont celui de territorialité qui postule que la souveraineté de l'État a désormais une assise territoriale délimitée par des frontières. Or, selon Jean Bodin, la souveraineté est « *la puissance absolue et perpétuelle d'une République* »³⁴, c'est-à-dire, un « *pouvoir qui ne saurait être contraint, ni par plus grand, ni par plus petit, ni par égale de soi* »³⁵. La souveraineté exprime aussi l'idée qu'en dehors de ce ressort territorial, l'État ne connaît que des égaux³⁶ avec qui il consent ou non à coopérer. En organisant les relations entre États autour du principe de territorialité, l'accord de Westphalie change la forme de la souveraineté qui cesse d'être royale ou divine pour devenir territoriale³⁷.

Depuis cette époque, les relations internationales, en dépit des évolutions³⁸, ont basculé dans l'ère westphalienne. La mise en œuvre de ce principe de territorialité va se faire brutalement en Afrique³⁹ à la faveur de la colonisation. Selon Robert Cornevin, le découpage des territoires

²⁸ Paul Klötgen, « La frontière et le droit, esquisse d'une problématique », *Scientia juris*, 2011, p. 49

²⁹ Voir par exemple Catherine Coquery-Vidrovitch, « Frontières africaines et mondialisation », *Histoire et Politique* 2012/2 (n° 17), p. 149-164, p. 2 ; Paul Klötgen, « La frontière et le droit, esquisse d'une problématique », *Scientia juris*, 2011, p. 49 ; Gabriel Wackermann, *Les frontières dans un monde en mouvement*, Paris, Ellipses, 2^{ème} édition, 2005, p. 10-16.

³⁰ Les « pays-frontières » dans la CEDEAO.

³¹ Paul Klötgen, op. cit., p. 52.

³² Il s'agit du Traité de Münster signé le 30 janvier 1648 mettant fin à la guerre de Trente Ans et les des deux traités signés le 24 octobre 1648 pour mettre fin à la guerre de Quatre-vingts ans.

³³ Parmi les autres principes, on peut rappeler celui faisant des gouvernements (les États) les principaux acteurs des relations internationales, celui faisant de la volonté (traités et accords) des États souverains, la base du droit international, celui de la légitimité de la guerre entre États souverains lorsque justement, la souveraineté territoriale est en cause. Sur ce sujet voyez Kimon Valaskakis, « La souveraineté supranationale : un impératif contemporain ? », *Prospective et stratégie* 2010/1 (Numéro 1), p. 157-171., p. 158-160.

³⁴ Jean Bodin, *Les six livres de la République. Un abrégé du texte de l'édition de Paris de 1583*, Édition et présentation de Gérard Mairet. Paris : Librairie générale française, 1993, 607 p. Le livre de poche, LP17, n° 4619. Classiques de la philosophie, p. 111.

³⁵ Bertrand Badie, « Table ronde : la fin des souverainetés ? », *Revue politique et parlementaire* n° 1012, Mai-Juin 2001, p. 5.

³⁶ Voyez dans ce sens, Augustin Loada et Luc Marius Ibriga, *Précis de Droit constitutionnel et institutions politiques*, Ouagadougou, Collection PADEG, 2007, p. 54-56 ; Olivier Beaud, « ÉTAT », Encyclopædia Universalis [en ligne], consulté le 02 décembre 2017. URL : <http://www.universalis.fr/encyclopedie/etat/> ; Olivier Beaud, « Le souverain », *Pouvoir* n° 67, 1993, p. 34.

³⁷ Mamoudou Gazibo et Jane Jenson, *La politique comparée. Fondements, enjeux et approches théoriques*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, Coll. Paramètres, 2004, p. 88-89.

³⁸ Le congrès de Vienne de 1815, les deux grandes guerres de 1914 et de 1939, la mondialisation, etc.

³⁹ L'Afrique connaissait des formes d'organisations politiques comme les empires et les royaumes dont les limites territoriales ne sont pas de même nature que celle de l'État moderne. Voir Mamoudou Gazibo et Jane Jenson, précités, p. 84.

africains par les Européens se fait « à la règle et au crayon »⁴⁰, à coup de cartes incertaines⁴¹, sur la base de la doctrine allemande des *hinterland*⁴². Ce qui confère aux frontières africaines une *horogénèse*⁴³ particulière dans la mesure où « la carte précéda le texte »⁴⁴; fixant les frontières « *a priori* »⁴⁵ et non « *a posteriori* » comme dans l'histoire européenne. Ces frontières artificielles⁴⁶ et arbitraires⁴⁷ ont non seulement découpé dans le vif, et dénaturé ainsi, l'organisation antérieure des espaces ou des groupes ethniques, mais elles semblent avoir surtout entraîné le développement de la conflictualité par la mise en place de nouveaux espaces incorporant « dans des blocs coloniaux rivaux un nombre impressionnant de communautés ethno-linguistiques »⁴⁸.

Quand les États africains accèdent à la souveraineté internationale, le sort de ces frontières est vivement discuté. Les uns (le groupe des « révolutionnaires »⁴⁹) plaidant pour leur abandon au profit de nouveaux tracés plus en phase avec les réalités africaines et les autres (le groupe des « modérés »⁵⁰), militant pour le contraire, car aussi imparfaites qu'elles étaient, ces frontières avaient le mérite d'exister contrairement aux nouvelles utopiques limites à tracer. C'est cette deuxième tendance qui l'emporta au moment de la création de l'OUA en mai 1963⁵¹; les signataires de la Charte ayant opté pour une « solution de sagesse »⁵² consistant dans le maintien

⁴⁰ Christian Bouquet, « L'artificialité des frontières en Afrique subsaharienne », *Les Cahiers d'Outre-Mer* [En ligne], 222 | Avril-Juin 2003, mis en ligne le 13 février 2008, consulté le 29 décembre 2015. URL : <http://com.revues.org/870>.

⁴¹ Catherine Coquery-Vidrovitch, « Frontières africaines et mondialisation », *Histoire@Politique* 2012/2 (n° 17), p. 149-164, p. 9. Ce que confirment les propos de Lord Salisbury : « Nous avons entrepris de tracer sur les cartes des régions où l'homme blanc n'avait jamais mis le pied. Nous nous sommes distribués des montagnes, des rivières et des lacs, à peine gênés par cette petite difficulté que nous ne savions jamais exactement où se trouvaient ces montagnes, ces rivières, ou ces lacs », Yves Person, « L'Afrique noire et ses frontières », *Le mois en Afrique*, n° 80, août 1972, p. 21.

⁴² Robert Cornevin, *Histoire de l'Afrique : des origines à la Deuxième Guerre mondiale*, Paris, Payot, 1970, p. 300. Cité par Mamoudou Gazibo, *Introduction à la politique africaine*, 2^{ème} édition revue et augmentée, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, Coll. Paramètres, 2010, p. 70.

⁴³ Selon Michel Foucher, l'*horogénèse* est une approche scientifique permettant de comprendre « le processus de production des frontières : qui, quand, où, pourquoi tel tracé, avec quelle intention et quels effets ? ». Michel Foucher, *Frontières d'Afrique pour en finir avec un mythe*, Paris, Éditions CNRS, 2014, p.15. Voir aussi, Ladjji Ouattara, « Conflits de frontières en Afrique. Genèse, enjeux et mécanismes de gestion », en Ligne : <http://www.actionsud.placet.be/index.php/socio-economie/131-conflits-de-frontieres-en-afrique-genese-enjeux-et-mecanismes-de-gestion>.

⁴⁴ Michel Foucher, op. cit. p.17.

⁴⁵ L'essentiel (89,2 %) des frontières des États africains a été tracé à Berlin lors de la Conférence de 1885 selon les logiques, intérêts et rivalité qui caractérisaient les puissances en présence. Voir Ladjji Ouattara, op. cit. Dans le même sens, Daniel Bach considère qu'en Afrique les découpages frontaliers ont été essentiellement opérés sur la base des arbitrages intercoloniaux ignorant assez souvent les frontières préexistantes. (Daniel Bach, « Les dynamiques paradoxales de l'intégration en Afrique subsaharienne : le mythe du hors-jeu », *Revue française de science politique*, 45^e année, n° 6, 1995, p. 1024).

⁴⁶ Christian Bouquet, 2003, op. cit.

⁴⁷ Tout en reconnaissant le caractère arbitraire des frontières, certains auteurs appellent à nuancer ce point de vue. C'est le cas Catherine Coquery-Vidrovitch, 2012 (op. cit.) et de Michel Foucher, 2014 (op. cit.).

⁴⁸ Daniel Bach, op. cit.

⁴⁹ Le « Groupe de Casablanca » créé en janvier 1961 comptait cinq membres : Ghana, Guinée, Maroc, Égypte et République arabe unie.

⁵⁰ Le « Groupe de Brazzaville » créé en décembre 1960 et élargi plus tard pour former le « Groupe de Monrovia » créé en mai 1961 avec tous les pays francophones à l'exception du Mali et de la Guinée. Il comprenait des États anglophones comme le Libéria, la Sierra Leone, le Nigeria, etc. Soit un total de vingt États.

⁵¹ L'OUA avait entre autres pour objectifs la défense de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de ses membres (article 2 (1-c) de la Charte de l'OUA).

⁵² Selon l'expression de la Cour internationale de justice : CIJ, Différend frontalier (Burkina Faso/Mali), arrêt du 22 décembre 1986, Rec. 1986, p. 567. Voir Laurent Lombart, « L'uti possidetis juris et la mémoire des frontières en droit international », dans Centre d'Initiation à l'Enseignement Supérieur (C.I.E.S.) Provence -

des frontières coloniales⁵³. Cette solution sera confirmée à la conférence du Caire en juillet 1964 où il a été réaffirmé avec force, le principe de l'intangibilité des frontières issues de la colonisation⁵⁴. L'OUA venait ainsi d'adhérer au principe d'*uti possidetis juris*⁵⁵ comme moyen de résolution et de prévention des conflits frontaliers ou territoriaux entre ses membres⁵⁶. Elle consacrait du même coup la conflictualité frontalière qu'il faut désormais gérer dans le cadre de processus d'intégration⁵⁷. Depuis lors, la gestion de ces frontières et des territoires qu'elles délimitent fait partie des enjeux de gouvernance auxquels font face les États africains et leurs organisations d'intégration qui ont initié de nombreuses actions de gestion (affirmation de l'État et construction de l'intégration) des frontières.

La compréhension de cette démarche logique, mais longtemps ignorée⁵⁸ structure la présente réflexion à partir des questionnements suivants : Comment se concilient les logiques d'affirmation et d'ouverture des frontières dans les processus d'intégration en Afrique, en particulier en Afrique de l'Ouest ? Comment les frontières, perçues ou vécues interviennent-elles dans le processus d'intégration ?

Selon les théories des relations internationales et de l'intégration, les motivations⁵⁹ qui peuvent guider les États à adhérer ou à participer à la mise en place d'un processus d'intégration sont multiples. Elles sont notamment économiques (accroissement des échanges par la liberté de circulation des personnes et de leurs biens, accès à de nouveaux marchés et à de meilleurs services du fait de la concurrence, mobilisation d'investissements plus importants, etc.). Elles peuvent également être politiques (accroissement des capacités de négociation collective, renforcement de la sécurité, etc.). En tenant compte de toutes ces motivations, nous avançons l'idée que dans le cas des États africains, ces motivations sont principalement individuelles. Pour le dire autrement, les États engagés dans les processus d'intégration sont d'abord mus par leurs intérêts, politiques notamment. Nous postulons donc que les États sont des acteurs rationnels animés par des logiques de coûts/bénéfices qui voient dans l'intégration une opportunité de se construire, mais qui ne veulent pas toujours en assumer les coûts, notamment l'ouverture aux autres.

Côte d'Azur- Corse, Travaux disciplinaires de la promotion 2002-2005, « *Approche pluridisciplinaire du thème "Mémoire"* », 2005, p. 2.

⁵³ Jean-Baptiste Duroselle et André Kaspi considèrent ainsi que l'OUA n'est pas une organisation de l'« intégration africaine », mais plutôt une organisation de l'« Afrique des parties ». Voir Jean-Baptiste Duroselle et André Kaspi, *Histoire des relations internationales. Tome 2 : De 1945 à nos jours*, 16^{ème} édition, Paris Armand Colin, 2017, p. 324.

⁵⁴ « ... tous les États membres s'engagent à respecter les frontières existant au moment où ils ont accédé à l'indépendance ». Voir la Résolution n° AHG/RES.16 (1) sur les litiges entre États africains au sujet des frontières, Le Caire du 17 au 21 juillet 1964.

⁵⁵ Ce principe sera repris plus tard par la CIJ à l'occasion du différend frontalier entre le Burkina Faso et le Mali en 1986. (Voir Jean-Marc Sorel et Rostane Mehdî, op. cit., p. 12 ; Philippe Couvreur, « Le "droit colonial" dans le contentieux frontalier terrestre, à la lumière de la jurisprudence récente de la CIJ », dans, Société française pour le droit international, *Droit des frontières internationales*, Paris, Éditions A. Pedone, 2016, p. 127-128).

⁵⁶ Sur les conflits frontaliers en Afrique, voir Ladjji Ouattara, « Frontières africaines 1964-2014. Le défi de l'intangibilité », *Diploweb.com*, 2015, sur le site : <https://www.diploweb.com/Frontieres-africaines-1964-2014.html>

⁵⁷ En adhérant au dogme de l'intangibilité des frontières, l'OUA semble avoir consacré et légitimé les conflits liés aux frontières. Voir Achille Mbembé (2005). « A la lisière du monde : frontières, territorialité et souveraineté en Afrique ». In Antheaume Benoît (ed.), Giraut F. (ed.) *Le territoire est mort : vive les territoires ! : une refabrication au nom du développement*. Paris : IRD, 47-77, p. 50.

⁵⁸ Ram Christophe Sawadogo, « L'intégration nationale : préalable et vectrice de l'intégration régionale ou interrogation superfétatoire », dans Seydou Oumar Kane (sous la direction), *Les États-nations face à l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest. Le cas du Burkina Faso*, Paris, Karthala, 2008, p. 54.

⁵⁹ Commission économique pour l'Afrique, *État de l'intégration régionale en l'Afrique*, 2004, p.11.

Ces constats nous amènent à ne pas privilégier une théorie en particulier, mais à nous inscrire dans une approche éclectique. Eu égard aux enjeux dont les frontières sont porteuses, la théorie réaliste (Hans Morgenthau, E. Carr, R. Niebuhr, N. Spykman, etc.) quoique critiquée et jugée inadaptée aux relations internationales africaines⁶⁰ nous semble mobilisable ici dans la mesure où, par l'affirmation des frontières (à propos desquelles l'Afrique a enregistré nombre de guerres interétatiques), il s'agit de faire exister l'État et sa souveraineté ; ce qui touche au cœur de la théorie réaliste. Dans le cadre des processus d'intégration, les États de l'Afrique de l'Ouest sont, en effet, en quête de « puissance », désirent renforcer et protéger leur « intérêt national », notamment par la garantie de leur intégrité territoriale, etc. La théorie réaliste peut ainsi expliquer certaines logiques de fermeture ou d'ouverture des frontières. Mais dans la mesure où l'intégration implique, des acteurs situés de part et d'autre des frontières, un zeste de transnationalisme peut être utile. La théorie transnationaliste inaugurée par Robert Keohane et Joseph Nye⁶¹ nuance la théorie réaliste du centralisme étatique dans les relations internationales. En considérant que les relations internationales sont le fruit de l'articulation des actions de divers groupes d'acteurs (États, entreprises multinationales, organisations de la société civile, individus, etc.), cette théorie peut servir de cadre explicatif de certains aspects des relations entre acteurs de l'intégration. Ici en effet, en plus de l'action des États, l'intégration est fortement influencée par l'action des acteurs concernés par le franchissement ou l'articulation des frontières. L'articulation de ces deux perspectives nous semble pertinente pour la compréhension de l'intégration par le prisme des frontières.

La présente réflexion repose sur diverses données. En plus des données documentaires, la réflexion mobilise les données d'enquêtes de terrain réalisées entre 2012 et 2017⁶² dans le cadre du Laboratoire Citoyennetés. Certaines données ont été collectées dans le cadre d'un programme sous-régional (entre 2014 et 2017) dédié à la promotion de la libre circulation des personnes et des biens ainsi que de l'accès transfrontalier aux services publics dans quatre pays de l'Afrique de l'Ouest (Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Mali et le Niger). La deuxième série de données résulte des investigations menées autour des postes de contrôle juxtaposés (PCJ) de Malanville à la frontière entre le Bénin et le Niger (entre 2014 à 2015). La troisième source de données provient d'une enquête de terrain que nous avons conduit pendant trois semaines, en avril 2016, sur les perceptions en matière de sécurité dans le Liptako-Gourma (frontières Burkina Faso, Mali et Niger). L'analyse de toutes ces données montre que les orientations qui sont celles des processus d'intégration s'inscrivent dans une logique de construction synchrone de l'Etat et de l'intégration (I), mais les difficultés d'application des politiques édictées ainsi que l'évolution du contexte donnent lieu à une construction asynchrone privilégiant l'Etat, même si les deux processus apparaissent menacés (II).

⁶⁰ Luc Sindjoun souligne l'inadaptation du réalisme en Afrique, compte tenu du manque de consistance, sur ce continent, de ses références canoniques : « l'État », « la souveraineté », « l'intérêt national », etc. Luc Sindjoun, « L'Afrique au prisme des relations internationales » dans Mamoudou Gazibo et Céline Thiriot (sous la direction), *Le politique en Afrique : État des débats et pistes de recherche*, Paris, Karthala, 2009, p. 320 et suivantes.

⁶¹ Robert Keohane, Joseph Nye, *Power and interdependence*, 3^{ème} édition 2001 [1977], New York, Longman, 334 p.

⁶² Nous avons participé ou coordonné la réalisation de ces enquêtes.

I. L'ambition d'une construction synchrone de l'État et de l'intégration

L'ordre mondial, malgré les mutations charriées par la mondialisation, est encore principalement d'essence westphalienne. C'est un ordre fondé sur les États et leur souveraineté dont la base matérielle est le territoire lui-même délimité par les frontières. C'est de ce type d'État que les sociétés africaines ont hérité de leur colonisation par l'Occident. Sa construction passe donc nécessairement par la maîtrise ou, à tout le moins, la connaissance des limites du territoire étatique. C'est lorsque cette condition est remplie que l'État peut envisager des relations avec d'autres États. Ainsi les dynamiques d'affirmation des frontières en cours apparaissent comme un préalable (A) à la construction de l'intégration sous-régionale (B).

A. La stabilisation de l'État comme préalable de l'intégration régionale

L'un des facteurs explicatifs de la faiblesse des processus d'intégration en Afrique réside dans le défaut de consistance de l'entité de base, l'État, qui doit leur servir de socle et consentir à leur profit les abandons ou les transferts de souveraineté. En toute logique, si l'on veut construire l'intégration, il faut s'assurer de l'existence préalable de l'État, dans le cas africain, que ses limites sont connues et ne font pas l'objet de contestation. La stabilisation de l'État comme préalable de l'intégration vise ainsi à prévenir les conflits frontaliers (1). Une fois ces frontières délimitées, le contrôle du territoire peut être mieux assuré (2).

1. La prévention des conflits par la matérialisation des frontières étatiques

Le principe de territorialité consacré par les accords de Westphalie a été l'un des facteurs d'apaisement de l'Europe alors plongée dans la guerre de Trente Ans. Ce principe, sur la base des frontières connues et acceptées de toutes les parties, a apporté la stabilité nécessaire à l'Europe pour son progrès et son rayonnement international. Les frontières sont ainsi un facteur de paix et leur matérialisation fait partie du processus de construction de l'État moderne. Leur existence précède celle du territoire qui est l'assise spatiale sans laquelle aucun État ne peut exister⁶³. C'est dans ce sens qu'on peut convenir avec Jean Baudrillard que « *la carte précède le territoire* »⁶⁴. La frontière est ainsi la métonymie⁶⁵ de l'État, parce qu'« *elle [lui] est intimement liée (...) et qu'il n'y a pas de frontière sans État* »⁶⁶. La frontière ouvre et ferme le territoire et offre, lorsqu'elle est précisément tracée, « *une projection spatiale claire et indiscutable de l'autorité étatique. Cette dernière peut désormais exercer, à l'intérieur de son territoire, une souveraineté effective et marquer sa puissance* »⁶⁷.

Les frontières font donc exister l'État et leur absence ou plutôt leur insuffisante matérialisation est un facteur important de tensions et de conflits⁶⁸. C'est ce qui explique la conflictualité

⁶³ Gazibo et Jenson, op. cit., 2004, p. 74. Voyez aussi Julian Fernandez, *Relations internationales*, Paris, Dalloz, 2^{ème} édition, 2019, p. 90.

⁶⁴ Jean Baudrillard, *Simulacres et simulation*, Paris, Galilée, 1981 (cité par Gabriel Wackermann, *Les frontières dans un monde en mouvement*, Paris, Ellipses, 2^{ème} édition, 2005, p. 27).

⁶⁵ Serge Sur, « Lignes et frontières, tout bouge », *Questions internationales* n° 79-80, *Le réveil des frontières*, Paris, La Documentation française, 2016, p. 5-6.

⁶⁶ Serge Sur, op. cit., 2016, p. 4. Voyez également Gabriel Wackermann, *Les frontières dans un monde en mouvement*, Paris, Ellipses, 2^{ème} édition, 2005, p. 5.

⁶⁷ Olivier Nay et alii, *Lexique de Science politique*, 4^{ème} édition, Paris, Dalloz, 2017 p. 260.

⁶⁸ Denis Alland propose, toutefois, de nuancer ce point de vue. Selon lui, l'absence de délimitation précise des contours du territoire n'est pas un obstacle insurmontable pour l'existence de l'État et les relations internationales. En effet, « *lorsqu'il le faut, les États mettent la délimitation des frontières au second plan*

frontalière constatée entre les jeunes États africains. Ces États ne disposent pas d'une longue histoire des frontières comme c'est le cas pour les États occidentaux⁶⁹. Ce mélange d'inexpérience et d'horogénèse spécifique rend, extrêmement sensible, la question de la délimitation des frontières. Daniel Bach signale ainsi que « 44 % des frontières reposent sur les lignes imaginaires des parallèles et des méridiens, 30 % sont de simples lignes mathématiques, ce qui laisse seulement 26 % de tracés établis en fonction de la géographie »⁷⁰. Ce que confirme Michel Foucher qui écrivait plus récemment que les frontières africaines reposaient sur des supports « (...) hydrographiques et lacustres dans 34 % du total, orographiques (suivant les contours de la géographie physique) dans 13 % ; ils suivent des lignes géométriques (astronomiques, mathématiques) dans 42 % des cas (contre 23 % en moyenne mondiale) ; ils relèvent d'autres catégories (ethniques, tracés antérieurs) dans 11 % des cas seulement »⁷¹. Compte tenu de ces facteurs, le tracé des frontières n'a que faiblement tenu compte des réalités ethniques africaines⁷², puisque « 177 groupes ethniques ou culturels ont été divisés par les tracés imposés⁷³ et hérités »⁷⁴. Elles imposent ainsi la coexistence à des groupes rivaux ou séparent des groupes homogènes dans des blocs rivaux⁷⁵. Roland Pourtier disait à ce propos que « si les frontières africaines font problème, c'est moins par ce qu'elles séparent que par ce qu'elles regroupent »⁷⁶.

En héritant et en sacralisant de telles frontières par le principe de l'*uti possidetis juris*, mais en n'ayant pas les moyens⁷⁷ nécessaires pour leur matérialisation, encore moins, pour leur sécurisation, les États africains sont entrés dans la vie internationale sur la base de territoires aux contours mal délimités⁷⁸ et insuffisamment appropriés ni par les gouvernants ni par les

puisqu'ils parviennent à surmonter de graves et persistantes incertitudes à ce sujet aux fins d'entretenir des relations, de coopérer, de faire partie des d'organisations internationales et de conclure des engagements soumis au droit international ». Denis Alland, « Le droit international sans terminus ? Réflexions sur la délimitation », dans Société française pour le droit international, *Droit des frontières internationales*, Paris, Éditions A. Pedone, 2016, p. 33.

⁶⁹ Julian Fernandez montre par exemple que les frontières actuelles sont le produit de 2000 ans d'histoire. Voyez Julian Fernandez, *Relations internationales*, Paris, Dalloz, 2^{ème} édition, 2019, p. 88-89. Même si on se reporte au traité de Westphalie de 1648, les États africains, comparés à ceux occidentaux, ont un retard de trois siècles d'histoire des frontières.

⁷⁰ Daniel Bach, « Les dynamiques paradoxales de l'intégration en Afrique subsaharienne : le mythe du hors-jeu », *Revue française de science politique*, 45^e année, n° 6, 1995, p. 1027.

⁷¹ En comparaison avec le cas européen, l'auteur signale que « les supports hydrographiques comptaient pour 25 % des tracés en Europe avant 1991, l'orographie pour 21 %, les lignes géométriques pour 5 % et les discontinuités de la géographie humaine pour 50 % ; preuve de l'histoire d'un continent "champ de batailles" ». Michel Foucher, *Frontières d'Afrique pour en finir avec un mythe*, Paris, Éditions CNRS, 2014, p. 15.

⁷² Michel Foucher dit avoir évalué que dans 1/6, des cas, le tracé des frontières a tenu compte des configurations ethniques locales. Michel Foucher, 2014, op. cit., p. 18.

⁷³ Jean-Baptiste Duroselle et André Kaspi affirment que « La plupart des pays nouvellement indépendants n'ont pu établir leurs frontières comme ils l'auraient voulu ». Voyez Jean-Baptiste Duroselle et André Kaspi, *Histoire des relations internationales. Tome 2 : De 1945 à nos jours*, 16^{ème} édition, Paris, Armand Colin, 2017, p. 336.

⁷⁴ Michel Foucher, *L'obsession des frontières*, 2012, p. 52-53.

⁷⁵ Daniel Bach, « Les dynamiques paradoxales de l'intégration en Afrique subsaharienne : le mythe du hors-jeu », *Revue française de science politique*, 45^e année, n° 6, 1995, p. 1024). Dans le même sens, Michel Foucher, op. cit. 2012, p. 52.

⁷⁶ Roland Pourtier, *Afriques noires*, Paris, Hachette, 2001, p. 108.

⁷⁷ Séverine Awenengo Dalberto, « Frontières et indépendances en Afrique subsaharienne. Compte rendu de colloque », *Afrique contemporaine* 2010/3 (n° 235), p. 73-83. DOI 10.3917/afco.235.0073, p. 81.

⁷⁸ Il n'y avait de toute façon pas d'autres alternatives vu l'ampleur des conflits qu'aurait entraînés une refonte totale des frontières comme le souhaitait la ligne révolutionnaire.

populations. D'où les multiples crises enregistrées en Afrique à propos des frontières et des territoires qu'elles délimitent⁷⁹.

Les zones frontalières sont par définition, les lieux de la conflictualité pour des raisons géographiques, mais aussi pour des questions de gouvernance. Ces zones sont, le plus souvent, les plus délaissées et les sous-équipées⁸⁰ du territoire alors qu'elles sont les premières concernées par l'intégration régionale⁸¹. Elles sont également et paradoxalement, les lieux où les États montrent la plus grande disposition à étaler leur puissance aux yeux des autres États, en particulier les États voisins afin de marquer toute leur souveraineté et défendre le moindre bout de leur territoire. Ces logiques de souveraineté expliquent les guerres et les tensions entre États, les mouvements de troupes ou les patrouilles frontalières dans les zones à souveraineté contestée. Le haut-commissaire de la province du Séno dans la région du Sahel burkinabè raconte cette anecdote.

« À la cérémonie de lancement des activités de bornage de la frontière à la suite à la décision de la CIJ, alors que le Burkina est arrivé avec quelques véhicules, le Niger est venu avec une centaine de véhicules. Cette démonstration de force du Niger a renforcé nos convictions que nos frontières ne sont pas bien gardées et que l'État burkinabè ne faisait pas assez pour marquer son autorité sur son territoire » (I. C., Haut-commissaire du Séno, Région du Sahel, Burkina Faso, 17/3/2016).

Les États sont ainsi animés d'une logique de puissance quand il s'agit de défendre leurs frontières et en conséquence, leur intérêt national. Un conflit frontalier a des conséquences immédiates sur l'intégration. D'où l'attention que les instances d'intégration portent à ces zones. Dans le cadre de leurs activités, ces instances (Union africaine, CEDEAO, UEMOA et autres, etc.) ont amené les États à mettre en place des Commissions nationales des frontières⁸². L'UA a renforcé cette dimension en proposant la mise en place de commissions mixtes réunissant les acteurs des pays concernés par les frontières contestées. Tous les pays de notre champ d'étude disposent aujourd'hui de structures nationales de gestion des frontières (Agence béninoise de gestion intégrée des espaces frontaliers (ABeGIEF) ; Commission nationale des frontières (Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Niger), etc.). Toutes ces commissions travaillent de façon concertée avec la Commission des frontières de l'UA et l'accompagnement technique et financier de la Coopération allemande (GIZ) en sorte qu'aujourd'hui, la conflictualité liée aux frontières baisse dans l'ensemble, avec l'amélioration du niveau de matérialisation des frontières et le recours de plus en plus marqué aux instances judiciaires⁸³ ou diplomatiques pour le règlement des litiges frontaliers.

Ainsi, jusqu'en 2014, 35,8 % (29 871 km) de la longueur totale (83 500 km) des frontières africaines pouvaient être considérés comme stabilisés à raison de 10 910 km délimités⁸⁴,

⁷⁹ Michel Foucher nous apprend qu'entre la fin des années 1950 et celle des années 1990, une moitié des États africains ont été impliqués dans des conflits frontaliers. Michel Foucher, 2014, op. cit., p. 45.

⁸⁰ Le Burkina Faso a par exemple, mis en place d'un programme d'urgence pour le Sahel afin de rattraper le retard d'investissement dans le Sahel.

⁸¹ Christel Alvergne, *Le défi des territoires*, Paris, Karthala-PDM, coll. Les terrains du siècle, 2008, p. 141-142.

⁸² Recommandation de l'Organisation e l'Unité africaine (OUA) à travers la Résolution n° CM/RES.1069 (XLIV), sur la paix et la sécurité en Afrique par les règlements négociés des conflits frontaliers, Addis-Abeba, Éthiopie ; juillet 1986. Cela fait suite à la proposition faite par le Nigéria en 1981 à propos de la création d'une commission de l'OUA sur les frontières.

⁸³ Depuis 1963, huit différends frontaliers ont été traités par la Cour internationale de justice (CIJ) ; le dernier concernant le litige opposant le Burkina Faso au Niger (tranché en 2013). Voyez Michel Foucher, op. cit., p. 26-27.

⁸⁴ Pour les frontières terrestres, la délimitation est l'opération de description d'une ligne de frontière.

15 000 km démarqués⁸⁵ et 3 981 réaffirmées⁸⁶. Compte tenu « *des procédés expéditifs (entailles d'arbres) et des indications peu explicites* » souvent utilisés par les traceurs, 13 201 km (15,8 %) de frontières faisaient l'objet, à la même date, de travaux de réaffirmation⁸⁷. L'auteur signale que lorsque ces processus seront achevés, les deux tiers des frontières africaines auront été délimités.

Les processus d'intégration apportent donc une contribution importante à la matérialisation des frontières des États africains. Les méthodes préconisées permettent une pleine participation des acteurs (États et populations limitrophes) concernés par les nouveaux tracés. Pour le cas récent du Burkina Faso et du Niger, les deux États se sont accordés sur un moratoire de cinq ans pour permettre aux populations concernées par les déplacements éventuels de la frontière de choisir leur nouvelle nationalité. Les États ont également mis en place des instruments pour la gestion des infrastructures déjà réalisées. La même démarche a été observée pour la gestion de la nouvelle frontière entre le Burkina Faso et le Mali à l'issue du tracé de 1986. Pour le cas du litige opposant le Bénin au Burkina Faso à propos de la zone de Kourou/Koalou, les deux États ont décidé, à l'issue de leurs concertations, de classer la portion contestée comme « *une zone à statut particulier, une zone neutre* » en attendant de trouver une solution judiciaire ou diplomatique. Ils ont également décidé de la mise en place d'un Comité mixte de gestion concertée de la zone de Kourou/Koalou (COMGEC-K). Les deux États s'interdisent ainsi les initiatives unilatérales sur ce territoire, surtout celles liées à la manifestation de leur souveraineté (patrouilles des forces de sécurité, implantation de drapeaux, construction d'écoles, panneaux indicatifs, etc.) ». Mais la tentation souverainiste reste forte et des patrouilles frontalières sont quelques fois observées de part et d'autre.

L'intégration régionale est ainsi un processus de construction de l'État par l'affirmation des frontières. Elle permet, au regard des méthodes utilisées, d'articuler ouverture et fermeture de la frontière. Les problèmes de frontières examinés ici sont la traduction d'un déficit caractéristique des États africains : celui du contrôle territorial.

2. La contribution à la résorption du déficit de contrôle territorial par les États

Dans la logique westphalienne, le principe de territorialité vise à doter l'État d'un territoire constitutif du support de déploiement de sa souveraineté et de sa puissance. Le territoire est ainsi, aux yeux de Philippe Ardant, « *un élément objectif essentiel de la définition de l'État* »⁸⁸ ; un élément sans lequel « *le pouvoir de l'État, ses compétences, ne pourraient s'exercer* ». L'auteur signale même qu'« *un État qui perd son territoire n'est plus un État* »⁸⁹. Mamoudou Gazibo et Jane Jenson signalent de leur côté que « *pour qu'il y ait un État moderne, le pouvoir politique doit reposer sur un espace circonscrit qu'il maîtrise au moyen de son administration et de ses forces armées* »⁹⁰. Cette dernière approche rappelle la conception wébérienne qui fait de l'État moderne « *un groupement de domination de caractère institutionnel qui a cherché (avec succès) à monopoliser, dans les limites d'un territoire, la violence physique légitime* ».

⁸⁵ L'opération d'application physique (au sol) de la ligne de frontière délimitée.

⁸⁶ Foucher, 2014, p. 43. La réaffirmation est le processus par lequel une ligne frontalière devenue imprécise, au sol ou dans les termes de sa délimitation, est confirmée.

⁸⁷ Foucher, op cit, 2014, p. 44.

⁸⁸ Philippe Ardant, *Institutions politiques & droit constitutionnel*, Paris, 16ème édition, LGDJ, 2004, p. 17.

⁸⁹ Philippe Ardant, op. cit., 2004, p. 17.

⁹⁰ Mamoudou Gazibo et Jane Jenson, op. cit., 2004, p. 74.

comme moyen de domination et qui, dans ce but, a réuni dans les mains des dirigeants les moyens matériels de gestion »⁹¹.

Ces rappels montrent que le territoire de l'État n'existe pas naturellement. Il est plutôt « *un construit social (...), une donnée construite et, en tant que construit social, (...) un fait de culture, un fait d'histoire* »⁹². Cette construction est le fait de l'administration étatique et permet, selon la formule d'Arnault Skornicki, de passer de « *l'espace au territoire* »⁹³, c'est-à-dire, de l'espace, entité géographique ou sociale, au « *territoire, lieu juridico-politique abstrait d'exercice de la souveraineté* »⁹⁴. Les interventions de l'État sur son espace géographique sont déterminantes puisqu'elles ont pour finalité de « *produire du territoire* »⁹⁵ selon l'expression de Paul Allières. Cela suppose l'existence, au niveau de l'État, des capacités nécessaires d'aménagement de l'environnement pour y « *faire circuler les hommes et les marchandises (...) et rendre possible le contrôle d'une population* »⁹⁶. Ce sont les capacités de l'État en termes de fourniture des prestations demandées par la société (sécurité, services sociaux de base, etc.) et sa capacité à intégrer les divers groupes de la société qui conduisent à un contrôle territorial efficace. L'aboutissement de ce processus est une incorporation symbiotique de l'État et des personnes⁹⁷ conduisant à la sacralisation du territoire, à la construction d'une « *communauté politique imaginaire et imaginée* »⁹⁸ qui justifie tous les sacrifices possibles.

C'est à ce travail que les États africains se sont employés à leur accession à l'indépendance en développant, au niveau national, des réseaux d'infrastructures (communications, routes, voies ferrées, etc.) pour le désenclavement des périphéries, par la mise en œuvre de politique d'administration du territoire (déconcentration, décentralisation,), par le développement de politiques d'accès à des services essentiels (eau, éducation, santé, logement, etc.), afin d'unifier leurs nouveaux territoires⁹⁹.

Cependant, force est de constater que le contrôle territorial par l'État africain demeure faible du fait du déficit de légitimité dont il jouit aux yeux des populations dont il est censé être le souverain. Le maillage territorial par l'État reste très faible, surtout dans les zones frontalières. La réalité est plus celle d'une cohabitation des « territoires » (celui de l'État et ceux des communautés) que celle d'un territoire étatique homogène et sous contrôle. Par exemple lors,

⁹¹ Max Weber, *Le savant et le politique*, Paris : Union Générale d'Éditions, 1963, 186 pages. Collection : Le Monde en 10-18, p. 92. Voir aussi dans le même sens, Max Weber, *Économie et société*, T.1., Paris, Plon, 1971, p. 97.

⁹² Bertrand Badie, « La fin des territoires Westphaliens », dans Joël Bonnemaïson, Luc Cambrézy, et Laurence Quinty-Bourgeois, *Le territoire, lien ou frontière ? Actes du colloque organisé à Paris du 2 au 4 octobre 1995*, Paris, ORSTOM édition, 1997, p. 2. On trouve une lecture similaire chez R. D. Sack pour qui le territoire est le résultat « *d'une tentative faite par un individu ou un groupe d'affecter, d'influencer ou de régir des personnes, des phénomènes ou des relations en délimitant et en contrôlant une aire géographique* ». R. D. Sack cité par Guy Hermet et alii, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, 8^{ème} édition, Paris, Armand Colin, 2015, p. 301.

⁹³ Arnault Skornicki, « Constructions pratiques et symboliques des frontières politiques », dans Antonin Cohen, Bernard Lacroix et Philippe Riutort (sous la direction), *Nouveau manuel de science politique*, Paris, La Découverte, coll. Grands repères, 2009, p. 74-85, p. 74.

⁹⁴ Arnault Skornicki, op. cit., p.74.

⁹⁵ P. Allières, *L'invention du territoire*, PUG, 1980 (Cité par Roland Pourtier, « Encadrement territorial et production de la nation. Quelques propositions illustrées par l'exemple du Gabon » dans Emmanuel TERRAY (Sous la direction), *L'État contemporain en Afrique*, Paris, L'Harmattan, Coll. Logiques Sociales, 1987, p. 342.

⁹⁶ Arnault Skornicki, op. cit., 2009, p.74.

⁹⁷ Séverine Bellina, et. al. *L'État en quête de légitimité : sortir collectivement des situations de fragilité*. Paris : C. L. Mayer, 2010, p. 27.

⁹⁸ Benedict Anderson, *L'imaginaire national, Réflexion sur l'origine et l'essor du nationalisme*. Trad. Pierre-Emmanuel Dauzat. Paris, La Découverte (collection poche), (5^{ème} tirage 2013), p. 19.

⁹⁹ Par exemple sur le cas du Gabon, voir Roland Pourtier précité (p. 341-358). Voyez aussi Daniel Bach, « Les dynamiques paradoxales de l'intégration en Afrique subsaharienne : le mythe du hors-jeu », *Revue française de science politique*, 45^e année, n° 6, 1995, p. 1024.

de l'une de nos enquêtes dans la « zone des trois frontières »¹⁰⁰ en mars 2016, on comptait pour les services essentiels dans la commune nigérienne d'Ayorou (16 villages et 14 campements) : 1 agent d'agriculture, 1 pour l'hydraulique, 1 pour le développement communautaire, 2 pour le génie rural, 4 pour l'élevage, 23 pour l'enseignement et 21 pour la santé dont 1 médecin spécialiste pour une population estimée en 2015 à 61 660 hbts. On note une situation similaire dans la commune de Oursi (21 villages) au Burkina Faso : 1 agent d'agriculture, 1 agent d'élevage, 2 agents des eaux et forêts, 56 enseignants, 6 agents de santé au niveau du CSPS. Au Mali, il n'y avait pas d'administration étatique à l'époque ; les seuls « agents » de l'État, en dehors des autorités déconcentrées, étaient des bénévoles de la localité. À Gossi (toujours au Mali), le préfet n'avait ni personnel ni moyen de locomotion et était obligé de s'en remettre au maire (un opérateur économique) qui disposait d'un véhicule. L'État est donc faiblement présent et équipé¹⁰¹ avec une tendance à se recentrer sur les chefs-lieux.

La zone ne connaissait pas l'insécurité qu'elle vit aujourd'hui, mais à l'époque déjà, on assistait à une centralisation de l'État dans les chefs-lieux. Par exemple à Oursi, il n'était pas possible d'aller au-delà d'« *un certain rayon* » et « *il fallait aussi rebrousser chemin à partir d'une certaine heure pour ne pas que la nuit vous surprenne en route* ». À Ayorou, la directrice départementale de l'élevage qui était à sa troisième année de service ne s'était jamais rendue à Inatès et dit avoir refusé d'organiser la campagne de vaccination, en 2016, à cause de l'insécurité. La même observation concerne le directeur de l'agriculture qui dit avoir trouvé un correspondant à Inatès à qui il donne des « instructions » dont il reçoit des comptes rendus sur la base desquels il élaborait ses propres rapports. Le directeur de l'enseignement, en deux ans, ne s'est rendu qu'à deux reprises à Inatès. Pour signaler l'inexistence de l'État, un participant au *focus group* à Oursi nous a indiqué ceci : « *si vous voulez, vous pouvez faire tous les trafics que vous voulez ici. Vous ne rencontrerez personne*¹⁰² ». En rejoignant le Mali, nous n'avons effectivement rencontré « *personne* ». La gendarmerie qui nous escortait depuis Dori nous abandonnés dans un hameau de culture avant la frontière avec le Mali pour défaut de maîtrise de la zone restante. Nos évaluations, à partir du kilométrage du véhicule, nous indiquaient une dizaine de kilomètres lorsque nous « franchissions » la frontière (selon les données GPS de nos téléphones)¹⁰³. Ces faiblesses de l'État induisent la méfiance à son égard. Les forces de sécurité, à Oursi, parlaient d'« *une population ayant la culture du secret* » et qui ne collaborait pas ou pas assez avec elles. Au Mali, l'État était perçu comme un facteur d'insécurité à cause des attaques dirigées contre ses services ou ses représentants.

On peut, à travers ces quelques exemples, voir que les États disposent d'un contrôle plus que limité de leurs territoires et de leurs populations au niveau des frontières. Cette faible maîtrise peut être expliquée par les déficiences originelles du découpage des espaces étatiques surtout si l'on épouse le point de vue de Jean-Pierre Raison qui explique que « *les colonisateurs en se partageant l'Afrique n'avaient pas l'intention de définir de futurs États, mais (...) souhaitaient constituer des entités spatiales gérables, ayant un certain poids économique, car les colonies*

¹⁰⁰ La frontalière entre le Burkina Faso, le Mali et le Niger. C'est la zone Liptako-Gourma, zone d'action de l'Autorité intégrée du Liptako-Gourma (ALG).

¹⁰¹ Au Burkina Faso, le budget affecté à la gestion des frontières correspondait respectivement, pour les années 2011, 2012, 2013 et 2014, à 1,2 %, 0,8 %, 3,14 % et 0,36 % du budget du ministère en charge des frontières. Soit 277 millions, 566,2 millions, 1,94 milliard et 204 millions. Le pic de 2013 s'expliquant par les nécessités de prise en charge des frais liés au règlement frontalier avec le Niger à la CIJ. (Voir Burkina Faso, Commission nationale des frontières, « Stratégie nationale de gestion des frontières 2016-2025 », Septembre 2015, p. 31.

¹⁰² Au sens de représentant de l'État.

¹⁰³ Rien n'indiquait un quelconque passage frontalier.

devaient se financer elles-mêmes (...)»¹⁰⁴. On pourrait penser que les premiers leaders africains ont, dans une logique de *path dependence*¹⁰⁵, poursuivi cet objectif par une concentration clientéliste des pouvoirs en lieu et place d'une centralisation au service de la maîtrise des nouveaux territoires.

La faiblesse du contrôle territorial s'explique ensuite par l'hétérogénéité du découpage colonial rappelé plus haut et l'absence de moyens disponibles au niveau des États pour l'aménagement et l'administration du territoire. À Ayorou, Oursi, et Gossi, les acteurs parlent de « *la même population installée de part et d'autre des frontières* » qui en raison de ces liens sociaux, préfèrent le silence à la dénonciation surtout que la protection étatique n'est pas assurée. Un enquêté nous disait à Oursi : « *Pour aller à la gendarmerie, il faut faire comme si vous partez à Gorom-Gorom, vous bifurquez quelque part dans la brousse pour ressortir à l'arrière de la gendarmerie afin que personne ne vous voie. Même là, vous recevrez une visite nocturne pour vous signifier que vous avez été aperçu à la gendarmerie et de vous préparer en conséquence aux représailles si jamais quelque chose se passait* ». Luc Sindjoun parle de « crise du territoire » ou, plus exactement, de « crise de la territorialité westphalienne » en Afrique. Cette crise « *se traduit concrètement par la persistance, d'une part, de certaines dynamiques de communautarisme transnational et transfrontalier de certaines ethnies en Afrique centrale et en Afrique de l'Ouest, d'autre part, de la résistance du mode de vie nomade des groupes "Touareg" et "Pygmées" notamment* »¹⁰⁶. Le contrôle territorial, surtout en zone frontalière, est une faillite dans la plupart des États africains. Les mouvements et attaques djihadistes, les tentatives vaines (comme les 24 tentatives essuyées par le Congo entre 1946 et 1998¹⁰⁷) ou réussies (Sud-Soudan) de sécession seraient la traduction de cette faiblesse.

Les stratégies d'intégration, en dehors des grands projets d'infrastructures routières par exemple, n'avaient pas pris en compte l'aménagement du territoire des États. C'est à cela que la coopération transfrontalière s'attèle, depuis les initiatives de la CEDEAO autour du concept des pays frontières ou de celles de l'UEMOA avec le Fonds d'aide à l'intégration régionale (FAIR) en exécution depuis 2006. Sous l'impulsion des partenaires techniques et financiers, comme la Coopération suisse, dans le cadre des activités du Conseil des collectivités territoriales de l'UEMOA (CCT), des schémas d'aménagements transfrontaliers intégrés (SATI) sont conçus pour accompagner l'intégration sous-régionale dans la perspective d'une meilleure gestion des frontières et des espaces frontaliers.

B. Le passage à l'intégration par la dissipation des effets des frontières

La question de l'intégration est posée depuis l'accession aux indépendances et plusieurs organisations (on les évalue à une deux centaines)¹⁰⁸ ont été mises en place dans ce sens. Elles ont reçu des compétences dans plusieurs domaines, économique en particulier, mais aussi

¹⁰⁴ Cité par Karine Bennafla, « La fin des territoires nationaux ? État et commerce frontalier en Afrique centrale », *Politique africaine* 1999/1 (N 73), p. 25-49, p. 34.

¹⁰⁵ Bruno Palier, « *Path dependence* », dans Laurie Boussaguet et al., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 5^{ème} édition 2019, p. 446-453.

¹⁰⁶ Luc Sindjoun, « L'Afrique au prisme des relations internationales » dans Mamoudou Gazibo et Céline Thiriot (sous la direction), *Le politique en Afrique : État des débats et pistes de recherche*, Paris, Karthala, 2009, p. 322.

¹⁰⁷ Michel Foucher, *L'obsession des frontières*, 2012, p. 53.

¹⁰⁸ Daniel Bach, op. cit. 1995, p. 1028 ; Philippe Hugon, « Régionalisme et régionalisation : limites de jure et réussites contrastées », *Revue Interventions économiques* [En ligne], Hors-série. Transformations | 2017, p. 14, consulté le 30 décembre 2019. URL : <http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/5645>.

politique¹⁰⁹. Nous nous intéressons ici à la libre circulation qui est au fondement et au cœur de tout processus d'intégration dans la mesure où elle implique le franchissement des frontières (1). Nous nous intéressons ensuite à la coopération transfrontalière promue de plus en plus comme un accélérateur de l'intégration (2).

1. La promotion de la libre circulation

La liberté de circulation fait généralement référence à la libre circulation des personnes d'une part et de leurs biens d'autre part. Ces deux formes de liberté posent des problèmes spécifiques, mais ceux posés par la libre circulation des biens ne seront pas examinés ici puisque ces derniers nous paraissent plus facilement contrôlables (au regard de la nature inanimée des biens) par les États. De plus, avec les mesures de facilitation (union douanière, tarif extérieur commun dans le cadre de l'union douanière, etc.), adoptées par la CEDEAO et l'UEMOA, la liberté de circulation des biens apparaît plutôt comme une réalité¹¹⁰. Tel n'est pas le cas de la libre circulation des personnes qui apparaît plus problématique dans les processus d'intégration. En effet, comme le rappelle, Jacqueline Dutheil de la Rochère : « *de toutes les libertés prévues dans le traité de Rome, la libre circulation des personnes est la moins achevée, celle aussi qui heurte le plus directement la symbolique attachée aux frontières nationales* »¹¹¹. Sur la base de cette considération et des enquêtes que nous avons menées, il nous apparaît plus indiqué de nous focaliser sur la libre circulation des personnes.

La libre circulation comprend plusieurs droits (droit d'entrée, droit de résidence et droit d'établissement)¹¹² parmi lesquels ne sera considéré que le droit d'entrée qui implique directement le franchissement des frontières. La libre circulation des personnes, consacrée par l'article 2 paragraphe d du traité d'Abuja du 28 mai 1975 instituant la CEDEAO, est aujourd'hui fondée sur l'article 59 du traité révisé le 24 juillet 1993 qui dispose que « *les citoyens de la communauté ont le droit d'entrée, de résidence et d'établissement et les États membres s'engagent à reconnaître ces droits aux citoyens de la communauté sur leurs territoires respectifs, conformément aux dispositions des protocoles y afférents (...)* ». La mise en œuvre a fait l'objet du protocole A/P1/5/79 adopté le 29 mai 1979 à Dakar) qui précise que la libre circulation des personnes sera réalisée par étapes sur une période maximale de quinze ans¹¹³ à compter de l'entrée en vigueur définitive du protocole. Le citoyen CEDEAO a, pour sa part, été défini de façon restrictive par le protocole A/P5/5/82 portant code de la nationalité de la communauté¹¹⁴ comme étant : « *toute personne qui, par descendance, a la nationalité d'un État membre et qui ne jouit pas de la nationalité d'un État non-membre de la Communauté (...)* ». La CEDEAO exclut ainsi, la bipatridie ou la pluripatridie extra-communautaire.

L'article 3 du protocole de 1979, supprime les formalités d'entrée (visa et permis) au profit des citoyens communautaires, mais oblige ces derniers à disposer de documents de voyage en cours

¹⁰⁹ Nous pensons aux documents politiques de la CEDEAO comme le Protocole A/SP1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité du 21 décembre 2001.

¹¹⁰ Voir Luc Marius Ibriga, Saïb Abou Coulibaly et Dramane Sanou, *Droit communautaire ouest-africain*, Ouagadougou, PADEG, 2008.

¹¹¹ Jacqueline Dutheil de la Rochère, préface à l'ouvrage de Patrick Dollat, *Libre circulation des personnes et citoyenneté européenne : enjeux et perspectives*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. IX.

¹¹² Luc Marius Ibriga, Saïb Abou Coulibaly et Dramane Sanou, op. cit. 2008, p. 30.

¹¹³ Première étape : Droit d'entrée et abolition de visa d'entrée 5 ans (1980 - 1985) ; Deuxième étape : Droit de résidence 5 ans (1985-1990) ; c'est l'objet du protocole additionnel n° A/SP1/7/86 adopté à Abuja le 1^{er} juillet 1986 et Troisième étape : Droit d'établissement 5 ans (1990-1995) qui fait l'objet du Protocole additionnel n° A/SP2/5/90 adopté à Banjul le 29 mai 1990.

¹¹⁴ Adopté à Cotonou le 29 mai 1982.

de validité et sur lesquels les cachets de contrôle des services d'immigration et d'émigration peuvent être apposés. Les voyageurs ont également l'obligation d'être à jour des vaccins obligatoires. Les véhicules particuliers immatriculés sur le territoire d'un État membre peuvent également entrer sur le territoire d'un autre État membre sur présentation de documents de voyage régulièrement établis par les autorités compétentes de l'État membre d'origine et en cours de validité¹¹⁵. L'UEMOA¹¹⁶, créée par le traité de Dakar du 10 janvier 1994 consacre également la libre circulation des personnes à l'article 4 paragraphe c de son traité constitutif.

Toutefois, ce libéralisme en matière de franchissement de la frontière est tempéré par l'article 4 du protocole de 1979 qui dispose que nonobstant le respect des conditions d'entrée : « (...) *les États membres se réservent le droit de refuser l'entrée sur leurs territoires à tout citoyen de la Communauté entrant dans la catégorie des immigrants inadmissibles aux termes de leurs lois et règlements en vigueur* ». À cette restriction, il faut ajouter celles concernant l'ordre public, la santé publique et la sécurité publique (article 91 du traité de l'UEMOA).

Avec l'évolution technologique, la libre circulation des personnes est aujourd'hui promue dans le cadre des Postes de contrôle juxtaposés (PCJ). Leur avènement¹¹⁷ est apparu comme un nouvel espoir pour la réalisation d'une libre circulation plus affirmée des personnes et des biens d'autant qu'il a été accompagné de mesures tendant à la réduction du nombre de points de contrôle (départ-frontière-arrivée)¹¹⁸. Cette nouvelle configuration donne de l'importance aux PCJ et justifie leur multiplication en Afrique¹¹⁹. Les PCJ imposent un arrêt unique de contrôle dans le but de « *réduire le temps d'attente des individus et des transporteurs aux frontières, de simplifier les procédures administratives et de mieux coordonner les échanges d'information entre pays voisins (...) [de] réduire les possibilités d'arrangements informels entre fonctionnaires et acteurs privés en fournissant un cadre physique et institutionnel plus transparent que les postes conventionnels* »¹²⁰. Ils sont censés également améliorer les conditions de travail des agents (par la mutualisation des ressources), réduire les coûts de transport et améliorer les recettes de portes au profit des États. Des PCJ fonctionnels apparaissent donc un atout majeur pour l'intégration et un élément de renforcement des États (maîtrise de la fiscalité de porte, meilleur contrôle de la qualité des produits entrant sur le territoire grâce aux nouvelles technologies, etc.). En facilitant les mouvements des citoyens, les PCJ sont censés renforcer également leur adhésion au processus de communautarisation, etc.

¹¹⁵ Art. 5 du protocole A/SP.1/5/79 de Dakar sur la libre circulation, le droit de résidence et d'établissement.

¹¹⁶ L'UEMOA succède à la Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest (CEAO), créée le 17 avril 1973 regroupait six États (Côte d'Ivoire, Haute-Volta, Mali, Mauritanie, Niger et Sénégal. Le Togo y avait statut d'observateur).

¹¹⁷ Décision N° 08/2001/CM/UEMOA du 26 novembre 2001 portant adoption et modalités de financement d'un programme communautaire de construction de postes de contrôle juxtaposés (PCJ) aux frontières entre les États membres de l'UEMOA. L'article 1 de cette décision annonce la construction de 11 PCJ sur tout le territoire communautaire.

¹¹⁸ En plus de la décision relative aux PCJ, il s'agit de la directive n° 08/2005/CM/UEMOA du 16 décembre 2005 portant réduction des points de contrôle sur les axes routiers inter-États de l'UEMOA et de la décision n° 15/2005/CM/UEMOA sur les modalités pratiques d'application du plan régional de contrôle sur les axes routiers inter-États de l'UEMOA adoptée le même jour.

¹¹⁹ Selon le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO), l'Afrique subsaharienne comptait 59 PCJ en 2017 dont 25 en Afrique de l'Est (parmi lesquels 14 étaient fonctionnels tandis que 10 étaient planifiés). L'Afrique de l'Ouest en comptait 21 dont un seul était fonctionnel (celui de Cinkansé/Cinkassé) tandis que 9 postes étaient planifiés. L'Afrique australe comptait deux postes fonctionnels et cinq planifiés ou encore de construction. Enfin, en Afrique centrale, aucun des six postes planifiés n'était encore achevé. OCDE/CSAO, « Accessibilité et infrastructures des villes frontalières », *Notes ouest-africaines*, n° 23, Éditions OCDE, Paris, 2019, p. 53.

¹²⁰ OCDE/CSAO, « Accessibilité et infrastructures des villes frontalières », *Notes ouest-africaines*, n° 23, Éditions OCDE, Paris, 2019, p. 52.

Les PCJ sont régis par le règlement n° 15/2009/CM/UEMOA du 17 décembre 2009 qui les définit comme un « *emplacement aménagé et équipé, situé près de la frontière, dans l'un ou l'autre des deux États frontaliers*¹²¹, ou chevauchant la frontière, utilisé en commun par les services de contrôle aux frontières desdits États pour effectuer les opérations de contrôle frontalier » (article 1). Les PCJ bénéficient de l'extraterritorialité en ce qu'ils ne sont pas régis par la réglementation du pays d'emplacement, mais par des règles spéciales dérogatoires. Ils sont organisés en trois principales zones. La zone administrative loge le service d'exploitation du poste tandis que la zone des opérations internes est consacrée aux activités de contrôle de gabarit, de poids et de charge à l'essieu des véhicules lourds de transports de marchandises et de l'écot¹²². La zone commune de contrôle (ZCC) qui nous intéresse particulièrement est le lieu où les services des deux États effectuent leurs contrôles frontaliers. Elle est subdivisée en deux sous-zones appelées « Espace de Contrôle Exclusif » (ECE). Chaque État occupe un ECE où il installe ses services de contrôle et où il applique sa propre législation¹²³. Chaque ECE est signalé par les inscriptions et les écussons officiels de l'État concerné. C'est une sorte d'enclave diplomatique. Au regard de ces considérations, l'État (de sortie ou d'entrée), une fois qu'il a terminé ses contrôles, ne peut plus intervenir dans la ZCC pour interpellier une personne, saisir un bagage, une marchandise ou un véhicule, pendant que l'autre État procède à ses propres contrôles sauf si l'autorisation lui a été expressément donnée par l'État concerné¹²⁴. On est donc ici dans un jeu de puissance et de souveraineté qui permet aux États de montrer tous leurs attributs dans ces domaines.

En plus des États, le régime juridique des PCJ a prévu la participation des autres acteurs à travers le Comité consultatif des PCJ¹²⁵. Ce comité est composé de représentants de l'autorité des PCJ, des administrations et autorités locales des deux États frontaliers concernés par les activités des PCJ et des représentants des associations d'opérateurs et d'utilisateurs des PCJ. Sa mission est d'émettre des avis sur les décisions concernant le développement des PCJ. Il peut aussi proposer toute action allant dans ce sens. Il est aussi prévu un bureau des plaintes (article 56) pour la bonne gestion des PCJ.

La configuration des PCJ est une bonne illustration de la manière dont est articulée logique d'ouverture et de fermeture des frontières. Le fait que les ¾ des PCJ soient situés sur le territoire de l'un des États¹²⁶ au lieu d'être à cheval ou juxtaposés à la frontière est le signe de la volonté communautaire de ne pas faire de la frontière, un obstacle à l'intégration. En conférant un statut d'extraterritorialité aux PCJ et en obligeant l'autre État à passer de l'autre côté, les institutions communautaires ambitionnent de briser l'effet barrière des frontières. Le fait d'obliger l'État de domiciliation des PCJ à accepter l'extension des réseaux de communication de son voisin sur son territoire¹²⁷, l'autorisation des uniformes et autres symboles lors du franchissement de la frontière par les agents de l'autre État et l'autorisation du port d'arme dans l'enceinte des PCJ¹²⁸ vont dans le même sens. Mais le refus du même port d'arme dans le secteur frontalier

¹²¹ Selon l'étude du CSAO ci-dessus citée, les trois-quarts des PCJ en Afrique de l'Ouest sont de ce dernier type. (OCDE/CSAO), op. cit., 2019, p. 56.

¹²² Selon l'article 1^{er} du règlement N° 15/2009/CM/UEMOA, il s'agit du Dénombrement et l'identification des colis.

¹²³ Article 31 du règlement N° 15/2009/CM/UEMOA, mais il s'agit plus exactement du droit communautaire au regard de sa primauté sur les législations nationales.

¹²⁴ Article 24 (interpellation et saisie par l'État de localisation dans la ZCC) du règlement N° 15/2009/CM/UEMOA

¹²⁵ Article 58 du règlement N° 15/2009/CM/UEMOA.

¹²⁶ CSAO, op. cit., 2019.

¹²⁷ Article 36 du règlement N° 15/2009/CM/UEMOA.

¹²⁸ Article 38 du règlement N° 15/2009/CM/UEMOA.

de surveillance¹²⁹ de même que le statut conféré à l'ECE, etc., rappellent la logique de fermeture de la frontière. Enfin l'instauration du Comité consultatif des PCJ et du Bureau de plaintes tempère le rôle de l'État par la prise en compte d'autres acteurs (élus locaux, individus, associations, riverains, etc.). C'est donc une perspective transnationaliste qui est ici envisagée. En somme avec les PCJ on observe une tentative d'articulation des perspectives réaliste et transnationaliste même si la tendance est en faveur des États.

2. La promotion de la coopération transfrontalière

La coopération transfrontalière apparaît comme le nouveau mot clé de l'intégration. Elle est le deuxième¹³⁰ pilier du PFUA et l'objet de la Convention de Niamey du 27 juin 2014¹³¹ qui la définit comme « *tout acte ou toute politique visant à promouvoir et à renforcer les relations de bon voisinage entre communautés frontalières, collectivités et administrations territoriales ou autres acteurs concernés relevant de deux ou plusieurs États, y compris la conclusion des accords et arrangements utiles à cette fin* » (article 1). Avec cette forme de coopération, il s'agit d'abord de connecter les populations de part et d'autre des frontières au moyen de projets locaux permettant de faire face aux problèmes de développement et d'améliorer les conditions de vie (fourniture en eau, santé, sécurité, désenclavement, etc.). Il s'agit ensuite de lier/relier les « périphéries »¹³² à leur centre (les États) puis de raccorder enfin ces centres entre eux dans le cadre de l'intégration. Elle permet en toute logique, aux États d'avoir un meilleur contrôle de leur territoire, par une meilleure connaissance des pratiques aux frontières. Ce qui est un gage de souveraineté et de puissance.

La coopération transfrontalière est facilitée¹³³ lorsqu'elle repose sur des liens historiques et socio-culturels forts ou sur un potentiel économique important. C'est le cas de la plupart des initiatives en cours. La CEDEAO dans le cadre de son Programme régional d'appui à la coopération transfrontalière (PRACT) couvrant la période 2017-2021 a identifié neuf espaces de promotion de la coopération transfrontalière¹³⁴. Dans ces espaces, des projets transfrontaliers sont mis en œuvre. Il peut s'agir de la réalisation et de la diffusion d'émissions radios, de la promotion de la libre circulation par la mise en place de facilités de passage au niveau des frontières, de la mise en place de réseaux commerciaux, etc.

Avec le soutien de la Coopération suisse, l'UEMOA, dans le cadre des activités du Conseil des collectivités territoriales (CCT), a mis en œuvre entre 2015 et 2019, la première phase de son programme de coopération transfrontalière locale (PCTL). Ce programme a pour particularité

¹²⁹ Le Secteur frontalier de surveillance est la zone couvrant un espace de 10 km entre les PCJ et la frontière. Sa surveillance incombe à l'État de localisation. Dans cette zone, les agents de l'autre État n'ont pas le droit au port d'arme (article 1 du règlement N° 15/2009/CM/UEMOA).

¹³⁰ La délimitation et la démarcation des frontières étant le premier.

¹³¹ La Convention de l'Union africaine sur la Coopération transfrontalière (dite Convention de Niamey) a été adoptée à Malabo le 27 juin 2014.

¹³² Honoré Poyouor Somé, « L'intégration informelle des périphéries nationales », dans Seydou Oumar Kane (sous la direction), *Les États-nations face à l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest. Le cas du Burkina Faso*, Paris, Karthala, 2008, p. 133-145.

¹³³ Olivier Walther, « Les réseaux de la coopération transfrontalière en Afrique de l'Ouest », *Notes ouest-africaines*, n° 06, Éditions OCDE, Paris, 2017, p. 8 et suivantes.

¹³⁴ 1) Espace Sikasso-Korhogo-Bobo Dioulasso (SKBO) : frontières Mali-Côte d'Ivoire-Burkina Faso ; 2) Espace Dendi Ganda (frontières Bénin-Niger-Nigéria) ; 3) Corridor Kano-Katsina-Maradi (K2M) : frontières Niger-Nigéria ; 4) Corridor Kano-Jigawa-Daura-Zinder (frontières Niger-Nigéria) ; 5) Sénégal méridionale (frontières Gambie-Sénégal-Guinée-Bissau) ; 6) Union du fleuve Mano (frontières Guinée-Sierra Leone-Libéria-Côte d'Ivoire) ; 7) Zone Kéniéba-Saraya-Maali (KESAMA) : frontières Mali-Sénégal-Guinée ; 8) Frontières Bénin-Burkina Faso-Togo (BBT) et 9) Frontières Burkina Faso-Côte d'Ivoire-Ghana.

de considérer la décentralisation comme le vecteur qui permettra d'accélérer l'intégration régionale. Les collectivités territoriales sont ainsi placées au cœur des dispositifs de mise en œuvre du programme par la maîtrise d'ouvrage des investissements. C'est dans ce cadre que deux schémas transfrontaliers d'aménagement intégré (SATI) ont été élaborés : celui de l'espace SKBo¹³⁵ et celui de l'espace IIRSAHEL (Initiative pour l'Intégration des Infrastructures Régionales dans le Sahel)¹³⁶. Des projets prioritaires ont été élaborés (construction de routes, réhabilitation d'infrastructures marchandes, etc.) ou projetés pour la prochaine phase du programme. Des unités transfrontalières de gestion constituées des élus locaux (l'UTCTE-SKBo¹³⁷ et C3 Sahel¹³⁸) ont été constituées pour veiller à la mise en œuvre des projets prioritaires retenus¹³⁹. On peut également mentionner le projet d'Appui à la coopération transfrontalière au Sahel (ACTS) de la Coopération française et mis en œuvre dans les trois pays (Burkina Faso, Mali, Niger) sur la base de projets en soutiens aux initiatives de coopération et de lutte contre l'insécurité.

La coopération transfrontalière peut aussi être organisée autour du service public qui apparaît comme un facteur important d'effacement ou plutôt d'atténuation des effets des frontières. En effet, dans l'accès aux services publics, la nationalité des patients n'est pas une condition. Ainsi les services frontaliers sont le plus souvent fréquentés par des usagers venus de l'autre côté de la frontière. Plusieurs facteurs expliquent cette situation. Il s'agit en premier lieu des liens qui unissent les populations de part et d'autre de la frontière et qui expliquent les mouvements pendulaires. On observe ce genre de mouvements dans l'espace SKBo entre la Côte d'Ivoire, le Burkina Faso et le Mali, dans l'espace Dendi Ganda (entre Gaya et Malanville), dans le Liptako-Gourma entre Dori et Tera, etc. La fréquentation des services s'explique ensuite pour des questions de proximité. La plupart du temps, l'offre la plus qualitative et la plus accessible se trouve de l'autre côté de la frontière plutôt que dans le pays de résidence. La fréquentation est quelques fois aussi liée à des considérations subjectives comme celles relatives à la qualité. La fréquentation transfrontalière des services peut aussi s'expliquer par des considérations liées aux coûts des prestations. C'est le cas par exemple en matière de soins. L'accès transfrontalier aux services peut aussi résulter des stratégies des pouvoirs publics. Par exemple pour avoir des campagnes de vaccination efficaces touchant le public cible le plus large, les acteurs de la santé organisent parfois des campagnes synchronisées au cours desquelles il arrive que des agents de santé burkinabè vaccinent en territoire malien ou nigérien et vice-versa.

Le service public peut également être un facteur de prévention de la conflictualité transfrontalière. À ce sujet, l'exemple du centre de santé transfrontalier (CST) de Wanian (Mali) -Ouarakoy (Burkina Faso) réalisé en 2012 peut être rappelé. À la suite d'un conflit violent ayant opposé les habitants des deux villages en 2006, le centre de santé a été proposé comme un moyen de réconciliation entre les acteurs locaux, puis de fédération de leurs efforts pour le développement de leur localité. Le centre de santé est construit à équidistance des villages. Un groupement local de coopération transfrontalière a également été créé. Ces initiatives ont été conduites dans le cadre du PFUA et soutenues par la coopération allemande (GIZ). Pour

¹³⁵ Cet espace se compose de 7 régions dont 4 Côte d'Ivoire (le Folon, le Thologo, le Poro et la Bagoué) ; 2 au Burkina Faso (les Cascades et les Hauts Bassins) et 1 au Mali (Sikasso).

¹³⁶ Cet espace aux frontières entre le Burkina Faso, le Mali et le Niger compte 5 régions : 1 au Burkina Faso (le Sahel) ; 1 au Niger (Tillabéri) et 3 du Mali (Gao, Tombouctou et Mopti).

¹³⁷ Union Transfrontalière des Collectivités Territoriales de l'Espace Sikasso-Korhogo-Bobo Dioulasso.

¹³⁸ Cellule de Coopération décentralisée transfrontalière des Collectivités territoriales du Sahel.

¹³⁹ Ces deux espaces ont bénéficié de beaucoup d'initiatives de coopération transfrontalières. C'est le cas du projet LOBI (Local Cross-Borders Initiatives) mis en œuvre par l'UNCDF de 2012 à 2017. Il portait entre autres sur le renforcement de la gouvernance transfrontalière, la coordination des politiques publiques, le renforcement des capacités.

faciliter l'accès au centre de santé, le PCTL a financé la construction de 13 km de pistes rurales. Ce qui rend le centre accessible en toute saison.

Les nouvelles orientations de l'intégration visent à renforcer les assises des États par le contrôle des territoires et une meilleure gestion des frontières. Elles visent également une meilleure adhésion des populations à la fois à leurs États et au processus d'intégration. Les exemples évoqués ici montrent que c'est une perspective prometteuse même si leur mise en œuvre concrète comporte des faiblesses révélatrices du décalage existant dans la conduite des deux processus.

II. La réalité d'une construction asynchrone menacée

La logique de construction simultanée de l'État et de l'intégration qui anime les institutions en charge de l'intégration peut aboutir à des espaces dans lesquels la dimension répulsive des frontières est contenue. Toutefois, compte tenu de la faiblesse institutionnelle des États et de l'évolution du contexte, un risque de déconstruction n'est pas à exclure. Les prémices de ce risque résident dans les déficiences de mise en œuvre des instruments de gestion des frontières (A), ce qui peut conduire à une instrumentalisation de ces dernières (B).

A. Les déficiences dans la mise en œuvre des instruments de gestion des frontières

En parlant des déficiences de mise en œuvre des instruments, il est fait allusion aux difficultés d'application des outils de promotion de la libre circulation (1) et dont la conséquence la plus immédiate est le renforcement des pratiques anormales (2).

1. Les difficultés d'application des instruments relatifs à la libre circulation

En dépit des nombreux instruments adoptés et mis en œuvre, la libre circulation des personnes s'apparente toujours à un mythe tant les obstacles perdurent. Deux cas illustratifs seront abordés. Le premier a trait aux textes régissant la libre circulation et le second aux PCJ.

En ce qui concerne les textes, on peut, au premier abord, s'interroger sur les motivations de la définition restrictive¹⁴⁰ de la citoyenneté et s'inquiéter des difficultés pratiques que cela peut poser. Sur les motivations, on peut rappeler que la définition initialement donnée de la citoyenneté était la suivante : « *Les citoyens des États membres sont considérés comme les citoyens de la Communauté et en conséquence, les États membres s'engagent à abolir tous les obstacles qui s'opposent à leur liberté de mouvement et de résidence à l'intérieur de la Communauté* »¹⁴¹. Cet article a ainsi été modifié par la décision A/Dec.8/5/82 du 29 mai 1982 : « *Les citoyens de la Communauté sont les citoyens des États membres qui remplissent les conditions à définir par le Protocole portant Code de la citoyenneté* ». C'est sur la base de cette

¹⁴⁰ Selon Luc Ibriga et ses co-auteurs, cette conception restrictive est due à la pression des États anglophones qui avaient un entendement strict de la citoyenneté. Les auteurs expliquent qu'il s'agissait surtout d'exclure les communautés syro- libanaises et de se soustraire ainsi à leur influence. Le contexte d'africanisation du personnel a sans doute également joué. Luc Marius Ibriga Saib, Abou Saib Coulibaly et Dramane Sanou., *Droit communautaire ouest-africain*, Ouagadougou, PADEG, 2008, p. 139.

¹⁴¹ Article 27, paragraphe 1 du Traité de 1975 créant la CEDEAO.

modification que la citoyenneté a été définie de façon restrictive par l'article 1 du Protocole de Cotonou du 29 mai 1982. Cette formulation défavorable au droit d'entrée met en exergue la souveraineté des États.

Ensuite, les imprécisions concernant les notions sur lesquelles les limitations au droit d'entrée, c'est-à-dire au franchissement des frontières, sont fondées dans les législations de la CEDEAO et de l'UEMOA sont une véritable ode à la souveraineté des États et à la fermeture des frontières. Des concepts comme « ordre public », « santé publique » et « sécurité publique », n'ayant pas fait l'objet de définition au niveau communautaire, viennent s'articuler à la « catégorie des immigrants inadmissibles » pour conférer aux États, les marges de manœuvre nécessaires à la neutralisation du droit d'entrée puisque ce sont eux qui déterminent le sens à donner à ces notions. Ils peuvent donc leur donner un sens qui dénie aux citoyens communautaires leur droit reconnu à la libre circulation. Ces citoyens tombant dans la catégorie des inadmissibles sont refoulés à l'entrée par la police des frontières.

L'agencement des instruments de promotion de la liberté de circulation tourne en faveur de la souveraineté des États, donc à la fermeture de la frontière. Ainsi, le passage de la frontière peut être un obstacle que même les instances communautaires ne peuvent surmonter.

En ce qui concerne les PCJ, si beaucoup de vertus leur sont prêtées, il faut dire que le processus de leur implantation en Afrique de l'Ouest est problématique ; ce qui explique, en partie, leurs difficultés de fonctionnement.

Quelques limites sont observables dans les textes régissant ces PCJ, mais les principales semblent résider dans l'insuffisante prise en compte des acteurs et des contextes locaux d'implantation. En ce qui concerne les textes, on peut relever, dans un premier temps, l'épineuse question du droit au port d'arme des agents de l'État limitrophe dans le secteur frontalier de surveillance. En choisissant d'installer les PCJ sur le territoire de l'un des États, les intentions des instances communautaires étaient, comme rappelées plus haut, de montrer leur volonté d'atténuation sinon d'effacement des effets des frontières. Mais ce faisant, une véritable impasse a été ouverte. L'article 38¹⁴² du règlement sur le régime juridique des PCJ prévoit que le port d'arme par ces agents limitrophes est autorisé dans la zone commune de contrôle, mais pas dans le secteur frontalier de surveillance. Si cette mesure est compréhensible en vertu de la souveraineté territoriale de l'État de localisation, elle devient incompréhensible au regard du même principe de souveraineté de l'État limitrophe qui en opérant les contrôles aux frontières, fussent-ils au sein de PCJ, exerce la plénitude de sa souveraineté traduite ici par les uniformes et les armes. Porter les armes ou en être privé est dans les deux cas, une remise en cause de la souveraineté de l'un des États.

Pour le cas des PCJ de Malanville, ce problème a pendant longtemps été le principal point d'achoppement ; les deux parties campant sur leur position et les Nigériens menaçant à chaque fois de se retirer du poste. Il faut dire en effet que pour ces derniers, accéder aux PCJ sans les armes est une humiliation supplémentaire après celle qui leur a été infligée par la construction des PCJ à Malanville en lieu et place d'une implantation du côté de Gaya¹⁴³. S'y rendre sans

¹⁴² Article 38 : Uniforme et port d'armes

Les agents de l'État limitrophe sont habilités à porter leur uniforme national et tout signe distinctif officiel apparent, caractéristique de leur service, de leur grade et de leur fonction dans les PCJ, dans le Secteur frontalier de Surveillance, et localement sur le chemin entre leur lieu de service et leur domicile. Ils sont habilités à porter leurs armes réglementaires dans les lieux ci-dessus cités sauf dans le Secteur frontalier de surveillance de l'État de localisation.

¹⁴³ Beaucoup d'acteurs nigériens estiment et sont convaincus que le poste devait être construit au Niger et c'est par un jeu d'ententes obscures entre le président béninois (Thomas Yayi Boni) et nigérien (Tandja Mamadou) de l'époque que le poste a été déplacé au Bénin. D'autres expliquent ce déplacement est lié au fait que le Bénin

arme, c'est se rabaisser devant les collègues béninois et, par-dessus tout, remettre en cause leur propre souveraineté. On voit ici que la souveraineté, qui est la principale entrave à l'intégration, fonctionne pleinement. Si ce point de faiblesse n'est pas corrigé, il constituera toujours un point d'achoppement toutes les fois que les PCJ seront enclavés au sein du territoire d'un État. En plus de cette question, il faudra peut-être également accorder une attention au sujet des « pièces officielles » que ces agents limitrophes doivent présenter pour passer la frontière¹⁴⁴. Un accord sur ces pièces pourrait éviter des désagréments préjudiciables au bon fonctionnement des PCJ.

Un autre point de faiblesse concerne les redevances à acquitter pour le franchissement des frontières aux PCJ. L'article 11 prévoit que les usages du domaine des PCJ (terrains, installations, équipements, outillages et autres services) sont assujettis au paiement d'une redevance dont le taux et les modalités d'acquittement sont fixés pour chaque PCJ par un règlement d'exécution. Pour le moment, ce règlement n'est pas pris et il n'est pas prévu le paiement de telles redevances avant un an et demi d'exploitation¹⁴⁵. La fixation de ces redevances a constitué dans le cas des PCJ pilotes de Cinkansé, un facteur important des dysfonctionnements constatés. Les taux¹⁴⁶ compris entre 2000 FCFA (pour les véhicules de moins de 9 places) et 50 000 FCFA (pour les camions de marchandises chargés) ont été jugés élevés¹⁴⁷ surtout que ces montants sont « hors taxes » selon l'article 4. Ce qui suppose qu'au moment de son acquittement, l'utilisateur paiera forcément plus. La question de la redevance peut ainsi renchérir les coûts de franchissement de la frontière alors que l'objectif est de les réduire. La rentabilisation des PCJ par la perception de redevances peut ainsi être l'un des facteurs de leur blocage et, par conséquent, de ralentissement de l'intégration. Les PCJ de Cinkansé, mis en service depuis novembre 2010, n'ont jamais connu un fonctionnement optimal en raison d'autres difficultés recensées également à Malanville.

Au nombre des autres difficultés, on peut mentionner l'inexistence de certains actes ou de formalités préalables. On peut, dans un premier temps, relever que les PCJ de Malanville inaugurés le 12 avril 2014 n'ont été mis en service que le 12 juillet 2018. Cette mise en service tardive s'explique par un certain nombre de lacunes. D'abord, la subsistance de difficultés techniques comme celle relative à l'interconnexion des deux administrations douanières qui utilisaient des versions différentes du même système informatique nécessitant ainsi une mise à niveau préalable. En plus de cette difficulté subsistait une autre : le bureau des douanes de Malanville était connecté aux autres bureaux du Bénin, tel n'était pas le cas du bureau des douanes de Gaya au Niger. Une bonne interconnexion nécessitait ce travail préalable au Niger. On peut, dans un second temps, signaler l'absence des textes relatifs au Comité consultatif et au Bureau des plaintes au niveau des PCJ, notamment en ce qui concerne leur composition,

de Yayi Boni avait dégagé dans la précipitation le site devant accueillir les PCJ, là où le Niger observait les procédures légales à cet effet.

¹⁴⁴ Article 37 : Franchissement de la frontière

Les agents des services de contrôle de l'État limitrophe appelés, en application du présent Règlement, à exercer leurs fonctions dans l'État de localisation sont autorisés à franchir la frontière, sur justification de leur identité et de leur qualité par la production de pièces officielles.

¹⁴⁵ Blaise Ahouansé, L'UEMOA met en service les postes de contrôle juxtaposés de Malanville, *La nouvelle tribune*, sur le site : <https://www.africalogisticsmagazine.com/?q=fr/content/luemoa-met-en-service-les-postes-de-contrôle-juxtaposés-de-malanville>. (Consulter le 30 décembre 2019).

¹⁴⁶ Ces taux ont été fixés par le règlement d'exécution n° 001/2011/COM/UEMOA du 18 mars 2011 portant modification du règlement d'exécution n° 002/2010/COM/UEMOA du 29 juin 2010 fixant les taux et les modalités de paiement des redevances dues par les usagers des postes de contrôle juxtaposés (PCJ) à la frontière entre le Burkina Faso et le Togo sur le site de Cinkansé.

¹⁴⁷ Voir par exemple, Bougnan NAON, « Taxes de redevance UEMOA : Des chauffeurs routiers s'opposent », *Sidwaya* (quotidien burkinabè) du 4 août 2017, sur le site : <http://news.aouaga.com/h/110066.html>.

organisation et fonctionnement et enfin, l'absence du manuel de procédures¹⁴⁸ qui devait servir à l'harmonisation des procédures de contrôle aux frontières. Dans le contexte actuel de promotion des PCJ, ce sont là des organes et actes dont l'existence permettrait de rassurer les acteurs.

2. La persistance des pratiques anormales

Les frontières africaines ont beau être poreuses ou artificielles, on les ressent toujours fortement au moment de les franchir à un point de passage officiel. C'est à ce moment que l'idée d'intégration devient toute relative devant la puissance des agents en charge des contrôles frontaliers. Les textes et arrangements communautaires cèdent alors la place à la souveraineté de l'État qui devient un paravent pour les pratiques anormales (corruption, rackets, trafics d'influence, etc.). Ces pratiques conduisent certains agents chargés du contrôle à ponctionner *« une somme forfaitaire à chaque contrôle routier, notamment auprès des petits marchands et des migrants, tandis que d'autres imposent des paiements informels aux individus dont les véhicules ou les chargements ne sont pas en règle »*¹⁴⁹. Certains vont même jusqu'à l'établissement de *« relations clientélistes de longue durée avec les grands marchands ou les transporteurs régionaux de manière à faciliter le passage de marchandises interdites d'importation, comme les textiles de seconde main ou l'essence »*¹⁵⁰.

Ces pratiques observées aux frontières ou sur les chemins de la libre circulation de façon générale s'expliquent par plusieurs facteurs. Elles se fondent dans un premier temps sur les défaillances des systèmes administratifs nationaux d'identification des personnes. Ce qui est traduit par le défaut de possession des documents afférents à la circulation (document d'état civil, carnet de vaccination à jour, etc.). De nombreux voyageurs ne disposant pas des documents exigés pour le franchissement des frontières sont obligés de payer pour la traversée. Le voyageur peut dans certains cas, en dépit de la possession des documents nécessaires, être également obligé de payer à la frontière. Il faut dire en effet que le voyageur est particulièrement vulnérable devant l'administration frontalière qui dispose d'une panoplie d'arguments. L'usager pourra par exemple être déclaré « inadmissible » et être refoulé. Il peut également être abandonné par la compagnie de transport et être ainsi obligé d'exposer de nouveaux frais pour poursuivre son voyage. Il peut aussi, comme cela se voit dans de nombreuses frontières, être isolé dans une maisonnette où il est fouillé et dépouillé de ses biens. Il peut enfin, dans ce contexte d'insécurité, être assimilé à un terroriste. Aux frontières, où il n'existe pas encore de PCJ, les voyageurs sont obligés de passer par des couloirs spécialement aménagés où généralement, ils récupèrent leur document de voyage après avoir acquitté le droit de passage, sauf si leur identité socio-professionnelle est susceptible de poser un problème¹⁵¹. Ces constats sont valables à toutes les frontières que nous avons traversées en Afrique de l'Ouest.

¹⁴⁸ Article 27 al. 2 du règlement n° 15/2009/CM/UEMOA du 17 décembre 2009 portant régime juridique des postes de contrôle juxtaposés aux frontières des États membres de l'UEMOA (« La Commission de l'UEMOA élabore, par voie de règlement d'exécution, un manuel de procédures des contrôles frontaliers »).

¹⁴⁹ OCDE/CSAO, « Accessibilité et infrastructures des villes frontalières », *Notes ouest-africaines*, n° 23, Éditions OCDE, Paris, 2019, <https://doi.org/10.1787/256fcaa4-fr>, p. 26.

¹⁵⁰ OCDE/CSAO, précité, p. 26.

¹⁵¹ Lors d'un séjour en Côte d'Ivoire en octobre 2019, à la frontière, nous nous étonnions de ce que même les passagers à jour de tous les documents nécessaires mettaient de côté un billet de 1000 FCFA. Notre compagnon de voyage nous signifia alors que le passage de la frontière était subordonné au paiement des 1000 FCFA. Nous n'avons pas payé cette somme. Les agents de contrôle ont même fait l'effort de nous mettre dans les meilleures dispositions. Ils nous ont même félicités d'avoir réussi des études si dures et d'être à notre âge, enseignant à l'université. Un jeune agent nous accompagna dans le bureau du chef, en disant, « chef, c'est un professeur de droit ». Il faut dire que sur notre pièce d'identité, il est indiqué « Profession : juriste, enseignant d'université ».

Les rançonnements aux frontières sont également dus aux failles notées dans les règles de la CEDEAO et de l'UEMOA en ce qui concerne la libre circulation. Ces règles sont convergentes pour l'essentiel, mais il subsiste quelques insuffisances. Par exemple, il est exigé un document de voyage pour franchir la frontière. La CEDEAO prévoit que le document de voyage est celui « ... sur lequel les cachets de contrôle des services d'immigration et d'émigration peuvent être apposés »¹⁵² alors que l'UEMOA ne prévoit rien à ce sujet ; ce qui conduit, dans la pratique, à l'application de l'Accord de Bamako du 27 octobre 1978 sur la libre circulation des personnes et le droit d'établissement dans le cadre de la CEAO. Jusqu'à présent¹⁵³, les ressortissants de l'UEMOA continuent de voyager avec leur carte nationale d'identité comme le prévoyait l'article 1¹⁵⁴ de cet Accord. Cette situation ouvre la porte à des pratiques de rackets et à une incompréhension généralisée des voyageurs : les agents de contrôle affirmant avec juste raison que la carte nationale d'identité n'est pas un document de voyage puisqu'il ne peut y être apposé de cachet tandis que les voyageurs crient à la violation flagrante des dispositions communautaires.

Les pratiques anormales prennent aussi la forme de « tracasseries » au regard de la multiplicité des contrôles en dépit de la limitation à trois du nombre de points de contrôle dans l'UEMOA¹⁵⁵. Dans l'étude précitée, le CSAO note que les nombreuses tracasseries constatées ralentissent l'intégration, car elles « occasionnent de nombreux délais et coûts supplémentaires pour les marchands, les transporteurs, les consommateurs et les États ouest-africains »¹⁵⁶. Selon un rapport du CILSS, « en août 2017, (...) les paiements illégaux imposés aux transporteurs de cola s'élèvent à plus 2 600 dollars US sur l'axe Abidjan-Lagos d'une longueur de 1 043 km »¹⁵⁷ tandis que les transporteurs étaient « susceptibles de devoir s'arrêter de 3 à 16 fois aux 100 km selon les axes routiers d'Afrique de l'Ouest »¹⁵⁸. La même étude montre que, malgré la mise en place d'un observatoire régional de suivi des contrôles routiers, le phénomène persiste puisqu'à l'automne 2017, 481 postes de contrôle étaient recensés en Afrique de l'Ouest¹⁵⁹. Les résistances sont expliquées par le fait que « les paiements illégaux sont souvent perçus par les fonctionnaires comme un complément indispensable à leur salaire. De ce point de vue, l'affectation à des postes frontaliers est considérée comme une promotion synonyme d'enrichissement rapide. D'autre part, une part de l'argent ponctionné par les agents locaux alimente les autres niveaux hiérarchiques étatiques de même que les caisses des mairies et des syndicats de transporteurs »¹⁶⁰.

¹⁵² Article 1 du protocole A/P1/5/79 sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement, signé à Dakar le 29 mai 1979.

¹⁵³ Cette tendance est de plus remise en cause, notamment dans les aéroports comme à Abidjan.

¹⁵⁴ Article 1 de l'Accord de Bamako du 27 octobre 1978 la libre circulation des personnes et le droit d'établissement signé entre les États membres de la CEAO du 27 octobre 1978 : « Sous réserve des dispositions de lois de police et de sûreté publique ainsi que des prescriptions de la réglementation sanitaire, les ressortissants des États membres pourront librement entrer sur le territoire de l'un quelconque des États membres, y voyager, y séjourner et en sortir sur simple présentation de l'un des documents suivants en cours de validité, établis par les autorités administratives compétentes : passeport national, carte nationale d'identité, permis de conduire, sauf-conduit, laissez-passer, carnet de voyage sans qu'il soit exigé l'accomplissement d'aucune formalité préalable telle que visa d'entrée ou de sortie ».

¹⁵⁵ Il s'agit de la Directive n° 08/2005/CM/UEMOA du 16 décembre 2005 relative à la réduction des points de contrôle sur les axes routiers inter-États de l'UEMOA.

¹⁵⁶ OCDE/CSAO précité, p. 26.

¹⁵⁷ CILSS (2017), « Rapport mensuel sur les tracasseries routières des produits agropastoraux dans le Sahel et en Afrique de l'Ouest », septembre, Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel, Ouagadougou, 2017, Cité par OCDE/CSAO,

¹⁵⁸ OCDE/CSAO, op. cit., p. 26. La même étude du CILSS montre que « L'axe de 1371 km qui alimente Niamey en maïs depuis Bouaké en Côte d'Ivoire compte ainsi pas moins de 47 contrôles en août 2017 », p. 18.

¹⁵⁹ OCDE/CSAO, op. cit., p. 29.

¹⁶⁰ Idem.

La remise en cause de la liberté de circulation par des pratiques anormales peut même être le fait de l'État. C'est le cas de cette mesure décidée par les autorités douanières ivoiriennes en décembre 2014. Excipant de difficultés d'apurement de la vignette touristique, ces autorités ont pris une mesure draconienne concernant les véhicules à usage personnel non immatriculés en Côte d'Ivoire. Par la note d'information n 361/DGD du 5 décembre 2014¹⁶¹, le directeur général des douanes décidait que pour le franchissement des frontières Est (Niablé, Noé et Takikro) et Nord (Pogo, Ouangolodougou), une vignette touristique était nécessaire. Sur le terrain, les acteurs parlent également d'une caution à déposer. Elle est calculée sur la valeur vénale estimée du véhicule et remboursable au retour. Le montant de la vignette n'était pas indiqué dans la note, mais la police burkinabè à la frontière (qui faisait aussi payer 5000 FCFA à tout véhicule étranger entrant au Burkina Faso), indiquait à ceux qui voyageaient en véhicule à usage personnel qu'ils devaient se préparer à payer une taxe touristique d'un montant de 170 000 FCFA en Côte d'Ivoire.

Au poste frontalier de Ouangolodougou où nous sommes arrivés le dimanche 14 décembre 2014 aux alentours de 17 h, nous avons effectivement trouvé plusieurs véhicules en stationnement. Leurs propriétaires, dans l'incapacité de payer la caution et la vignette, s'étaient résolus à continuer leur voyage par d'autres moyens. Les informations qui nous ont été communiquées faisaient état d'un montant compris entre 150 000 et 210 000 FCFA pour la vignette, et une caution d'un montant compris entre 4 et 5 millions vu l'état de notre véhicule¹⁶². Après de longues discussions assorties de menaces de saisine des instances communautaires sur cette violation flagrante des textes, des instructions reçues depuis Abidjan ont permis de nous libérer à 21 h sans rien payer. La mesure a finalement été levée par une autre note d'information (note n° 378/DGD du 29 décembre 2014¹⁶³). Les motivations réelles de cette mesure demeurent un mystère. S'agissait-il de lutter contre un réseau de fraude dans les dédouanements ? s'agissait-il d'une mesure ponctuelle pour mobiliser des ressources ? Toujours est-il que dans ce laps de temps (5-29 décembre soit trois semaines), l'intégration aura connu un grand coup d'arrêt ; la Côte d'Ivoire ayant démontré avec une simple note d'information que le caractère supranational qui est censé être l'un des attributs du processus d'intégration n'est que virtuel pour le moment puisque la volonté d'un État peut remettre en cause les dispositions communautaires. Il est vrai que la situation sécuritaire ne favorise pas la liberté de circulation, mais l'inefficacité des contrôles à travers les paiements opérés pour passer ôte à ces contrôles leur pertinence et leur caractère préventif. D'où un risque d'instrumentalisation des frontières.

B. Les risques d'instrumentalisation des frontières et de leur gestion

La valorisation des frontières peut également conduire à leur instrumentalisation en raison soit de l'insuffisante prise en compte des acteurs locaux (frontaliers) dans les différentes initiatives (1) soit de la dégradation de la situation sécuritaire (2).

1. Le jeu des intérêts des acteurs frontaliers

Les stratégies de gestion des frontières reposent encore largement sur des dynamiques descendantes. Les acteurs locaux ne sont associés, dans le meilleur des cas, que dans l'application des décisions. En remobilisant le cas des PCJ, nous avons indiqué plus haut que

¹⁶¹ : <http://www.douanes.ci/admin/DocAdmin/2465.pdf> (dernière consultation, le 6/1/2015).

¹⁶² Un Toyota Pick Up 4X4.

¹⁶³ <http://www.douanes.ci/admin/DocAdmin/2485.pdf> (dernière consultation, le 6/1/2015).

l'un des obstacles au bon fonctionnement des postes pilotes de Cinkansé réside dans le montant des redevances. L'opposition des acteurs se fonde sur leur non-association à l'adoption de la décision y relative. De même au niveau des services installés au sein des PCJ, ce n'est qu'en janvier 2013 que les douanes des deux pays ont pu convenir d'un mémorandum d'entente¹⁶⁴ alors que les postes sont en service depuis novembre 2010. La même observation est valable pour les autres services de contrôle installés dans ces PCJ. Afin d'éviter des dysfonctionnements similaires à Malanville, l'UEMOA, avec l'accompagnement de la Coopération suisse au Niger, a initié un processus de concertation aux fins d'une meilleure implication des acteurs nigériens et béninois concernés. Ce processus¹⁶⁵ qui intervient après l'inauguration des PCJ était déjà le signe patent qu'une étape fondamentale avait été sautée dans l'implantation des PCJ et qu'il fallait d'une certaine manière rattraper : la sensibilisation et l'implication des acteurs locaux.

En plus de l'absence des modalités de fonctionnement (absence de texte relatif au Comité consultatif des PCJ et au Bureau des plaintes, ainsi que l'inexistence du manuel de procédures), le processus de concertation a confirmé l'insuffisante implication des acteurs locaux, mais surtout révélé des inquiétudes légitimes qui peuvent se convertir en résistances soit pour des raisons liées à l'accomplissement du devoir soit par peur de tarissement des avantages liés à la frontière¹⁶⁶.

Les premiers inquiets sont naturellement les agents en charge des contrôles frontaliers. Ces derniers n'avaient pas eu suffisamment d'informations sur le fonctionnement des PCJ. Ce qui nourrissait leurs craintes. Par exemple, les policiers s'interrogeaient sur la manière dont leur institution allait pouvoir maintenir ses missions régaliennes de sécurité si elle ne pouvait plus être à la sortie du territoire, mais confinée au sein des PCJ. Au niveau des douanes, la question était de savoir si les PCJ allaient permettre de maintenir, sinon d'augmenter les recettes du budget de l'État. Tous les corps habilités pour le contrôle selon le texte communautaire¹⁶⁷ se posaient des questions quant à l'impact des PCJ sur l'accomplissement de leurs missions.

La seconde source d'inquiétude (en réalité la première) concernait la situation des agents. Allaient-ils demeurer en poste surtout qu'ils ne participaient pas aux concertations pour la mise en service des PCJ¹⁶⁸ ? Si oui, conserveraient-ils les mêmes responsabilités dans ce nouveau dispositif ? Comment le travail se fera-t-il avec les collègues de l'autre pays ? Ce point préoccupait particulièrement les agents nigériens.

« (...) même si les PCJ se présentent comme un espace communautaire, les agents béninois vont sans aucun doute vouloir se comporter en maîtres des lieux. Se

¹⁶⁴ Assetou Badoh, « Postes de contrôle juxtaposés de Cinkansé : Des textes de base pour la gestion informatisée du transit routier », publié le 24 janvier 2013, disponible sur le site : <http://news.aouaga.com/h/4882.html>. Dernière consultation, le 15 janvier 2020.

¹⁶⁵ L'animation du processus a été confiée au Laboratoire Citoyennetés, une ONG burkinabè de recherche-action. Le laboratoire dispose d'une antenne à Niamey et une autre à Cotonou. Dans ce cadre, nous avons coordonné deux activités de recherche, l'une sur le Niger et l'autre sur le Bénin.

¹⁶⁶ Voyez notamment Daniel Bach, « Régionalisme et régionalisation à travers le prisme de l'aire saharo-sahélienne », dans Laurence Marfaing éd., *Les relations transsahariennes à l'époque contemporaine. Un espace en constante mutation*, Paris, Éditions Karthala, « Hommes et sociétés », 2003, p. 457-479. Dans le même sens, Daniel Bach, « Contraintes et ressources de la frontière en Afrique subsaharienne ». *Revue internationale de Politique comparée*. Vol. 2, n° 3, 1995, p. 533-542.

¹⁶⁷ Décision n° 15/2005/CM/UEMOA du 16 décembre 2005 portant modalités pratiques d'application du plan régional de contrôle sur les axes routiers inter-États de l'UEMOA. Selon l'article 2, les corps habilités pour les contrôles aux frontières sont la police nationale, le service des douanes, la gendarmerie, les eaux et forêts, les services de contrôle sanitaire, phytosanitaire et zoosanitaire.

¹⁶⁸ Les participants aux concertations étaient désignés depuis la capitale, mais pas à partir du niveau local. Ce qui renforçait les inquiétudes. Certains agents parlaient d'un corps spécial que l'UEMOA enverrait s'occuper des PCJ.

considérant en territoire béninois au mépris du respect du statut communautaire des PCJ, ils se croiront supérieurs en droits vis-à-vis des agents nigériens. Et là également les Nigériens ne vont pas se laisser faire et c'est une autre source prévisible de tension et même d'affrontement ». (Entretien avec un agent FDS, Gaya, le 23/04/15)¹⁶⁹.

Un autre renchérit.

« Comment les agents nigériens devront-ils se comporter (en FDS ou en civile) s'ils doivent faire un tour dans la ville de Malanville ? C'est compliqué parce que le Bénin ne pourra accepter le port d'arme de forces étrangères sur son territoire. Est-ce que les agents nigériens accepteront aussi de se balader en civil alors qu'ils sont en poste de travail ? Voilà des vraies questions à résoudre avant tout autre chose » (entretien avec un agent de contrôle, Gaya le 24/04/15)¹⁷⁰.

Au Bénin, c'est l'utilité même des PCJ qui est questionnée.

« Moi, je ne vois pas l'utilité de ce poste pour Malanville. C'est une circulation à sens unique des marchandises. Il fallait créer le poste dans un seul sens pour faciliter les échanges parce que rien ne vient des pays de l'hinterland pour le Bénin. Rien ne quitte le Niger, le Tchad ou le Mali. Il faut donc réfléchir à transformer le poste en un sens unique. Sinon tel que c'est fait là, ça risque d'avoir une incidence négative pour le Niger » (C. B., agent des douanes de Malanville, le 21/04/15)¹⁷¹.

Ces préoccupations traduisent toutes les inquiétudes et les résistances probables auxquelles sera confronté le fonctionnement des PCJ. Ainsi les premiers adversaires déclarés des PCJ sont les agents de l'État en poste à la frontière.

À ces inquiets s'ajoutent les acteurs du monde du transport (conducteurs, transporteurs, commerçants, transitaires et leurs syndicats, etc.) pour qui le franchissement de la frontière est vital. L'article 45 du règlement portant régime juridique des PCJ prévoit que « *des activités commerciales et celles des auxiliaires de transport, de transit aux frontières peuvent être autorisées dans le cadre de l'exploitation des PCJ. La nature et les conditions de leur exercice sont précisées dans la convention entre l'UEMOA et le concessionnaire* ». La non-prise en compte de cette question importante dans le régime juridique a pour conséquence qu'aucun bureau n'était prévu au sein des PCJ pour ces acteurs alors que ces derniers n'imaginent pas que l'infrastructure puisse bien fonctionner sans leur présence. Certains vont même jusqu'à prévoir le blocage du fonctionnement de l'infrastructure afin d'exiger une place à l'intérieur, pour, selon eux, équilibrer le rapport de force avec les agents de contrôle.

« Ce qui est grave, c'est que rien n'a été prévu pour les transporteurs dans le dispositif des PCJ. On a toujours plaidé la place des syndicats. Nous allons monter un comité mixte avec Gaya pour exiger notre place. Si on ne nous installe pas officiellement, nous allons mobiliser nos camions pour bloquer le passage, et cela jusqu'à ce que nous obtenions gain de cause. Parce que nous estimons que tu ne peux pas vendre une marchandise à quelqu'un en son absence. Car avec ce que les corps kaki nous font voir, on n'est pas prêt à se laisser faire. Si au lieu de 1000 F, on te demande 2000, ça veut dire que tu ne circules pas librement. » (D. M., membre de FETRANS-Bénin, le 08/04/15)¹⁷².

¹⁶⁹ Amadou Oumarou, « Sommaire état des lieux des pratiques et des perceptions autour des PCJ de Malanville. Cas des acteurs nigériens », Rapport d'enquête, Laboratoire Citoyennetés, 2015, p. 24.

¹⁷⁰ Amadou Oumarou, op. cit., 2015, p. 25.

¹⁷¹ Aziz Mossi, « Sommaire état des lieux des pratiques et des perceptions autour des PCJ de Malanville. Le cas des acteurs béninois », Rapport d'enquête, Laboratoire Citoyennetés, 2015, p. 12.

¹⁷² Aziz Mossi, op. cit., 2015.

La catégorie la plus importante (numériquement) des inquiets est constituée des riverains des PCJ. Dans ce lot, on a d'abord les élus locaux qui bien qu'impliqués dans le processus ne sont pas à même de savoir s'ils pourront collecter des taxes à partir des PCJ surtout que le discours ambiant est à la réduction des coûts et à la facilitation du franchissement des frontières. Un autre point important d'inquiétude (également portée par les élus locaux) concerne la situation des commerçants locaux. La construction des PCJ a bouleversé le tissu économique local. Elle a d'abord nécessité le déguerpissement du marché de Malanville qui « joue le rôle de centre agricole pour les céréales, tubercules et oignons produits dans la région »¹⁷³. Ce déguerpissement a constitué l'un des problèmes majeurs de l'érection des PCJ puisqu'il a fallu dédommager¹⁷⁴ et relocaliser les déguerpis sur un nouveau site qui ne convenait pas à la plupart à cause de la configuration des lieux qui rendait les accès difficiles sans l'aménagement de nouvelles voiries. Ce qui laisse présager une prolifération d'installations anarchiques aux abords des PCJ ; ces installations étant interdites, leur déguerpissement éventuel par la mairie risque de déboucher sur des frictions préjudiciables à l'ensemble des activités. Du côté du Niger, c'est le devenir des activités du parc Alomaro¹⁷⁵ qui alimentait les inquiétudes vis-à-vis de la mise en service des PCJ et de façon générale, l'équilibre dans le développement des deux villes qui entretiennent une dynamique transfrontalière remarquable par l'intensité des échanges¹⁷⁶ ; les Nigériens s'estimant lésés par rapport aux Béninois qui ont bénéficié, à leurs yeux, de tous les investissements liés aux PCJ.

Un autre problème et non des moindres, concerne la circulation des riverains qui passent quotidiennement la frontière à plusieurs reprises pour des questions familiales ou pour leurs activités¹⁷⁷. Comment circuleront-ils désormais dans le cadre des PCJ ? devront-ils présenter tous les documents de voyage exigés pour passer la frontière ? Les informations qui circulaient faisaient état de ce que tout le monde devrait se plier aux règles. Ce qui renforçait les inquiétudes de ces riverains qui, à travers leurs représentants (élus locaux, autorités coutumières et religieuses, associations, etc.), ont exigé soit l'aménagement d'un couloir spécial dédié à leur circulation ou l'établissement à leur profit de pièces spéciales d'identification. Évidemment, ces propositions sont porteuses de difficultés techniques et surtout ont des implications politiques et sécuritaires importantes qui les rendent problématiques.

Eu égard à tout ce qui précède, les PCJ apparaissent plutôt comme des obstacles à l'intégration. Leur construction et leur mise en service nécessitent donc une stratégie intégrée pour éviter des dynamiques de contournement.

¹⁷³ OCDE/CSAO, « Accessibilité et infrastructures des villes frontalières », *Notes ouest-africaines*, No23, Éditions OCDE, Paris, 2019, p. 34.

¹⁷⁴ Deux processus de dédommagement ont été nécessaires puisque la première liste de déguerpis dédommagés a été contestée par d'autres commerçants et propriétaires terriens qu'il a fallu également dédommager.

¹⁷⁵ Le parc Alomaro est un espace privé de parking situé à Gaya au Niger. Les véhicules y stationnent en attendant l'accomplissement des formalités de voyage. Il accueille chaque jour plusieurs dizaines voire centaine (les acteurs indiquent un nombre de véhicules compris entre 300 et 500) de véhicules acquittant chacun des frais de 4000FCFA la mise en service des PCJ, avec la promesse d'allègement des formalités, est source d'inquiétude pour les acteurs de ce parc qui ne voient donc pas d'un bon œil, son avènement. La mairie de Gaya percevrait mensuellement une taxe forfaitaire de 700 000 FCFA de l'exploitation du parc. (Amadou Oumarou, « Sommaire état des lieux des pratiques et des perceptions autour des PCJ de Malanville. Cas des acteurs nigériens », Rapport d'enquête, Laboratoire Citoyennetés, 2015, p. 14 et 26).

¹⁷⁶ Edmond Sougué, « Malanville - Gaya, une dynamique de territorialisation à la frontière Bénin - Niger ». *Territoire en mouvement, Revue de géographie et aménagement* n° 29, 2016, [En ligne]. Disponible sur : <https://tem.revues.org/3216> (Consulté le 20 décembre 2019).

¹⁷⁷ La distance qui sépare les deux villes est de seulement 7 km. Ce qui conduit à les considérer comme des villes jumelles.

2. La dégradation du contexte sécuritaire

L'Afrique de l'Ouest est dans une spirale d'insécurité depuis le début des années 2010. La chute du régime libyen de Mouammar Kadhafi en octobre 2011 a eu un effet domino dans la dégradation de la situation sécuritaire. La crise malienne qui s'est enclenchée juste après en 2012 s'est soldée, jusqu'à présent, par une quasi-partition du pays marquée au Nord par l'absence totale d'État. Cette absence totale d'État au Mali avait pour pendant une quasi-absence d'État caractérisée par un maillage sécuritaire faible et sporadique (patrouilles des forces de l'ordre) dans les territoires burkinabè et nigériens, comme rappelé plus haut. La porosité des frontières, l'absence de voie d'accès, l'absence de couverture téléphonique, le sous-équipement des forces de sécurité, etc., ont contribué à l'instauration, en pratique, d'un *no man's land* dans ce triangle frontalier qui est depuis le milieu des années 2010, le lieu de perpétration d'actes de violence de grande ampleur. La criminalité transfrontalière (attaques à mains armées, vols de bétail, mouvement de contrebandes, etc.) a été alimentée et renforcée par les attaques terroristes du fait de la prolifération, dans cette zone, de mouvements djihadistes¹⁷⁸ qui opèrent et se replient sur le territoire de l'un ou l'autre des trois États. Ces activités de violence prolongent celles qu'entretient Boko Haram dans le delta du Niger et le bassin du lac Tchad.

Selon Olivier Walther, « *parmi les principaux foyers d'instabilité figurent les régions frontalières, qui sont désormais les espaces les plus meurtriers d'Afrique du Nord et de l'Ouest. Entre 1997 et 2019, 42 % des événements violents et des victimes sont localisés à moins de 100 km d'une frontière terrestre. La bande frontalière de 10 km qui sépare les pays de la région concentre à elle seule 10 % des victimes enregistrées depuis 1997, plus qu'aucun autre espace* »¹⁷⁹. Plus loin l'auteur indique que « *le Liptako-Gourma constitue le second épicerie contemporain des violences frontalières du fait de la diffusion du conflit malien en direction du Bénin, du Burkina Faso et du Niger (...)* ».

Afin de faire face à ce péril sécuritaire, plusieurs initiatives ont été déployées avec l'appui de la communauté internationale. Au nombre de celles-ci, on peut rappeler le dispositif de la force Barkhane dont les effectifs se renforcent continuellement afin de mieux faire face, notamment par des appuis aux armées nationales dans des opérations contre les groupes djihadistes. On peut aussi mentionner la force du G5 Sahel¹⁸⁰, l'Alliance Sahel¹⁸¹ ainsi que tous les programmes de coopération transfrontalière signalés plus haut. La conviction est désormais établie que le levain de la crise est constitué par l'absence de l'État, le manque d'investissements donnant des perspectives à la jeunesse et améliorant le cadre de vie des populations. Des investissements importants sont ainsi consacrés ou annoncés pour sauver les zones frontalières de l'insécurité et rétablir l'État.

Ces initiatives tardent toutefois à produire des fruits visibles au regard de la dégradation continue de la situation. Les dernières attaques terroristes se sont soldées par des bilans humains

¹⁷⁸ Voyez sur les mouvements djihadistes, Ibrahim, I. Yahaya, « Insurrections jihadistes en Afrique de l'Ouest : idéologie mondiale, contexte local, motivations individuelles », *Notes ouest-africaines*, N° 07, Éditions OCDE, Paris, 2017. Voir aussi International Crisis Group, « Nord du Burkina Faso : ce que cache le jihad », *Rapport Afrique* N° 254, 12 octobre 2017.

¹⁷⁹ Olivier Walther, « Frontières, sécurité et développement en Afrique de l'Ouest », *Notes ouest-africaines*, N° 26, Éditions OCDE, Paris, 2019, p. 21.

¹⁸⁰ G5 Sahel créé en février 2014 par cinq États sahéliers (Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger et Tchad)

¹⁸¹ L'Alliance Sahel lancée en juillet 2017 à l'initiative de la France, de l'Allemagne et de l'Union européenne. La Banque mondiale, la Banque africaine de développement et le Programme des Nations Unies pour le développement soutiennent l'alliance tandis que d'autres États comme l'Italie, l'Espagne, le Royaume-Uni, etc. annoncent également leur soutien.

encore plus affreux¹⁸². Le sentiment est celui d'une situation d'enlèvement. On assiste en conséquence à un repli de l'État dans les centres urbains et à des déplacements massifs¹⁸³ de populations fuyant leurs villages désormais hantés par les hordes de terroristes et autres bandits non identifiés. Les zones frontalières ainsi libérées alimentent des entreprises rationnelles. Un expert des questions sécuritaires disait justement que le positionnement des terroristes est stratégique puisqu'ils sont sur « *une voie de passage pour les trafics (armes, cigarettes, drogues) entre les ports d'Afrique de l'Ouest et le Sahara* »¹⁸⁴ et qu'ils entretiennent des liens avec les orpailleurs et les populations locales.

Les attaques terroristes dans les zones frontalières ont également pour conséquence l'arrêt ou la délocalisation des actions et des projets de développement. Elles ont aussi une influence importante sur les actions de coopération transfrontalières locales. Elles ont ainsi pour effet de marginaliser davantage ces zones et de les couper de plus en plus des centres de pouvoir. Cet isolement est une menace grave pour les actions d'intégration (délimitation et démarcation des frontières, promotion de la coopération, promotion de la libre circulation, etc.) engagées à l'échelle régionale. Ce qui laisse redouter un effondrement des États et avec eux tous les dispositifs d'organisation et d'encadrement.

¹⁸² L'attaque du camp militaire d'Inatès au Niger décembre 2019 a fait 71 morts, celle plus récente du camp militaire de Chinagodar s'est soldé par un bilan encore plus lourd (89 morts). Des situations similaires sont fréquentes au Burkina Faso et au Mali sans compter les massacres de plus en plus récurrents de populations civiles.

¹⁸³ Au Burkina Faso par exemple, le ministère en charge de l'action humanitaire estimait en octobre 2019, le nombre de déplacés internes du fait de l'insécurité, à 486 360.

¹⁸⁴ Mahamoudou Sawadogo « "Les terroristes exploitent le vide sécuritaire et ont des liens avec les orpailleurs", l'Opinion (quotidien français) n° 1579 du 29 août 2019, p. 3.

Conclusion

L'objectif de la présente réflexion était de comprendre les logiques de conciliation de la double volonté d'affirmation et d'ouverture des frontières dans les processus d'intégration en Afrique de l'Ouest et la manière dont les frontières, perçues ou vécues influençaient cette intégration. Aux termes de cette réflexion, on peut d'abord noter que les nouvelles orientations qui sont celles des États et de leurs organisations d'intégration (l'Union africaine en tête) consacrent le retour à un point de départ longtemps ignoré ou considéré comme acquis : celui de l'existence de l'État à travers des frontières bien déterminées. La proclamation, à l'aube des indépendances, du principe de *l'uti possidetis juris* sans l'accompagner des moyens concrets n'a produit que très peu de résultats au regard des nombreux conflits frontaliers ainsi que du déficit de contrôle territorial qui caractérisent encore les États africains. Dans ce sens, le PFUA et toutes les initiatives similaires tendant à l'affirmation des frontières de l'État s'inscrivent dans une logique de fermeture et d'affirmation des États ainsi que de leur souveraineté. Les atténuations à la souveraineté résident dans le financement important apporté par les partenaires, l'intervention des organisations d'intégration et la mise en commun des ressources par les États concernés.

L'affirmation de l'État par ses frontières, dans ces nouvelles orientations, est une marche pour aller vers une intégration reposant sur des bases concrètes à savoir la coopération transfrontalière. Cette deuxième béquille du PFUA se révèle prometteuse, par l'implication qu'elle permet des acteurs locaux aux processus de concertation, l'identification de projets articulés aux préoccupations réelles des acteurs/bénéficiaires. Cette forme de coopération se révèle pertinente pour l'intégration dans la mesure où elle permet de connecter les périphéries nationales et ainsi les États ; elle permet de traiter directement les conflits¹⁸⁵ et de leur trouver des solutions durables comme c'est le cas du centre de santé transfrontalier de Wanian-Ourokuy. Les aménagements territoriaux rendus possibles dans ce cadre permettent de résorber les déficits des États en matière de contrôle de leur territoire. Cette dimension de l'intégration articule plutôt des logiques d'ouverture, voire d'effacement des frontières.

Ces deux axes d'intervention participent d'une logique d'articulation symbiotique de l'ouverture et de la fermeture des frontières, de l'État et de l'intégration. C'est la vision d'une construction synchrone de l'État et de l'intégration.

Ces vertus de l'intégration par l'effacement des frontières se poursuivent avec les principes de la libre circulation des personnes à travers les différents protocoles et autres textes y relatifs ainsi que la promotion des PCJ. Ces dernières trouvailles sont destinées à pallier les insuffisances constatées en matière de libre circulation. C'est là également qu'apparaissent les limites de la vision.

Les frontières de l'intégration se trouvent aux frontières des États. Ici, l'articulation de l'ouverture et de la fermeture va dans le sens du cloisonnement. Déjà dans les textes, la subsistance de notions floues ou non définies comme celles relatives à l'ordre public, la catégorie des « immigrants inadmissibles », la définition restrictive de la citoyenneté communautaire, etc., fonctionnent comme des soupapes de sécurité souverainiste à la disposition des États. Ces derniers ne se privent d'ailleurs pas à le démontrer à travers des mesures sporadiques comme celle rapportée pour le cas de la Côte d'Ivoire avec la vignette touristique ou la décision unilatérale du Nigéria de fermer ses frontières avec ses voisins pour lutter contre la fraude commerciale.

¹⁸⁵ Christel Alvergne, *Le défi des territoires*, Paris, Karthala-PDM, coll. Les terrains du siècle, 2008, p. 141-142.

Ces mesures se conjuguent avec les difficultés constatées dans l'application des textes et des instruments relatifs au franchissement des frontières. Les pratiques corruptives constatées lors du franchissement des frontières témoignent de l'importance de la rente générée par les frontières¹⁸⁶. Les nombreux PCJ achevés, mais non inaugurés ainsi que les dysfonctionnements de ceux qui sont en service renseignent sur la capacité des États à neutraliser les velléités d'adoucissement des effets des frontières. Ils renseignent également sur l'impuissance des organisations d'intégration à surmonter la souveraineté des États d'une part, et d'autre part la faible prise en compte des acteurs frontaliers/transfrontaliers dans les stratégies d'intégration. Ce qui renforce la logique de fermeture des frontières. Au regard de ces difficultés, l'ambition d'une construction synchrone cède le pas à la réalité d'une construction asynchrone mettant l'État en avant.

Ces deux dynamiques apparaissent cependant menacées. Elles sont d'abord menacées par la multiplicité des interventions qui pose le problème de la cohérence et de la coordination dans un premier temps puis de la pérennisation à travers leur appropriation par les États, les instances d'intégration et les populations. Pour les deux premiers acteurs, la question se pose au regard de la faiblesse de leur contribution financière à la mise en œuvre des processus tandis que pour les populations, il s'agit de leur faible association aux démarches. Les dynamiques sont ensuite menacées par la dégradation du contexte sécuritaire. Les responsables de cette dégradation semblent mus par une logique de déterritorialisation consistant à faire reculer les États et à faire fuir les populations des zones frontalières. Le terrorisme contre lequel ni les États (encore faibles) ni les instances d'intégration (ne disposant pas des pouvoirs et moyens nécessaires) ne peuvent faire face est probablement la plus grande menace. Son articulation aux flux informels transfrontaliers interroge la pertinence et l'efficacité des dispositifs d'intégration en cours.

¹⁸⁶ Olivier Walther, « Frontières, sécurité et développement en Afrique de l'Ouest », *Notes ouest-africaines*, N° 26, Éditions OCDE, Paris, 2019, p. 18.

Publié officiellement sur le site de la **Revue d'étude et de recherche sur le droit et l'administration dans les pays d'Afrique** (Afrilex) : <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/>

Relayé par [Légibénin](#), site d'information juridique et de recherche juridique au Bénin