

L'irrésistible internationalisation des villes et des territoires

Enjeux, dynamiques et perspectives de l'internationalisation des collectivités territoriales

11 & 12 décembre 2017 - Lyon

La coopération transfrontalière des communes béninoises



Christophe MESTRE

*Chargé de formation et de mission – CIEDEL
Centre International d'Etudes pour le Développement Local*

Le contexte des espaces frontaliers au Bénin

Le Bénin partage avec ses voisins le Nigeria, le Niger, le Burkina Faso et le Togo plus de 2000 km de frontières. Ce sont 36 des 77 communes du pays qui sont frontalières. Jusqu'à un passé récent, les zones de frontière béninoises étaient des espaces marginalisés. La frontière était perçue depuis l'indépendance comme une « barrière ». En conséquence, le développement du pays a été conçu à partir du centre et les espaces périphériques ont été oubliés, laissés à eux-mêmes.

Un dispositif institutionnel en évolution

Il a fallu attendre 2007 pour que la gestion de la frontière soit « élevée au rang des priorités nationales et consignée dans les orientations stratégiques de développement du Bénin »¹.

En 2011 a été créée l'ABEGIEF (Agence Béninoise de Gestion Intégrée des Espaces Frontaliers) qui a pour mission « d'impulser, de promouvoir et de coordonner des activités de gestion intégrée des espaces frontaliers de la République du Bénin par la mise en œuvre des directives, politiques et programmes panafricains, régionaux, sous régionaux et nationaux relatifs aux frontières internationales et à la coopération transfrontalière d'initiative étatique et locale »².

Dans le même temps a été définie la Politique Nationale de Développement des Espaces Frontaliers (PNDEF) qui est structurée autour de quatre axes :

- Renforcer la défense de l'intégrité du territoire national et la sécurisation des espaces frontaliers
- Réduire la pauvreté et améliorer la qualité de vie des populations frontalières
- Développer la coopération transfrontalière pour consolider les relations de bon voisinage et l'intégration régionale et panafricaine
- Renforcer les capacités et l'influence de l'ABEGIEF sur la gouvernance territoriale dans les espaces frontaliers.

¹AGBIEF, Rapport national sur l'état des frontières et des espaces frontaliers en République du Bénin, rapport de gestion 2014

²Ibid.

La politique définie et mise en œuvre par l'ABEGIEF est caractérisée comme :

- Une politique territoriale :
La frontière est conçue non pas comme une ligne ou comme une barrière mais comme un continuum territorial,
- Une politique intégrée
L'ensemble des problématiques étant liées la politique est conçue comme une politique intégrée et non pas la somme de politiques sectorielles
- Une politique basée sur la prise en compte des acteurs dans leur diversité
Enfin, la base de la politique est la prise en compte des acteurs locaux : citoyens et leurs organisations, autorités religieuses, autorités traditionnelles, services déconcentrés de l'Etat, collectivités territoriales et élus locaux... qui sont à la fois les acteurs et les bénéficiaires de la politique de développement des espaces frontaliers.

Le rôle des communes et de la coopération transfrontalière dans le développement et la sécurisation des espaces frontaliers

Dans la politique impulsée par l'ABEGIEF, le rôle des collectivités territoriales béninoises et des pays riverains est de premier plan et est incarné en particulier par la création en 2014 de l'Association Béninoise des Communes Frontalières (ACBF) qui regroupe les 36 communes frontalières du pays.

La démarche mise en place de la PNDEF repose sur plusieurs principes qui se déclinent en actions opérationnelles.

Assurer la sécurité des citoyens des espaces frontaliers dans une démarche de subsidiarité active

L'ABEGIEF a engagé son action en lien avec les communes béninoises en sécurisant les espaces frontaliers. Ceci passe par la construction de commissariats et de gendarmerie, la remise de matériel roulant, la création d'une unité spéciale de surveillance des frontières et la déconcentration budgétaire au bénéfice des forces de sécurité afin qu'elles aient les moyens de remplir leurs fonctions. Ceci s'est fait dans une démarche où les forces de sécurité (gendarmerie et police) sont placées sous l'autorité du maire et lui rendent compte régulièrement. Le maire est ainsi en contact quotidien avec les chefs de brigade de la gendarmerie et les commissaires de police sans avoir à passer ni à se référer au niveau central³. Cette territorialisation de la politique de sécurité publique sous l'autorité des maires et dans une relation directe entre commune et forces de sécurité publique est l'expression d'une réelle subsidiarité active en faveur des communes, gage d'efficacité et d'efficience administrative.

Rendre leur dignité aux citoyens des espaces frontaliers

Les villages, les arrondissements frontaliers, oubliés par l'administration centrale, jamais recensés, souvent dans l'ignorance de leur pays de rattachement et a fortiori exclus des bénéfices des investissements publics sont l'objet d'une politique de « rattrapage » de l'investissement public. Ceci sur le plan scolaire par la construction d'école, la dotation de personnel enseignant, la mise en place de cantines scolaires et le transfert des enfants des écoles coraniques vers les écoles de la République. Dans le domaine de la santé, outre les infrastructures, l'ABEGIEF organise des campagnes de consultations médicales foraines avec des spécialistes venant de Cotonou. De la même manière sur le plan économique des formations, des appuis matériels en moyens de production, des investissements en équipements marchands ou productifs sont réalisés au bénéfice des groupements féminins. Ces actions mais aussi d'autres en matière d'accès à l'eau potable, d'accès à l'énergie sont réalisées sur les financements des ministères sectoriels concernés. Elles sont conçues et réalisées en étroite concertation avec les communes concernées. Elles visent à rendre leur dignité et leur fierté d'être béninois aux habitants de l'espace frontalier pour qu'ils puissent être de réels interlocuteurs des citoyens des pays limitrophes.

³Le préfet jouit d'un pouvoir de réquisition sur la gendarmerie et la police nationales. La réquisition de l'armée relevant du ministre de la défense.

Développer la coopération transfrontalière à partir de ce qui unit

Le développement des relations entre les collectivités territoriales frontalières est né à la fois de la volonté des maires de contribuer au développement de l'espace frontalier et de l'ABEGIEF de rapprocher les populations des deux côtés de la frontière.

La démarche a été ici de partir de ce qui unit les habitants des deux côtés de la frontière, c'est-à-dire la langue. L'ABEGIEF a organisé des forums linguistiques binationaux dans les principales aires ethnolinguistiques des espaces frontaliers (Boo, Baatonu, Yoruba-Nago sur la frontière avec le Nigeria) regroupant autorités traditionnelles, autorités religieuses, forces de sécurité, élus locaux pour qu'ils puissent traiter entre eux, dans leur langue, des questions qui les concernent directement. Ces forums dont certains ont réuni plusieurs centaines de personnes pendant plusieurs jours ont débouché sur la mise en place de cadres de concertation informels mais réguliers entre autorités traditionnelles, autorités religieuses, forces de sécurité et élus locaux. C'est ainsi que les forces de sécurité du pays Boo, nigérianes et béninoises se réunissent tous les mois, alternativement dans chacun des deux pays tout comme les autorités traditionnelles et religieuses. De même les élus des collectivités territoriales du pays Boo se retrouvent dans une plate-forme binationale informelle.

Cette coopération transfrontalière vise à renforcer les liens entre les citoyens et entre leurs organisations dans les espaces frontaliers et à mettre en place des coopérations opérationnelles sur des sujets d'intérêt commun.

Par exemple, le gouvernement béninois a investi dans la réalisation d'un axe routier international Togo – Bénin – Nigeria passant par la commune béninoise de Ségbana frontalière du Nigeria. Mais cet axe butait sur la réfection d'un pont en territoire nigérian que la commune nigérianne concernée ne parvenait pas à réaliser. Pour résoudre ce problème la commune de Ségbana a mobilisé ses équipements pour construire le pont et le remblai de la route d'accès à celui-ci en territoire Nigérian.

Ceci a été réalisé par les collectivités territoriales sans avoir à demander l'autorisation du niveau central ni à Cotonou ni à Abuja.

Développer une diplomatie préventive locale

Cette pratique de la coopération transfrontalière, plus importante pour les communes que la coopération décentralisée Nord – Sud, a contribué à forger le concept de « diplomatie préventive locale », qui s'entend comme suit : « La Diplomatie Préventive Locale (DPL) est un processus de prévention et de gestion des conflits locaux qui opposent des territoires et acteurs locaux évitant d'une part, toutes formes d'escalades susceptibles de mettre en danger les espaces frontaliers de part et d'autre de la ligne frontière et d'autre part, la transformation d'un conflit de portée locale transfrontalière en un conflit entre les Etats »⁴.

De multiples exemples montrent le succès de cette démarche d'intégration :

- Les autorités locales nigérianes ont retrouvé dans leurs archives un document de la période coloniale attestant qu'un village disputé entre les deux pays faisait partie intégrante du territoire béninois de l'actuelle commune de Nikki et l'ont remis aux autorités béninoises contribuant ainsi à améliorer la délimitation de la frontière au bénéfice du Bénin
- Les forces de défense et de sécurité (FDS) des deux pays se sont mises d'accord pour coordonner leurs actions de lutte contre la délinquance transfrontalière de manière à éviter que les personnes ayant commis des délits au Bénin ne prennent refuge au Nigeria et vice versa. Les FDS du pays limitrophe poursuivent les délinquants qui tentent de se réfugier et les remettent au FDS du pays où ils ont commis leurs méfaits.
- Régulièrement des missions béninoises ou nigérianes se retrouvent sur le territoire du pays limitrophe par erreur de navigation. Cela a été le cas avant les élections présidentielles béninoises pour une

⁴ibid.

brigade de la LEPI (brigade d'actualisation de Liste Electorale Permanente Informatisée) qui a été arrêtée par les autorités nigérianes et incarcérée au Nigeria.

Le maire de Segbana informé de cette situation s'est rendu directement au Nigeria et a obtenu leur libération immédiate et a pu les ramener en territoire béninois.

Une intervention administrative, réalisée le jour même par l'ABEGIEF auprès des autorités centrales béninoises a obtenu une réponse un mois et demi plus tard qui demandait... des informations complémentaires avant d'intervenir auprès des autorités nigérianes.

Sans l'intervention du maire de Segbana et la coordination entre les élus des deux côtés de la frontière, la brigade de la LEPI serait restée plusieurs mois incarcérée au Nigeria envenimant ainsi les relations entre les deux pays.

- Les autorités locales et les FDS se sont mises d'accord que tous les véhicules appartenant à la CEDEAO puissent circuler librement de part et d'autre de la frontière entre le Bénin et le Nigeria, et soient exemptés de toutes les tracasseries habituelles. Ceci a permis de renforcer les flux économiques entre les deux pays. Cette dynamique est également vraie pour le transit des personnes qui a été facilité.

La Diplomatie Préventive Locale, basée sur le principe que « tout problème peut être réglé par un échange direct entre l'élu local et son homologue de l'autre côté de la frontière » est un acquis essentiel dans la transformation de l'espace frontalier d'une barrière à un pont entre les deux pays.

Renforcer le rôle des collectivités territoriales dans les processus de gestion de la sécurité

Enfin, en toile de fond du renforcement du rôle des autorités locales dans la gestion des espaces frontaliers et dans l'approfondissement de la relation entre élus, forces de défense et de sécurité et autorités traditionnelles et religieuses, le rôle des élus locaux est encore renforcé avec la définition en cours de Plans Locaux de Sécurité (PLS) inclus dans les Plans de Développement Communaux (PDC). Ces PLS vont encore plus loin dans la subsidiarité en confiant un rôle de premier plan aux chefs de village et aux chefs d'arrondissement qui ont en charge le suivi des flux des personnes qui s'installent ou partent du territoire. C'est ainsi que les collectivités territoriales des deux côtés de la frontière mettent en place un véritable travail de renseignement territorial permettant d'identifier les poches de radicalisation, de suivre les personnes suspectes et de les faire appréhender ou expulser par les forces de défense et de sécurité.

Une démarche de gestion des espaces frontaliers basée sur la proximité et la coopération transfrontalière.

La démarche mise en œuvre à initiative de l'ABEGIEF est une démarche territoriale, intégrale et multi-acteurs de gouvernance territoriale nationale et internationale. Elle est basée sur le rôle prééminent des élus locaux qui assurent la coordination et la mise en cohérence des actions des différents acteurs sur le territoire de leur commune et en lien avec leurs homologues de la commune frontalière. Les élus locaux sont ainsi les véritables représentants de l'Etat central, organisant l'intégration des forces de défense et de sécurité nationales, assurant le développement des relations entre les habitants des deux côtés de la frontière (organisation de tournois sportifs...), entre les différents corps constitués (sécurité, religieux, chefferies...) et entre les collectivités territoriales des deux côtés de la frontière. La coopération transfrontalière devient donc ici la base du développement territorial de l'espace frontalier.