

Guide pratique sur les leviers juridiques et financiers



Villes frontalières & changement climatique

JUIN 2019



Introduction

Promouvoir la résilience des villes frontalières face au changement climatique

Objectif

L'Afrique a joué un rôle actif dans les négociations de la COP21 en soulignant l'importance des villes à l'avant-garde de la résilience au climat et la nécessité de mécanismes pour financer l'adaptation au changement climatique. Il existe de nombreuses possibilités de renforcer la coopération transfrontalière entre les autorités locales. Toutefois, faute de législation et de financement appropriés, les autorités locales ne disposent pas toujours des moyens nécessaires pour mener à bien des projets transfrontaliers ni de la possibilité d'accéder directement au financement pour le climat. Le Secrétariat a poursuivi ses travaux pour mieux comprendre les contraintes environnementales qui affectent les villes situées dans des zones transfrontalières. Le travail passe en revue les sources de financement internationales. Il évalue les options juridiques, financières et de gouvernance qui pourraient aider les autorités locales à mener à bien des projets transfrontaliers. Le Secrétariat a achevé deux études de cas à Dori (Burkina Faso) - Tera (Niger), Gaya (Bénin) - Malanville (Niger) et une étude en cours sur le corridor Lagos (Nigéria) - Abidjan (Côte d'Ivoire). Ce travail alimente les efforts de plaidoyer suite à l'Accord de Paris pour fournir aux villes et aux autorités locales un accès au financement pour le climat, dans le cadre du groupe de travail sur le climat de Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique (CGLU Afrique)

Impact

- Les autorités locales et les villes seront plus à même d'affirmer leur rôle dans la formulation des politiques d'atténuation des risques climatiques.
- Meilleure connaissance du financement climatique pour les organismes transfrontaliers, ainsi que des leviers juridiques et du soutien financier à la coopération frontalière.

Remerciements

Les travaux ont été menés en collaboration avec la Mission opérationnelle transfrontalière (MOT) et s'appuient sur ses expériences passées de collaboration avec le programme Frontière de l'Union africaine, les membres du CSAO, y compris les organisations régionales, CGLU Afrique et Climate Chance.

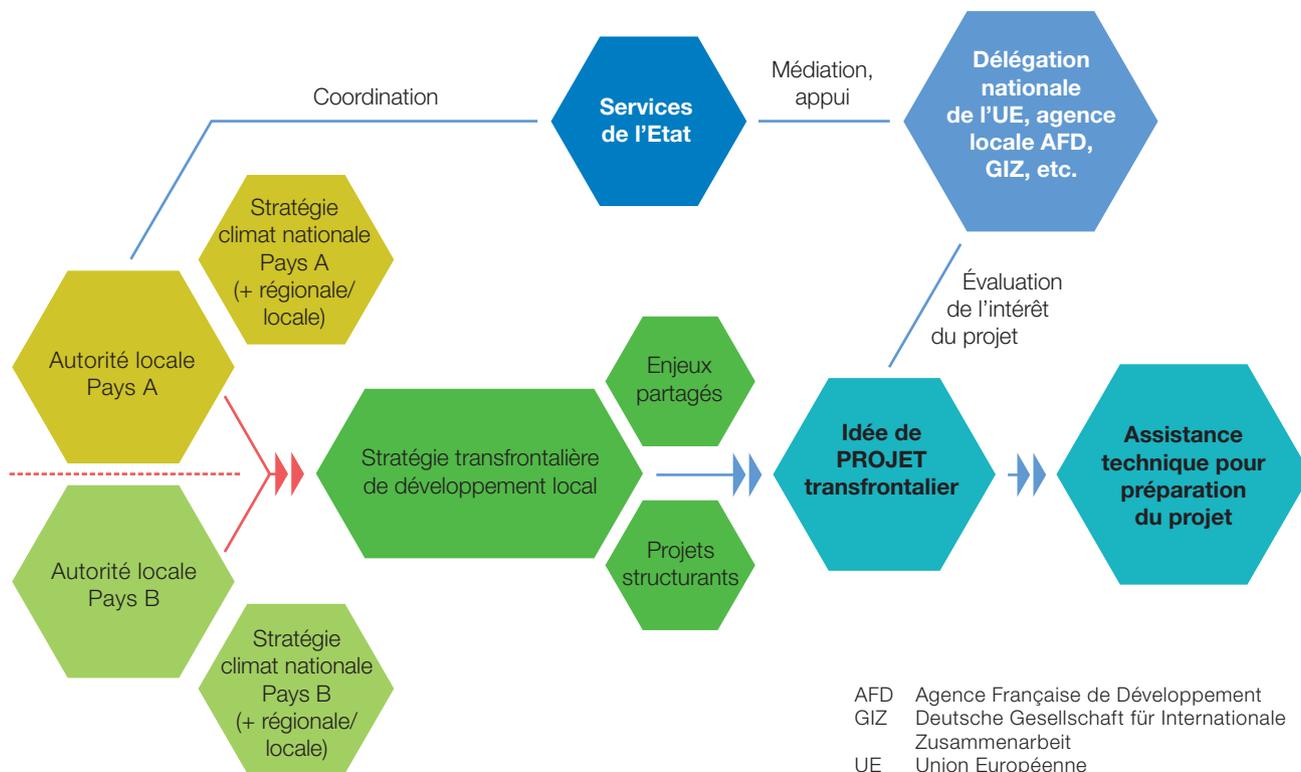
Villes frontalières & changement climatique

Le parcours d'un projet

Le cycle de vie d'un projet transfrontalier en matière d'adaptation au changement climatique peut être retracé à partir des différentes étapes à mettre en œuvre. Ce processus est similaire pour tous types d'acteurs y compris ceux dans une phase de coopération déjà élaborée, ces derniers pouvant sauter les étapes déjà réalisées.

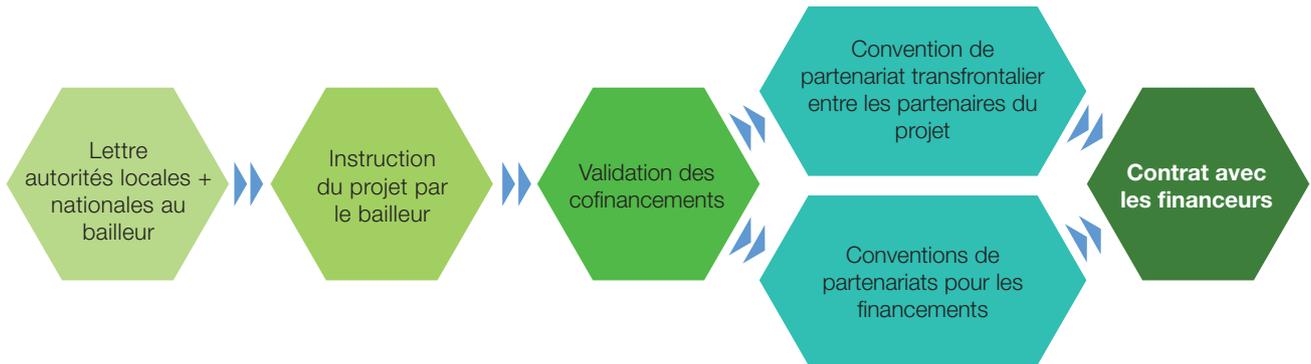
Phase 1

De l'idée à la préparation d'un projet transfrontalier



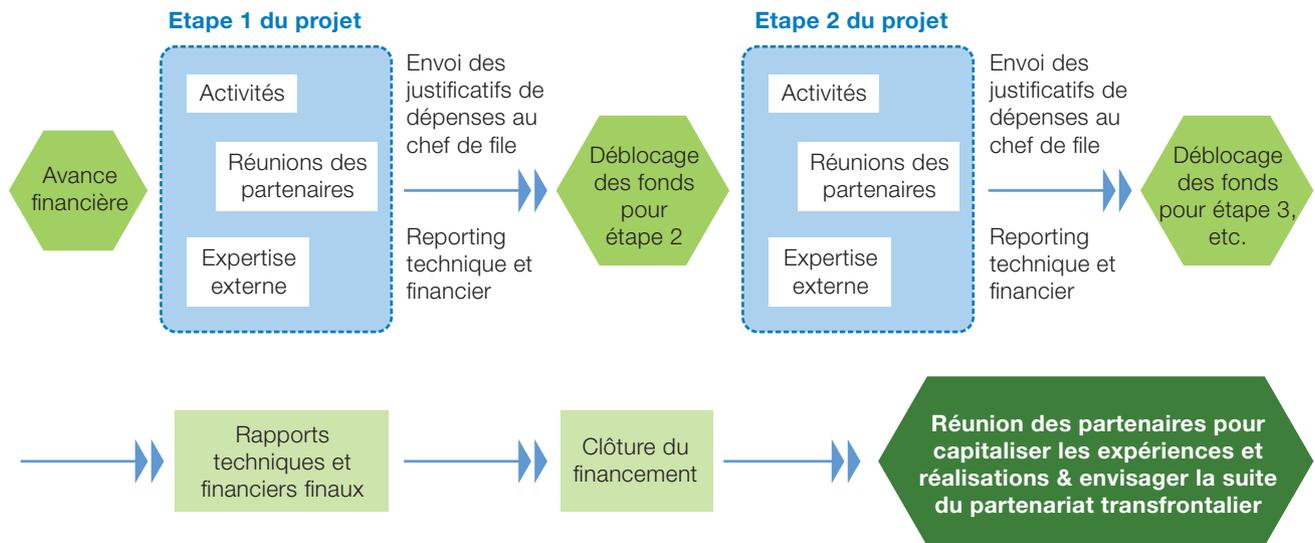
Phase 2

La contractualisation entre partenaires et avec les financeurs



Phase 3

La réalisation du projet transfrontalier



Ce guide pratique est publié par le Secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO/OCDE).

Les opinions exprimées et les arguments avancés dans la présente ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE, du Secrétariat du CSAO ou de leurs membres respectifs.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des

frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Merci de citer cet ouvrage comme suit : OCDE/CSAO (2019), Villes frontalières et changement climatique: guide pratique sur les leviers juridiques et financiers, Paris.

Graphisme : Daniel Krüger, Martin Rümmele

Villes frontalières & changement climatique

Établir une stratégie climat au niveau national et au niveau local

La rédaction de stratégies climat d'atténuation et d'adaptation au niveau national est recommandée dans le cadre onusien de la Conférence des parties (COP) pour le climat, et soutenue par le processus des [Plans d'Adaptation Nationaux pour les Pays les Moins Avancés](#). Il s'agit d'accompagner l'évaluation des risques liés ou renforcés par le changement climatique pour un pays, et d'élaborer un plan d'action pour réduire les vulnérabilités.

Plans nationaux d'adaptation (PNA) par pays

Pays d'Afrique de l'Ouest	Existence d'une Stratégie Nationale Changements Climatiques	Existence d'un Plan d'Action National Climat (PANC)	Existence d'un Programme d'Action National d'Adaptation aux Changements Climatiques (PANA)	Exemples de stratégies climat territoriales
Bénin	Oui <i>plus d'info</i>	Oui <i>plus d'info</i>	Oui <i>plus d'info</i>	
Burkina Faso	Oui <i>plus d'info</i>	Oui <i>plus d'info</i>	Oui <i>plus d'info</i>	
Côte d'Ivoire	Oui <i>plus d'info</i>	Oui <i>plus d'info</i>	Oui	
Ghana		Oui <i>plus d'info</i>	Oui <i>plus d'info</i>	
Mali	Oui <i>plus d'info</i>	Oui <i>plus d'info</i>	Oui <i>plus d'info</i>	Un programme d'appui à l'adaptation pour les régions de Mopti et Tombouctou, particulièrement vulnérables
Mauritanie	Oui	Oui <i>plus d'info</i>	Oui <i>plus d'info</i>	
Niger	Oui	Oui <i>plus d'info</i>	Oui <i>plus d'info</i>	
Nigéria	Oui <i>plus d'info</i>	Oui <i>plus d'info</i>	Oui	
Togo	Oui	Oui <i>plus d'info</i>	Oui <i>plus d'info</i>	
Sénégal	Oui <i>plus d'info</i>	Oui <i>plus d'info</i>	Oui <i>plus d'info</i>	Oui, Plan Climat Energie Territorial de Dakar

Le manque de capacités et d'expertise au niveau étatique pour établir de véritables diagnostics de vulnérabilité peut être compensé par une meilleure implication des acteurs locaux. La décentralisation de l'information climatique au niveau régional ou local facilite de plus l'identification des risques et des actions à prendre pour les villes frontalières, qui de fait partagent un même bassin de risques avec les villes de l'autre côté de la frontière. Établir une stratégie climat fiable au niveau national et la décliner au niveau régional/local, est donc la première étape de l'identification d'enjeux transfrontaliers d'adaptation au changement climatique, pouvant aboutir à des projets transfrontaliers.

Selon la Banque mondiale, investir dans des stratégies et projets pour la résilience urbaine permettrait d'économiser le coût des catastrophes et de la paupérisation des populations ([lire communiqué de presse](#)). Des Principes directeurs pour la planification climat des villes ([Guiding Principles for City Climate Action Planning](#)) ont été formulés dans le cadre d'une initiative multi-acteurs menée par le Programme des Nations unies pour les établissements humains (UN-Habitat). Plus de 45 partenaires ont défini un ensemble de principes auxquels les acteurs de la planification au niveau des villes peuvent se référer pour établir leurs stratégies climat.

Programme Adapt'Action de l'Agence Française de Développement

Le Programme Adapt'Action appuie le renforcement des capacités et de la gouvernance « climat » pour la mise en œuvre des contributions déterminées au niveau national (CDN) ; l'intégration des enjeux d'adaptation dans les politiques publiques sectorielles et la préparation de projets / programmes structurants dans le domaine de l'adaptation. Il peut soutenir les actions suivantes :

- le renforcement des processus institutionnels, des capacités techniques et des actions de sensibilisation des parties prenantes pour une meilleure appropriation et donc mise en œuvre de la CDN
- l'amélioration des diagnostics de vulnérabilité au changement climatique

- l'appui à la déclinaison de la CDN en une à deux politiques sectorielles selon leur pertinence
- l'identification des réformes institutionnelles, des processus de participation de la société civile pour l'élaboration de ces politiques publiques, et des besoins en capacités institutionnelles
- l'élaboration de plans d'actions et d'investissements.
- le financement d'études de faisabilité ou de pré-faisabilité de programmes et projets structurants pour le pays
- l'aide à la recherche de financements et partenaires financiers (dont l'AFD).

Source : <https://www.afd.fr/fr/adaptaction>

La production d'information climatique locale est particulièrement importante pour que les autorités locales et régionales puissent élaborer des stratégies d'adaptation pertinentes, cohérentes, se basant sur des informations plus spécifiques concernant leur territoire uniquement – car il s'agit de tenir compte des microclimats et des risques encourus localement par les populations et acteurs économiques afin de ne pas engager le territoire dans des actions menant à une mal-adaptation, c'est-à-dire une adaptation qui créerait davantage de risques.

Pour cela, des capacités d'ingénierie technique et financière sont nécessaires afin de produire les diagnostics permettant de formuler ces stratégies locales et régionales. Une agence nationale ou régionale d'expertise sur les questions de planification territoriale et de développement durable peut accompagner ce type de démarche.

Africa 4 Climate

Retour d'expérience sur l'élaboration de stratégies d'adaptation nationale et régionale au Bénin

Africa4Climate est un projet porté par l'Agence Française de Développement qui s'est déroulé pour partie au Bénin, au niveau national et au niveau décentralisé dans la région des Collines.

Concrètement, Expertise France avec le Groupement Énergies Renouvelables, Environnement et Solidarités (GERES) et le Groupement Intercommunal des Collines ont travaillé sur la production d'information climatique locale ; ainsi que sur la formation des équipes techniques des municipalités sur les questions de développement et de climat et sur des techniques de restauration des sols dégradés.

Au niveau national, le projet a consisté avec le Ministère de l'Environnement du Bénin à élaborer une stratégie nationale d'adaptation, et à sensibiliser les populations au sujet du changement climatique.

Le Groupement Intercommunal des Collines (GIC) est une structure intéressante : c'est un service intercommunal d'assistance technique mutualisée pour les communes de la région des Collines qui le financent (50% de son budget) qui délivre différents types de services pour la planification du développement. L'autre moitié de son financement est apporté par l'ex-Région Picardie (France)¹. La Région Hauts-de-France aujourd'hui n'a

pas souhaité renouveler le financement, ce qui pose question pour la pérennité de la structure, pourtant très utile pour l'ingénierie technique qu'elle apporte aux communes de manière mutualisée. Le GIC a environ 20 ans et est reconnu localement. Sa participation au projet avait donc un intérêt double : apporter sa connaissance des cadres et des acteurs locaux ; recevoir des formations de la part d'Expertise France pour ensuite dispenser cette ingénierie technique au service des communes de la région des Collines.

Ce projet est particulièrement instructif puisqu'il cumule les dimensions transfert d'expertise, apport d'ingénierie technique et coopération décentralisée, dans le but de créer de la connaissance localement et de renforcer les capacités des acteurs locaux pour mener des projets bancables par la suite.

Il souligne de plus l'importance de structures locales type agences régionales/nationales pouvant apporter une expertise technique sur les sujets de planification territoriale en lien avec les enjeux du changement climatique.

1 Entretien avec Nicolas Rossin, Expert Climat Senior à l'AFD

Source : <https://www.afd.fr/fr/africa4climate-appui-la-definition-et-la-mise-en-oeuvre-de-politiques-de-developpement-plus-durables>

Ce guide pratique est publié par le Secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO/OCDE).

Les opinions exprimées et les arguments avancés dans la présente ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE, du Secrétariat du CSAO ou de leurs membres respectifs.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des

frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Merci de citer cet ouvrage comme suit : OCDE/CSAO (2019), Villes frontalières et changement climatique: guide pratique sur les leviers juridiques et financiers, Paris.

Graphisme : Daniel Krüger, Martin Rümmele



Villes frontalières & changement climatique

Établir une stratégie transfrontalière de développement local

Les espaces transfrontaliers sont des bassins de vie sur lesquels les populations partagent souvent des caractéristiques culturelles et linguistiques, et des besoins spécifiques pour le développement territorial, surtout lorsque la capitale est éloignée de la frontière : accessibilité des services de base comme la santé et l'éducation/la formation, facilitation des échanges commerciaux sur les marchés transfrontaliers, aménagement et transports transfrontaliers.

La mobilisation des acteurs politiques et techniques des autorités locales pour créer des partenariats autour d'un projet de territoire transfrontalier partagé est essentielle pour un aménagement concerté qui n'impacte pas négativement le voisin (exemple des ouvrages hydrauliques de contrôle des inondations sur le fleuve Niger) et qui prennent en compte les flux de populations autour des infrastructures (marchés et services afférents, centres de santé, etc.).

Une fois le contact établi entre les autorités locales de part et d'autre de la frontière autour d'un premier projet commun (cas du projet entre Dori et Téra autour de l'accès à l'eau et aux infrastructures d'assainissement), la pérennisation de la coopération peut se faire sur la base de l'élaboration d'une stratégie transfrontalière de développement local et d'aménagement intégré.

Ce type de démarche est appuyé entre autres par Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) qui a financé des études pour favoriser la rédaction de Schémas d'Aménagement Transfrontaliers Intégrés (SATI) sur plusieurs zones pilotes.

Schémas d'Aménagement Transfrontaliers Intégrés de l'UEMOA

Plusieurs zones transfrontalières pilotes sont ciblées (intégration régionale au Sahel [IIIRSahel], Sikasso Korhogo Bobo Dioulasso [SKBo], Dendi Ganda, Wanian-Ouarokuy, Bassin Kobadah-Kobafini) pour la rédaction de stratégies de développement territorial articulées autour d'aménagements transfrontaliers bénéficiant à l'amélioration des

conditions économiques et du cadre de vie des habitants de la région transfrontalière.

Des études réalisées avec l'appui d'une expertise externe identifient les besoins partagés et fléchent les projets transfrontaliers prioritaires pour un développement transfrontalier intégré.

La Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) possède un Programme Régional d'Appui à la Coopération Transfrontalière en vue d'appuyer en termes techniques et financiers des projets jugés prioritaires sur 9 zones pilotes ([voir carte](#)).

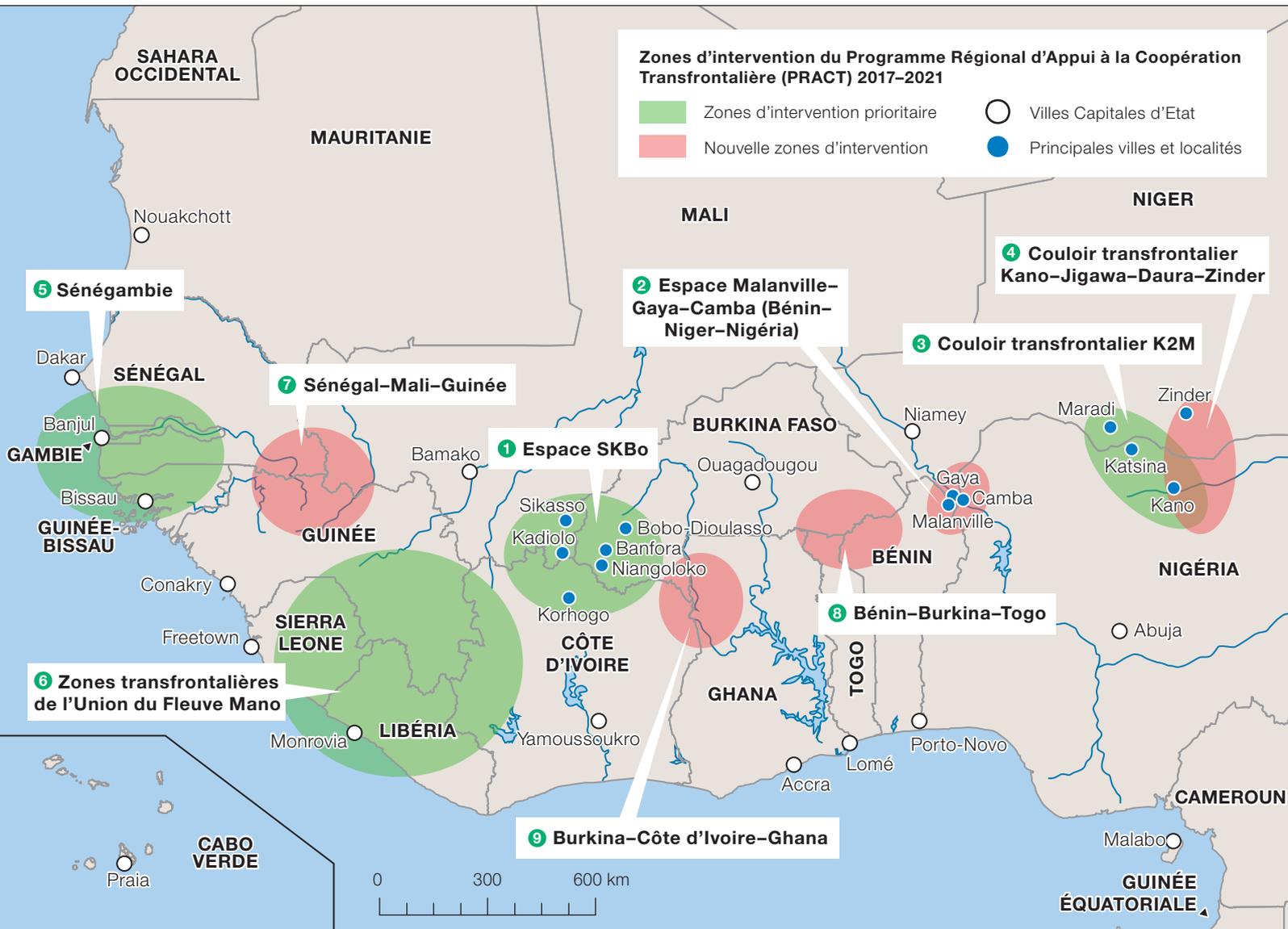
Programme Régional d'Appui à la Coopération Transfrontalière de la CEDEAO

Suite aux Programme d'Initiatives Transfrontalières (PIT, 2006–2008), le constat initial d'un besoin en accompagnement technique et financier des acteurs de la coopération transfrontalière a été validé. Un Programme Régional d'Appui à la Coopération Transfrontalière est donc prévu par la CEDEAO pour 2017–2021. Ce programme devrait s'articuler avec les autres partenaires du développement sur l'espace de la CEDEAO, et cible 9 espaces transfrontaliers prioritaires :

- ❶ Sikasso–Korhogo–Bobo Dioulasso (SKBo – Frontière Mali–Côte d'Ivoire–Burkina Faso)
- ❷ Dendi Ganda (Frontière Bénin–Niger–Nigéria)
- ❸ Corridor Kano–Katsina–Maradi (K2M – Frontière Niger–Nigéria),
- ❹ Corridor Kano–Jigawa–Daura–Zinder (Frontière Niger–Nigéria)
- ❺ Sénégal méridionale (Frontière Gambie–Sénégal–Guinée Bissau)
- ❻ Union du Fleuve Mano (Frontière Guinée–Sierra Leone–Libéria–Côte d'Ivoire)
- ❼ Zone Kénieba–Saraya–Maali (KESAMA – Mali–Sénégal–Guinée)
- ❽ Frontière Bénin–Burkina Faso–Togo (BBT)
- ❾ Frontière Burkina Faso–Côte d'Ivoire–Ghana

Carte 1

Zones d'intervention du Programme Régional d'Appui à la Coopération Transfrontalière (PRACT) de la CEDEAO



Source: Document du Programme de la CEDEAO

Le programme Frontière de l'Union africaine soumet en 2014 la Convention sur la coopération transfrontalière au sommet des chefs d'États. Bien que signée, la ratification n'est pas encore effective dans la majorité des pays.

Programme Frontière de l'Union Africaine (PFUA) ([lire note de synthèse](#))

Signée en 2014, la Convention de l'Union africaine sur la coopération transfrontalière vise à prévenir et résoudre les conflits liés à la délimitation des frontières en Afrique, via un règlement pacifique des tensions et une intégration régionale et continentale aboutie.

Le PFUA contribue ainsi de manière opérationnelle à

– Faciliter et soutenir la délimitation et démarcation des frontières africaines, où un tel exercice n'a pas encore eu lieu;

– Renforcer les capacités des États dans le domaine de gestion des frontières, y compris le développement des programmes d'enseignement et de recherche spécialisés.

– Renforcer le processus d'intégration dans le cadre des Communautés Économiques Régionales (CER) notamment ;

– Développer la coopération locale transfrontalière dans le cadre des CER et d'autres initiatives d'intégration régionale.

Source: <http://www.peaceau.org/en/article/african-union-border-programme-aubp-uniting-and-integrating-africa-through-peaceful-open-and-prosperous-borders>

En articulation avec les stratégies climatiques nationales et régionales/locales, les stratégies transfrontalières de développement local peuvent contribuer à identifier des projets de développement participant au renforcement de la résilience des territoires, y compris en lien avec le changement climatique.

Ce guide pratique est publié par le Secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO/OCDE).

Les opinions exprimées et les arguments avancés dans la présente ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE, du Secrétariat du CSAO ou de leurs membres respectifs.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des

frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Merci de citer cet ouvrage comme suit : OCDE/CSAO (2019), Villes frontalières et changement climatique: guide pratique sur les leviers juridiques et financiers, Paris.

Graphisme : Daniel Krüger, Martin Rümmele



Monter un projet transfrontalier

Le montage du projet en lui-même, dans le cadre d'un appel à projets, ou afin d'être soumis à l'évaluation de financeurs nationaux (services de l'Etat), régionaux (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), Banque Africaine de Développement, etc.) ou internationaux, doit faire l'objet d'une réflexion rigoureuse pour envisager et anticiper les besoins et risques à chaque étape du projet.

Les principales étapes suggérées sont :

1. Définir précisément le périmètre du projet

✓ Définir les objectifs du projet transfrontalier

Exemple :

- la construction, l'équipement et la mise en place de structures de gestion d'un centre transfrontalier de santé
- l'organisation de voyages d'études/partage d'expériences entre les acteurs de l'agriculture
- le désenclavement des voies d'accès à un centre de santé

✓ Définir les critères de choix du projet transfrontalier

✓ Définir le public-cible du projet : Collectivités territoriales ? Populations ? Professionnels ?

✓ Lister les collectivités locales membres du territoire transfrontalier

2. Définir précisément le contenu et les moyens du projet

- ✓ Définir les actions à réaliser pendant le projet
- ✓ Définir les moyens humains à impliquer dans le projet : personnels des collectivités locales, fonctionnaires des États, personnels des partenaires techniques et financiers (PTF)
- ✓ Le cas échéant, définir la répartition des tâches entre les collectivités.
- ✓ Définir les moyens matériels à mobiliser : locaux, moyens de transports, matériel informatique, téléphones, internet ?
- ✓ Définir les moyens financiers à mobiliser : qui finance le projet (collectivités locales, États, bailleurs). Examiner les opportunités en termes de partenariats public-privé.

3. Evaluer précisément les coûts du projet et envisager des financements extérieurs possibles

- ✓ Etablir un budget prévisionnel pour la réalisation du projet
Le budget prévisionnel est une première démarche qui, en fonction du projet, peut être complétée par une étude de faisabilité, qui viendra préciser les différents postes attendus en recettes et en dépenses. Les coûts doivent être ventilés en grande catégories de dépenses, elles-mêmes divisées en postes de dépenses :

Investissement :

- Travaux, construction, rénovation (concerne les locaux de l'équipe de projet)
- Équipement (ordinateurs, autre matériel utile au projet)
- Autres investissements

Fonctionnement :

- Frais de coordination du projet (frais de personnels liés à la coordination du projet)
- Frais de personnels hors coordination (personnels recrutés pour la réalisation du projet)
- Frais de déplacement, hébergement et restauration
- Frais de documentation (ou de traduction)
- Frais de communication et de promotion (plaquettes, site internet)
- Frais de réunions, conférences, séminaires
- Autres frais (honoraires des consultants, études de faisabilité, renforcement des capacités ...)

Recettes générées par le projet (à déduire du budget)

Tout revenu tiré de l'utilisation du projet (exemple : les frais d'utilisation d'un abattoir transfrontalier)

- ✓ Établir un plan de financement qui décrit l'ensemble des financements extérieurs disponibles pour le projet (collectivités, États, bailleurs, etc.)
Ce plan devra distinguer les subventions des PTF des autres sources financières (États, collectivités locales,...).

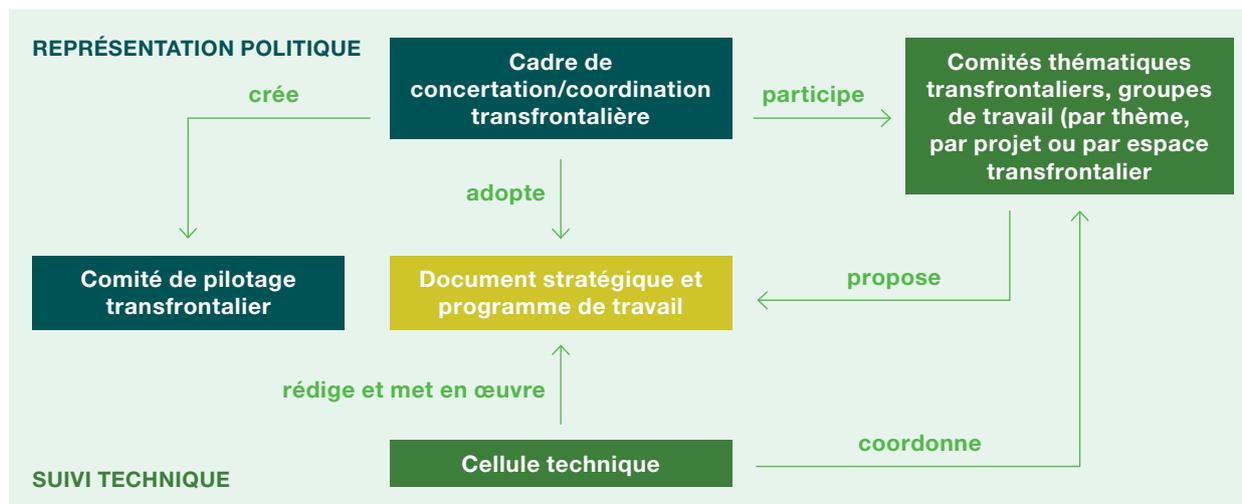
4. Définir la gouvernance du projet

Dans cette étape, il s'agit de définir des cadres de concertation au niveau local. Ces cadres de concertation peuvent être souples (animation du partenariat, coordination des actions, réalisation d'études, lobbying) ou davantage structurés (développement d'équipements, d'infrastructures et de services publics).

- ✓ Définir les organes de suivi technique et politique garants du bon avancement en transfrontalier du projet, en assurant une représentation de tous les partenaires du projet.
Le projet doit être suivi par l'ensemble des acteurs impliqués, du cadre général de concertation à la mise en œuvre technique. Ce cadre de concertation est à définir précisément pour le projet, il forme un cadre de gouvernance qui lui est tout à fait spécifique.

Exemple :

Schéma d'organisation locale transfrontalière inter-collectivités



- ✓ Prévoir dès le départ des solutions de gestion des difficultés :
 - En cas de désaccord
 - En cas départ d'un partenaire
 - En cas de dépassement des budgets

Documents à réaliser	Outils et connaissances à mobiliser
Schéma d'organisation locale transfrontalière inter-collectivités	Conventions liées à la coopération transfrontalière
<ul style="list-style-type: none"> • Organigramme de l'équipe technique en charge du projet • Programme de travail annuel ou pluriannuel du projet • Liste des parties prenantes du projet (financeurs) • Finalisation du budget prévisionnel 	Textes réglementaires sur les projets transfrontaliers

5. Définir le mécanisme de financement qui s'applique au projet

Dans le choix du mécanisme de financement du projet, il est important de recueillir les volontés et possibilités concernant les modalités de financement de chacun des partenaires institutionnels (collectivités, États, organisations régionales), partenaires techniques et financiers (bailleurs de fonds notamment), ainsi que les circuits de financements et possibilités déjà existantes (financement des collectivités via les États, financement transfrontalier via des organisations internationales déjà existantes – exemple: Autorité du Liptako-Gourma).

Il convient de préciser ci-après les différents points à valider dans le mécanisme de financement, qui s'inspirent du mode de financement public, avec la séparation entre la gestion du budget (adoption et ordonnancement des dépenses et des recettes) et la comptabilité du projet (mise en paiement effective des dépenses et perception effective des recettes après vérification de la bonne forme de l'ordonnancement).

- ✓ Choisir les modalités de **gestion du budget** du projet (ordonnateur financier): plusieurs modalités peuvent s'appliquer quant à la gestion du budget. Il convient de distinguer l'adoption d'un budget prévisionnel (ainsi que du budget définitif en fin d'exercice comptable) et l'ordonnancement du budget (l'ordre de payer ou de percevoir des recettes, après vérification de l'opportunité d'engager ou non ces dépenses et perception de recettes). Si le projet est mené par une collectivité, il conviendra de respecter un modèle de droit public tel qu'il s'applique dans les pays concernés, avec l'inscription au budget de la collectivité ou des collectivités concernées d'une ligne correspondant au projet. Le budget propre du projet suivra, dans la mesure du possible et de l'adéquation avec l'opérationnalité recherchée, d'une adoption formelle par l'ensemble des partenaires concernés, avec la désignation d'une ou plusieurs personnes responsables

de l'ordonnancement (pour des raisons pratiques – signature – une seule personne est souvent préférable). Dans tous les cas, le budget propre du projet est adopté par l'ensemble des partenaires, de façon transfrontalière.

- ✔ Choisir les modalités de **gestion comptable** du projet: suivant les pays concernés, différentes options de comptabilité publique existent, depuis la mise à disposition d'un comptable public par un Etat, jusqu'à une comptabilité directement exercée par la collectivité. Le projet transfrontalier, afin d'assurer un maximum de sécurisation à son fonctionnement et de rassurer les partenaires financiers, pourra disposer d'un comptable séparé de l'ordonnateur financier (hébergé au sein d'une collectivité, d'un Etat, ou d'une autre institution comme un partenaire financier), qui assurera le paiement des dépenses et la perception des recettes, sur ordre de l'ordonnateur.
- ✔ Retenir des **modalités d'attribution des recettes** éventuelles: dans le cadre de projets qui génèreraient des recettes (et encore plus particulièrement si ces recettes sont pérennes et dépassent le cycle de vie du projet, comme la construction d'une infrastructure spécifique), il est très important de prévoir les modalités de répartition en transfrontalier de ces recettes. Dans le cadre d'un projet transfrontalier, il est bien entendu recommandé de trouver un moyen d'allouer les bénéfices générés à l'ensemble des collectivités concernées, tout au moins afin de mener d'autres projets transfrontaliers entre ces collectivités.

6. Définir une équipe technique et un programme de travail opérationnel

- ✔ Qui est le responsable de la mise en œuvre ?
- ✔ Qui sont les techniciens impliqués ? (quels profils ?)
- ✔ Vérifier le statut des personnels (mise à disposition ou recrutement spécifique au projet)
- ✔ Décliner en programme de travail annuel ou pluriannuel les objectifs et les actions à réaliser dans le cadre du projet transfrontalier.

Exemple de trame de projet :

Actions	Cadre chronologique	Partie responsable	Source de financement	Méthodologie de travail commun / mécanisme de coordination mise en place	Programmation
Action 1	Année X à année Y	Collectivité locale X et/ou Y, Etat X et/ou Y, PTF	Collectivité locale X et/ou Y, Etat X et/ou Y, PTF	<ul style="list-style-type: none"> • Réunions communes • Élaboration d'une convention de partenariats • Élaboration de statuts et de règlements intérieurs régissant l'association des CL partenaires 	Montant programmé (en FCFA ou USD)
Action 2

7. Définir le cadrage juridique du projet

Le montage juridique du projet transfrontalier dépend de l'objet de la coopération, de sa durée et des acteurs impliqués. Il s'agit de déterminer le montage juridique adéquat pour mener à bien le projet transfrontalier.

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

- ✓ Les domaines d'intérêt de coopération transfrontalière : quel est l'objet de la coopération transfrontalière ?
- ✓ La valeur ajoutée d'un cadre de concertation transfrontalier ad-hoc par rapport aux initiatives existantes
- ✓ Le niveau le plus pertinent d'organisation : quelle couverture géographique et quel niveau de prise de décision ?
- ✓ Les partenaires concernés : acteurs institutionnels, socio-économiques ; cadre de concertation large ou restreint
- ✓ La durée du partenariat : s'agit-il d'une coopération pérenne ou ponctuelle ?
- ✓ L'outil juridique le plus pertinent pour formaliser le cadre de concertation souhaité

- ✓ La transcription juridique des attentes des partenaires.

À noter

La question de la structuration juridique (deux derniers points) intervient lorsque l'ensemble des cinq premiers points sont établis. Le cadre de concertation peut prendre diverses formes : d'une simple convention à une structure commune dédiée pérenne, le choix du montage juridique dépend donc de l'objet de la coopération, de sa durée et des acteurs impliqués. Une multiplication inconsidérée des cadres de concertation n'est évidemment pas recommandée. Néanmoins un même territoire peut mettre en présence plusieurs cadres de coopération transfrontalière dans la mesure où l'objet est différent. Une articulation entre ces différentes coopérations doit être garantie afin de promouvoir une synergie entre les actions et d'éviter toute situation de concurrence qui serait contre-productive.

8. Définir les moyens de communication interne et externe pour faire connaître le projet

La communication interne, auprès des populations et externe, vers d'autres territoires, est très importante pour un projet transfrontalier. Elle permettra de faire valider la démarche auprès des habitants et d'apporter la preuve d'une utilisation concrète des financements auprès des ministères et des PTF. Elle permet de mettre en avant les bénéfices réels de la coopération transfrontalière.

- ✓ Définir un plan de communication et des outils pour communiquer sur la mise en œuvre du projet auprès des populations locales (plaquette, film, autres actions de sensibilisation et de vulgarisation)
- ✓ Définir des outils pour communiquer sur les enjeux et les résultats du projet à l'extérieur de la zone de coopération (plaquette, site internet, ...)

9. Définir le dispositif du suivi – évaluation

Cette étape peut être réalisée aussi bien au sein d'une collectivité ou d'un groupement de collectivités concernées par le projet transfrontalier, qu'au sein d'un organisme étatique ou d'un organisme apportant une assistance technique et/ou financière.

Afin de suivre l'évolution d'un projet transfrontalier, vérifier s'il a atteint les objectifs escomptés et analyser son impact sur le territoire et sur les populations, trois types d'indicateurs pourront être renseignés :

- ✓ Des **indicateurs de réalisation** : ils permettent de mesurer les effets directs des actions mise en œuvre dans le cadre du projet transfrontalier (exemple : nombre de pistes de transhumance réalisées pendant un an)
- ✓ Des **indicateurs de résultat** : ils permettent de mesurer le résultat direct et immédiat du projet sur le public concerné (exemple : nombre de personnes soignées dans le nouveau centre de santé transfrontalier)
- ✓ Des **indicateurs d'impact** : ils permettent de mesurer les effets obtenus de manière indirecte ou à long terme par les projets (renforcement de la coopération, du partenariat et plus-value transfrontalière)

Ce guide pratique est publié par le Secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO/OCDE).

Les opinions exprimées et les arguments avancés dans la présente ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE, du Secrétariat du CSAO ou de leurs membres respectifs.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des

frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Merci de citer cet ouvrage comme suit : OCDE/CSAO (2019), Villes frontalières et changement climatique: guide pratique sur les leviers juridiques et financiers, Paris.

Graphisme : Daniel Krüger, Martin Rümmele



Villes frontalières & changement climatique

Structurer le projet en s'appuyant sur l'ingénierie technique disponible

Une étude de l'Agence Française de Développement sur la démarche d'une planification climat à l'échelle locale pointe six éléments essentiels pour aboutir à un projet climat bien structuré. Ces six points vont servir de grille d'évaluation pour déterminer la « bancabilité » c'est-à-dire la crédibilité du projet auprès de financeurs. Afin de satisfaire ces 6 éléments clés, il est important de déployer une ingénierie « amont » ou une préparation du projet à travers des études complémentaires, des réunions de concertation entre les acteurs, etc.



Les six aspects sont:

- 1 La sensibilisation de l'opinion publique aux sujets du changement climatique (pas de clivage politique climat-développement)
- 2 Un cadre réglementaire stable pour la lutte contre le changement climatique
- 3 Un portage politique fort
- 4 Une capacité technique au niveau des collectivités
- 5 Une dynamique territoriale sur les sujets du changement climatique
- 6 Un ensemble d'acteurs techniques et financiers pour appuyer les collectivités (type Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (ADEME) et Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) en France)

Ces six points vont servir de grille d'évaluation pour déterminer la « bancabilité » c'est-à-dire la crédibilité du projet auprès de financeurs. Afin de satisfaire ces 6 éléments clés, il est important de déployer une ingénierie « amont » ou une préparation du projet à travers des études complémentaires, des réunions de concertation entre les acteurs, etc. Un travail préalable permettant la structuration du projet pour lui permettre d'atteindre la bancabilité est une étape bien identifiée par de nombreux acteurs, qui proposent plusieurs mécanismes d'assistance technique pour la préparation des projets.

La structuration du projet et le travail sur sa bancabilité, au cœur de l'approche de R20 – Régions de l'Action Climatique



Source : <https://regions20.org/approach-2/>

La préparation de Projet fait figure à la fois de « chaînon manquant » et de « pierre angulaire pour l'Action Climatique » ([Rapport de la CCFLA de 2017](#)). En effet, le challenge pour la majorité des autorités locales et régionales, réside dans le développement de projets d'infrastructures « bancables », « prêts à l'investissement », qui soient en même temps attractifs pour les financeurs publics et privés. Cela demande un degré élevé de capacités d'ingénierie technique et financière, que les autorités locales et régionales n'ont pas forcément dans des pays encore dans leur processus de décentralisation. Par ailleurs, la phase de préparation des projets permet d'affiner le repérage des potentiels co-financeurs et de leur proposer in fine un projet abouti, cohérent, solide.

Certains dispositifs participent donc de ce renforcement des capacités des autorités locales et régionales dans leur gouvernance, dans le développement de leurs stratégies urbaines de résilience et de concepts de projets, ainsi que dans la recherche de financements. En voici quelques exemples.

Ingénierie technique et financière pour renforcer les capacités locales : les outils de la Coopération Décentralisée

Des échanges entre collectivités du Nord et du Sud, avec la participation d'agences techniques, peuvent apporter dans le cadre de projets spécifiques les connaissances et savoir-faire techniques nécessaires pour réaliser certaines actions d'adaptation et de développement en Afrique de l'Ouest. Il peut s'agir d'échanges impliquant uniquement des collectivités ou bien également des agences possédant une expertise technique. Des dispositifs de financement conçus pour encourager la coopération décentralisée peuvent alors être mobilisés et contribuer à apporter l'assistance technique et financière requise.

Les actions internationales de l'ADEME

L'Agence française de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME) détient une expertise technique très poussée sur les thématiques liées au changement climatique, y compris sur l'adaptation. Elle fournit aux collectivités locales un certain nombre de [ressources](#), apporte son expertise sur la conception et la mise en œuvre de politiques publiques sur les thématiques du développement durable, et anime des réseaux de techniciens des collectivités afin de leur permettre d'échanger des connaissances et des expériences.

L'ADEME exporte cette expertise dans des projets à l'échelle européenne et internationale, par exemple en partenariat avec des agences pour l'électrification en Afrique ou le [Centre Régional pour les Energies Renouvelables et l'Efficacité Energétique de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest](#) (CEDEAO). Elle propose ainsi de l'animation de réseaux multi-pays, multi-acteurs. Cependant, un projet plutôt atypique par rapport aux modes d'intervention de l'ADEME augure une nouvelle relation entre agences

d'expertise des pays du Nord et acteurs étatiques et non-étatiques dans les pays du Sud autour des questions d'adaptation au changement climatique.

Exemple du projet TyCCAO

Le projet Typha Combustible Construction Afrique de l'Ouest (TyCCAO) a commencé en 2016, il s'agit d'un projet entre le Sénégal et la Mauritanie, avec un focus sur la vallée du fleuve Sénégal.

Le typha est une espèce invasive de roseau apparu dans les années 1980 dans les eaux du fleuve Sénégal du fait de la construction du barrage anti-sel. Le typha pose des problèmes pour les secteurs de la pêche et de l'agriculture, mais aussi pour la santé publique car il favorise la bilharziose.

Il est déjà utilisé par les populations locales dans la pharmacopée, mais aussi comme matériau de construction au Sénégal car il a des propriétés isolantes. Le projet concerne donc le développement des connaissances sur la plante pour la mise en place d'une chaîne de valeur autour de l'exploitation industrielle du typha (zones de découpe ; logistique – conservation, coupe ; marketing en aval ...).

Par ailleurs, l'ONG GRET a développé en Mauritanie une méthode de carbonisation

du typha, qui permettrait d'industrialiser son utilisation comme combustible par les populations. Il s'agit chaque fois de méthode d'adaptation face à un phénomène qui sera amplifié par le changement climatique, car la hausse des températures devrait augmenter la croissance du typha.

L'ADEME anime donc dans le projet TyCCAO des échanges de bonnes pratiques autour de ces deux usages possibles de la plante invasive dans la vallée du fleuve Sénégal, en impliquant les universitaires ainsi que les populations locales. L'ADEME intervient en Mauritanie auprès de l'ONG GRET, de l'Institut Supérieur d'Enseignement Technologique (ISET) à Rosso, et pour le Sénégal, aux côtés du Ministère de l'Environnement et d'équipes de recherche du Centre de Suivi Écologique de Dakar.

En plus de son expertise technique et d'animation, elle a accompagné la structuration du projet et a joué l'intermédiaire d'afin d'obtenir pour le projet des financements du Fonds Français pour l'Environnement Mondial et du Fonds Vert pour le Climat.

Ainsi, le projet TyCCAO auquel l'ADEME prend part montre une nouvelle voie pour des échanges Nord-Sud, le transfert de connaissances et l'apport d'ingénierie technique et financière en renforcement des capacités locales.

Les actions de coopération décentralisée entre collectivités

Des collectivités au Nord, en fonction de leurs compétences et des champs d'expertise qu'elles ont développés (bonnes pratiques dans la gestion des déchets, des inondations, dans le développement urbain, etc.) peuvent également porter des projets de coopération décentralisée dans les pays

en développement. Des dispositifs de financement incitatifs existent pour encourager ces projets solidaires de transfert de savoir-faire.

Facilité de financement des collectivités territoriales françaises de l'Agence Française de Développement

La Facilité de financement des collectivités territoriales françaises (FICOL) de l'AFD s'adresse à l'ensemble des collectivités françaises et à leurs groupements interagissant avec des autorités locales de pays en développement dans le cadre d'un partenariat de coopération décentralisée. L'agence Française de Développement (AFD) n'est en contact qu'avec les collectivités françaises, qu'elle subventionne pour réaliser leur projet sur le territoire du pays partenaire.

Les projets proposés doivent favoriser le dialogue sur des sujets de développement commun (santé, éducation, formation, développement urbain, lutte contre le changement climatique, transition numérique des territoires, etc.), en cohérence avec les compétences de la collectivité initiatrice et de l'expertise qu'elle a développée. Ils doivent être en phase avec les Objectifs de Développement Durable ainsi que la stratégie de l'AFD sur la thématique et l'aire géographique concernées.

La FICOL finance des projets d'une valeur minimale de 200 000€ et jusqu'à 1 million d'€ sur 1 à 3 ans. Un montant représentant au minimum 30% du plan de financement du projet est apporté par les collectivités (collectivité française et sa collectivité partenaire) et leurs partenaires éventuels impliqués dans le projet (opérateurs, agences, etc.).

La FICOL fonctionne par appels à projets, avec environ 3 appels par an. Une note d'intention de 4 à 5 pages doit être rédigée par la collectivité française, puis, au terme d'une phase de pré-sélection, la collectivité propose un projet pour demande de financement.

Dans les pays les moins avancés, la FICOL peut servir à financer de la préparation de projets, si la thématique traitée relève de la compétence de la collectivité française initiatrice, qui mobilise ainsi son expertise, et si le projet au Sud présente déjà une structuration minimale (portage politique, solidité du partenariat, besoin avéré ...).

Pour des montants inférieurs à 200 000€, les dispositifs 1% solidaires du Ministère français des Affaires Etrangères peuvent être sollicités dans le cadre d'appels à projets thématiques : 1% eau ([Guide de la coopération décentralisée pour l'eau potable et l'assainissement](#)), 1% énergie, 1% déchets.

Le transfert de moyens à des institutions de niveau régional en Afrique

Des institutions régionales en Afrique présentent également des moyens en termes d'assistance technique et financière pour des projets d'action climatique, qui pourraient le cas échéant être multi-pays. Il peut s'agir de moyens délégués par la Convention Nationale des Nations Unies contre le Changement

Climatique ou l'Union Africaine – la Banque Africaine de Développement (BAD) devient le bras armé du Fonds Vert pour le Climat dans les Etats africains et d'autres fonds régionaux pour le développement d'infrastructures résilientes ; ou bien de programmes indépendants de la Banque Africaine de Développement. Voici quelques programmes en capacité d'accompagner des projets d'adaptation au changement climatique – potentiellement en transfrontalier et de financer des initiatives pour un développement durable et résilient en Afrique de l'Ouest.

Programme de Développement des Infrastructures en Afrique (PIDA) [plus d'infos en ligne](#)

La Banque Africaine de Développement BAD est l'agence exécutive de ce programme mené par la Commission de l'Union africaine et le Secrétariat du le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD). L'objectif du PIDA est de promouvoir le développement socio-économique et la lutte contre la pauvreté en Afrique par un meilleur accès des populations aux réseaux d'infrastructure et aux services. Après la réalisation d'études de secteur, le PIDA développera un programme d'investissement d'infrastructure à court, moyen et long terme jusqu'en 2030,

construit autour des priorités clés pour les secteurs suivants :

- Énergie
- Transport
- Technologies de l'information et de la communication (TIC)
- Gestion des ressources en eau transfrontalières ([lire l'étude](#))

Centre africain de ressources naturelles (ANRC) [plus d'infos en ligne](#)

Il s'agit d'une entité de la Banque africaine de développement qui ne réalise pas de prêts mais apporte de l'expertise et fournit des services à la Banque et ses États membres: conseil de politique, assistance technique, plaidoyer et développement de

connaissances. Il a une expertise particulière dans les initiatives régionales (Land Policy Initiative ou African Mining Vision de l'Union Africaine) et s'appuie sur les organisations régionales comme points d'entrée, notamment sur les initiatives transfrontalières.

Revue des initiatives liant villes et climat

Initiative « Villes et Climat » (Cities and Climate Change)

Objectif

Renforcement des capacités des acteurs locaux sur les questions climatiques

Organisation portant l'initiative

Programme des Nations unies pour les établissements humains (UN-Habitat)

Partenaires

Norvège, Banque Mondiale, Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE), Conseil international pour les initiatives écologiques locales (ICLEI), Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Durham University, HIS, Institut international de l'environnement et du développement (iied), Arcadis, Fédération Française de l'Assurance (CDIA)

Cible géographique

Afrique, Asie/Pacifique, Amérique Latine & Caraïbe

Description

L'initiative « Villes et Climat » Contribue à améliorer la préparation des villes des pays en voie de développement, et aux activités d'atténuation. Elle se concentre sur la bonne gouvernance, et les projets concrets émanant des administrations locales, des communautés et des citoyens.

L'initiative accompagne notamment le développement et la mise en œuvre de politiques et stratégies climat innovantes adressées aux populations les plus pauvres. Elle met à disposition des autorités locales et des parties prenantes une suite d'outils pour mener des actions d'adaptation et d'atténuation.

Programme Green Climate Cities (GCC) [lire brochure](#)

Objectif

Renforcement des capacités des autorités locales sur les questions climatiques

Organisation portant l'initiative

Conseil international pour les initiatives écologiques locales (ICLEI) (Secrétariat)

Partenaires

Bureaux de ICLEI, Bonn Center for Local Climate Action and Reporting

(carbonn Center), UN-Habitat, Union Européenne (financement des Urban-LEDS projects)

Description

Le programme Green Climate Cities d'ICLEI (GCC) accompagne les processus de l'action climatique locale, notamment le développement de plans d'investissement pour la lutte contre le changement climatique, ainsi que la recherche de financements pour des programmes et projets urbains.

Il soutient les communautés locales qui sont en première ligne face aux défis de la croissance urbaine et explorent les opportunités de l'économie verte et de trajectoires de développement bas carbone.

La méthodologie du programme vise à accompagner les gouvernements locaux à travers 3 phases : Analyse, Action, Accélération – en proposant des outils, instruments, un support sur la gestion du processus et des bonnes pratiques.

Programme « Actions transformatives » (Transformative Actions Program – TAP)

Objectif

Organiser et promouvoir l'accès des autorités locales et régionales à des dispositifs d'ingénierie technique et financière

Organisation portant l'initiative

ICLEI

Partenaires

Banque Mondiale, Fonds Mondial pour l'Environnement (Global Environment Facility – GEF), UN Habitat, OCDE, Global Infrastructure Basel (GIB), Secrétariat d'Etat à l'Economie – Suisse (SECO), Agence Française de Développement (AFD), Cités et Gouvernements Unis (CGLU), Cities Climate Leadership Group (C40), Regions of Climate Action (R20), The Climate Group, Le Fonds Mondial pour le Développement des Villes (FMDV), Association Internationale des Maires Francophones, Fonds mondial pour la nature (WWF)

Description

Le Transformative Actions Program (TAP) est une Facilité innovante de Préparation de pré-projet fonctionnant comme un pipeline de projets, rassemblant des projets climat d'autorités locales et régionales cherchant un accompagnement financier ou technique, afin de développer des projets cohérents et bancables.

Ce programme partenarial, porté par des réseaux de villes et de régions, vise à améliorer l'accès aux financements des villes et des régions et dans les processus de gouvernance, afin de maximiser l'investissement dans le développement urbain bas carbone et résilient. De plus, le TAP sert de mécanisme de plaidoyer pour démontrer le besoin d'ingénierie technique et financière pour permettre l'action climatique locale.

Ce programme contribue à créer de la confiance entre les autorités locales et les bailleurs de fonds et investisseurs, afin de diminuer l'estimation du risque. Il permet également d'encourager la coopération multi-niveaux et la gouvernance dans le domaine de l'atténuation et de l'adaptation, en rendant visible l'action climatique locale au niveau national et international.

Programme « Développer et financer des plans d'action climat urbains » (Developing and Financing City Climate Action Plans)

Objectif

Accompagner les autorités locales et régionales vers les facilités de préparation de projets

Organisation portant l'initiative

UN-Habitat

Cible géographique

Asie orientale / Pacifique, Pays les Moins Avancés, Petits États insulaires, Amérique Latine & Caraïbe, Asie du Sud, Afrique sub-saharienne

Description

Le Programme « Développer et financer des plans d'action climat urbains » soutient les plans d'action climat adoptés par les villes de pays en voie de développement auprès des facilités de préparation de projet pertinentes et des organismes de financement.

Enfin, certains acteurs proposent plus spécifiquement des mécanismes de préparation de projets, c'est-à-dire apportent leur propre ingénierie technique et financière sur des études en amont de la réalisation du projet, et sur la structuration du projet, pour l'amener vers la bancabilité et des investisseurs potentiels.

Programme pour la résilience des villes (City Resilience Program)

[visiter le site](#)

Objectif

Accompagner les autorités locales et régionales dans la préparation et le financement de leurs projets

Organisation portant l'initiative

Banque Mondiale

Cible géographique

En Afrique de l'Ouest : Sierra Leone et Ghana

Description

Ce Programme est financé par la Facilité Globale pour la Réduction des catastrophes et la reconstruction (Global Facility for Disaster Reduction and Recovery)

Facilité de préparation de projets d'infrastructures de l'agence Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique NEPAD (IPPF Infrastructure project preparation facility)

Objectif

Accompagner les autorités locales et régionales dans la préparation de leurs projets

Organisation portant l'initiative

Banque Africaine de Développement

Partenaires

Agence canadienne de développement international (CIDA), Fonds d'investissement norvégien pour les pays en développement (Norfund), UKaid, La Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), Espagne

Cible géographique

Moyen Orient et Afrique du Nord, Afrique sub-saharienne, pays membres de la Banque Africaine de Développement

Description

L'IPPF de l'agence NEPAD (Union Africaine) est un Fonds Spécial multi-donneurs hébergé par la Banque Africaine de Développement. Il soutient les pays africains dans la préparation de projets régionaux d'infrastructure dans les domaines de l'énergie, des transports, des technologies de l'information et de la communication (TIC), ainsi que de la gestion des eaux transfrontalières.

Il accorde des subventions pour accompagner la préparation de projets de haute qualité dans le domaine de l'énergie, de la gestion des eaux transfrontalières, des transports et des Technologies de l'information et de la communication (TIC).

Programme « Villes et Climat » & Facilité CiCLIA (Cities and Climate Change for Africa)

Objectif

Accompagner les autorités locales et régionales dans la préparation et le financement de leurs projets

Organisation portant l'initiative

Agence Française de Développement (AFD)

Partenaires

Union Européenne, SECO

Cible géographique

Afrique sub-saharienne

Thématiques

Changement climatique, Efficacité énergétique, Logement, Infrastructure et Industrie / processus industriels, Energies renouvelables, Résilience, Transports, Adaptation des villes, Atténuation dans les villes, Déchets

Description

« Cities and Climate Change » (Villes et Climat) est un programme de préparation de projets qui englobe 4 initiatives régionales (Afrique, Asie, Moyen-Orient et Afrique du Nord, Amérique Latine) pour soutenir le développement de stratégies climat urbaines afin de faire émerger des projets concrets avec des co-bénéfices climat. Cities and Climate Change for Africa (CiCLIA) est la facilité dédiée à l'Afrique elle accompagne la préparation de projets en zone urbaine à co-bénéfices climat.

CiCLIA couvre l'ensemble des secteurs de l'urbain, soit un large spectre. Il ne s'agit pas de financer directement des investissements mais de préparer un projet d'investissement : réaliser des études techniques (faisabilité et vulnérabilité), une structuration du projet afin de permettre ensuite la réalisation d'un projet d'investissement sur lequel l'AFD pourra se positionner.

Fonctionnement du financement d'un projet par l'AFD

- La collectivité appuyée par l'Etat concerné (Ministère, etc.) envoie une lettre de requête à l'AFD

- L'agence locale de l'AFD instruit le dossier et recherche des cofinancements collectivité, ministère, opérateur urbain (agence nationale ou régionale de travaux publics...)
- Les besoins des acteurs partenaires sont identifiés afin de cibler l'investissement à réaliser in fine. Cet investissement doit être au minimum de 8 à 10 millions d'€. S'il s'agit de réaliser un programme national, le ticket d'entrée est de 20 à 25 millions d'€. Plusieurs projets peuvent ainsi faire l'objet d'un packaging pour atteindre le seuil de financement minimal (ex: forage + mare + aménagement de pistes de transhumance...)
- Les termes de référence de l'étude sont établis et validés par les partenaires (SECO et Union européenne)
- Un marché est lancé afin de sélectionner le groupement qui mènera l'étude
- Un acte d'engagement entre le bureau d'étude et CICLIA est signé.
- Les études de pré-projet sont réalisées par l'un des groupements de l'accord-cadre en concertation avec les partenaires locaux et nationaux du pays concerné.

Ce guide pratique est publié par le Secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO/OCDE).

Les opinions exprimées et les arguments avancés dans la présente ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE, du Secrétariat du CSAO ou de leurs membres respectifs.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des

frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Merci de citer cet ouvrage comme suit : OCDE/CSAO (2019), Villes frontalières et changement climatique: guide pratique sur les leviers juridiques et financiers, Paris.

Graphisme : Daniel Krüger, Martin Rümmele



Dori (Burkina Faso) et Téra (Niger)

L'étude de cas suivante décrit Dori et Téra, deux agglomérations non jointives, distantes d'environ 95 km, situées de part et d'autre de la frontière Burkina Faso – Niger. Elles forment un réseau de villes considéré comme des « villes jumelles », distantes de quelques kilomètres qui fonctionnent comme un tandem en raison des flux, des logiques de transit et de la mobilité interurbaine.¹

Dori : ville située au nord-est du Burkina Faso. Chef-lieu du département de Dori dans la province du Séno et part de la région historique du Liptako. La population s'élève à 27 123 (Africapolis, 2018). Dori compte 78 villages pour une superficie de 2 532 km².

Téra : ville du département de Téra, dans la région de Tillabéri, à l'ouest du Niger. La population de Téra est estimée à 31 768 habitants (Africapolis, 2018) pour une superficie de 2 380 km².

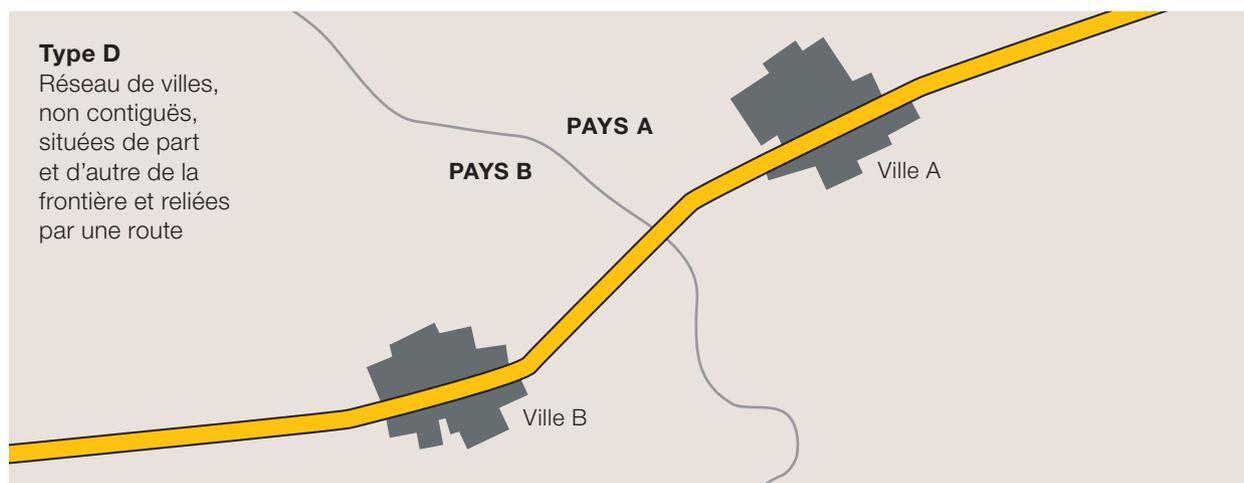
La zone est à prédominance agropastorale. 90% de la population vit de l'élevage bovin, caprin ou ovin, dont une bonne partie de l'élevage transhumant. La piste de transhumance du bétail de 200 km entre les communes de Dori, Seytenga, Tera et Sebba est un exemple prouvant qu'il est possible de jumeler développement local et préservation de la paix.

La région transfrontalière de Dori-Téra abrite de nombreux marchés transfrontaliers. Le marché de Téra donne lieu à des échanges céréaliers et attire les burkinabés de Dori et de plus loin pour la vente du bétail : les éleveurs viennent parfois de Kaya, parcourant des centaines de kilomètres pour vendre leur bétail au marché au bétail de Téra .

Il y a une route de transhumance pour le bétail entre Dori et Téra, et des coopérations de fait entre les communautés locales burkinabées et nigériennes

¹ Edmond Sougué, présentation lors de la Plateforme UE/Afrique(s), 19 mai 2017

qui sont composées des mêmes populations, partageant les mêmes pratiques agricoles et d'élevage .



Quelle gouvernance locale applicable aux dimensions environnementales ?

Un cadre légal existe pour accompagner la coopération transfrontalière entre les deux communes urbaines dans le domaine du climat, de l'environnement et de l'agriculture.

L'état de la décentralisation et des transferts de compétences

Le processus de décentralisation est assez avancé tant au Burkina Faso qu'au Niger et les principaux textes la régissant existent. Ses modalités de réalisation et son état d'avancement sont assez comparables au sein des deux Etats voisins. D'une part, les deux pays disposent chacun d'un Code général des collectivités territoriales (CT)² lequel constitue un recueil des principaux textes de la décentralisation qui, associé au texte de la Constitution (respectivement du 2 juin 1991³ pour le Burkina et du 25 octobre 2010⁴ pour le Niger), régit le cadre de celle-ci. D'autre part, ils sont confrontés tous deux à des limites pratiques empêchant l'application pleine et effective des cadres juridiques. Cependant, l'autonomisation des collectivités territoriales est en bonne voie.

Les collectivités territoriales burkinabés et nigériennes sont organisées et mises en place dans leurs formes et leurs compétences. De même, des outils et structures de coopération notamment avec des collectivités territoriales étrangères, sont prévus.

2 Burkina Faso : <https://burkina24.com/wp-content/uploads/2013/09/LOI-n%C2%B0055-2004-AN-du-21-d%C3%A9cembre-2004.pdf>

Niger : http://decentralisation-niger.org/images/docs/code_general_ct_niger_2011.pdf

3 <http://www.legiburkina.bf/SitePages/Constitution/c-2012.pdf>

4 <http://mjp.univ-perp.fr/constit/ne2010.htm>

Par ailleurs, en théorie les transferts de compétences s'effectuent essentiellement à partir de la clause de compétence générale sur le fondement du principe de subsidiarité ; dans les faits, les Etats burkinabé et nigérien déterminent des blocs de compétences à transférer. Les compétences en matière d'environnement ont globalement été transférées aux collectivités décentralisées.

Néanmoins, en ce qui concerne l'opérationnalisation des transferts de compétences de l'Etat central vers les entités décentralisées, elle doit encore être effectuée par le biais de décrets d'application. Or, ces décrets d'application n'ont jamais été adoptés au Niger tandis que les décrets burkinabés adoptés ne sont pas effectifs faute de moyens.

Enfin, tandis que le Burkina gère encore les suites de la dissolution en octobre 2014 des organes de gestion élues et la mise en place de délégations spéciales, aujourd'hui disparues, au Niger, c'est l'approche communautaire, reconnue par la Constitution (les chefferies traditionnelles, dépositaires de l'autorité coutumière (article 167 de la Constitution), qui pose les limites de la décentralisation sur le terrain. Dès lors des questions se posent : Face aux communautés traditionnelles, les collectivités territoriales décentralisées ont-elles réussi à déployer tout leur potentiel ? De même, les limites dans les transferts et les retards dans l'opérationnalisation des compétences des collectivités dans les politiques nationales sectorielles peuvent-ils être surmontés ? Quelle place pour les autorités déconcentrées sur le terrain ?

En ce qui concerne les dispositions en matière de décentralisation, les Constitutions des deux Etats prévoient uniquement les grands principes qui régissent les collectivités territoriales tout en renvoyant à la loi le soin d'organiser les formes et le contenu de leur action.

Des collectivités territoriales de niveau identique de part et d'autre de la frontière Burkina Faso – Niger : les communes et les régions

En ce qui concerne les textes des Codes généraux des Collectivités Territoriales des deux côtés de la frontière, force est de constater qu'ils prévoient les mêmes échelons de collectivités territoriales décentralisées, tant du côté burkinabé que du côté nigérien, à savoir les communes (urbaines et rurales) et les régions. Cependant, au Burkina, seules les communes détiennent de véritables compétences décentralisées ; aussi, les textes n'étant pas suffisamment élaborés, une révision du Code est en cours en 2018.

Il existe en parallèle des échelons déconcentrés qui exercent notamment le pouvoir de tutelle sur les collectivités décentralisées. Ce pouvoir de tutelle, qui s'exerce au niveau régional et départemental au Niger et au niveau des

communes rurales, en la personne du préfet au Burkina Faso, aura des incidences concrètes et pratiques sur la coopération transfrontalière des collectivités territoriales burkinabés et nigériennes.

Le cadre légal d'action prévu concerne les outils et les structures dont la coopération transfrontalière des collectivités territoriales burkinabés et nigériennes peut bénéficier ([tableau 1](#)).

Par ailleurs, les textes portant répartition des compétences prévoient les domaines d'action au sein des politiques sectorielles transférées aux collectivités territoriales. Il sera essentiellement question d'examiner les actions communes des collectivités décentralisées burkinabés et nigériennes en matière de climat, d'environnement et d'agriculture ([tableau 2](#)).

Outre les compétences dont disposent actuellement les collectivités territoriales, le cadre juridique des deux États permet d'envisager de nouveaux transferts de compétences dans un certain nombre de domaines qui sont précisément énumérés par le Code Général des Collectivités territoriales (CGCT) nigérien, le droit burkinabé n'étant pas aussi précis. Pour les CT nigériennes, il s'agit des domaines : « foncier et domaine ; développement économique ; planification et aménagement du territoire ; urbanisme et habitat ; éducation et alphabétisation ; formation professionnelle et technique ; santé, hygiène et assainissement ; développement social ; élevage ; agriculture ; pêche ; hydraulique ; environnement et gestion des ressources naturelles ; fiscalité et finances ; équipement, infrastructures transport ; communication et culture ; jeunesse, sports et loisirs ; tourisme et artisanat ; tout autre domaine que l'État juge utile de transférer aux collectivités territoriales » (article 163 du CGCT nigérien). « Chaque domaine de compétence (...) fait l'objet de décret de transfert pris en Conseil des Ministres sur proposition du ministre en charge de la tutelle des collectivités territoriales en rapport avec les ministères sectoriels » (article 164 du CGCT nigérien).

Les domaines de compétences étatiques : association des services de l'état dans les démarches de coopération transfrontalière

Pour le reste et dès lors que la coopération transfrontalière doit impliquer des entités présentant des domaines communs de compétences, il reste toujours envisageable pour « l'État et les collectivités territoriales (...) [burkinabés de] déterminer par contrats leurs interventions communes dans tous les domaines d'intérêt public national ou local » (article 45 du CGCT), ainsi que de passer « des contrats - plans ou des contrats - programmes pour la réalisation d'objectifs de développement économique, social, culturel, sanitaire, scientifique et environnemental » (article 92 du CGCT burkinabé ; les contrats

plans État-commune et les contrats plans État-région étant également prévus par le CGCT nigérien respectivement à l'article 79 et à l'article 149).

Les États burkinabé et nigérien peuvent être associés aux démarches de coopération transfrontalière. La présence des autorités de tutelle exerçant un contrôle obligatoire de la légalité des actes des collectivités territoriales associée au fait que celles-ci ne disposent toujours pas librement de leurs ressources fiscales dont la collecte, notamment des impôts locaux, relève du domaine exclusif des services de l'État, pourraient rendre cette association indispensable.

De la stabilité de la frontière Burkina Faso – Niger

Enfin, la coopération transfrontalière nécessite des frontières stables et un tracé communément admis par les États frontaliers. A cet égard, il faut souligner le différend frontalier qui a existé entre le Burkina Faso et le Niger sur 375 km de leur frontière commune entre Botou au Burkina et Tong Tong au Niger (comprenant le système urbain transfrontalier de Dori/Téra). Ce différend est aujourd'hui résolu, à la suite notamment de l'arrêt rendu par la Cour internationale de Justice le 16 avril 2013 ayant fixé le tracé litigieux que les parties se sont engagées à considérer comme définitif. Trois experts indépendants ont, par ailleurs, été nommés par ordonnance de la CIJ du 12 juillet 2013 afin de permettre l'application effective de l'arrêt rendu. La fin du bornage de la nouvelle frontière, préalable indispensable au déploiement d'une coopération transfrontalière effective entre Dori et Téra, avait été prévue pour la fin 2016.

La coopération transfrontalière entre Dori et Téra

La région du Liptako-Gourma s'étend dans la partie sud-ouest du Niger, le nord-est du Burkina-Faso et l'est du Mali.

Sous l'impulsion de l'ancien maire de Dori, Hama Arba Diallo, les collectivités de Dori, Djibo, Gorom-Gorom au Burkina Faso, les communes urbaines de Téra et de Tillabéri au Niger, le Conseil régional de Tombouctou et les communes de Gao et Tombouctou au Mali se sont regroupées au sein d'une Cellule de coopération décentralisée transfrontalière des collectivités territoriales du Sahel (C3SAHEL). Cette initiative a conduit les collectivités territoriales à élaborer un programme d'investissements transfrontalier commun dénommé Initiative pour l'intégration régionale au Sahel (IIRSAHEL). Ce programme a été appuyé dans le cadre du programme Local Border Initiative (LOBI) porté par l'UNCDF et l'UEMOA.

La relation entre Dori et Téra est motrice pour la coopération à l'échelle du C3

Sahel, à partir du projet initié par les deux maires en 2009 dans le domaine de l'eau et de l'assainissement. Il s'agissait déjà d'une coopération intégrée sur des investissements, qui a permis la construction d'infrastructures de chaque côté de la frontière (bassins de retenue d'eau, canalisation d'écoulement, etc.).

Un « Cadre de concertation intercommunal transfrontalier » entre le Niger et le Burkina Faso existe par ailleurs sur la transhumance transfrontalière⁵ et témoigne d'une forme d'intégration « par le bas ».

Enfin, l'Espace C3 Sahel est un espace d'intervention du « Programme de coopération transfrontalière locale » (PCTL) appuyé par la coopération suisse. Ce programme prévoit l'élaboration d'une vision de l'espace transfrontalier (SATI) à l'horizon 2030 et la confection de fiches projets bancables pour les investissements⁶.

A Téra, un Programme de Coopération transfrontalière Locale⁷ financé par l'UEMOA (Conseil des Collectivités Territoriales), la CEDEAO et la coopération suisse envisage la mise en place d'un pôle transfrontalier : Téra avec son petit marché, son grand marché et sa gare routière, située sur des axes routiers au carrefour des circuits commerciaux est un hub transfrontalier d'échanges, il y a donc des orientations stratégiques à acter pour assurer certains services publics prioritaires et un aménagement urbain adapté. Certains projets d'infrastructures (routes, hôpitaux, etc.) peuvent ou pourraient faire l'objet de coopérations transfrontalières, notamment avec le Burkina Faso.

5 OCDE/CSAO (2017), Coopération transfrontalière et réseaux de gouvernance en Afrique de l'Ouest, Cahiers de l'Afrique de l'Ouest, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264265974-fr>

6 https://www.urbaplan.ch/wp-content/uploads/2017/07/15068_plaquette_0.pdf

7 Programme de Coopération transfrontalière Locale à Téra https://www.urbaplan.ch/wp-content/uploads/2017/07/15068_plaquette_1.pdf

Outils et structures de la coopération transfrontalière

	CT BURKINA FASO	CT NIGER
Tableau 1	Outils et structures juridiques	Outils et structures juridiques
Outils et structures de droit public	<p>1) Entente ou convention pour la mise en place de conférences (art.123 et suivants CGCT)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fondement juridique : une convention • Pas de personnalité juridique • Membres : collectivités burkinabés et étrangères • Droit applicable aux partenaires (CGCT) • Objet/actions : « relations de coopération sur des objets d'utilité publique compris dans leurs attributions et les intéressant conjointement », « Des conventions à l'effet d'entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages et des institutions d'utilité publique ». <p>2) Jumelage (article 127 et suivants du CGCT)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fondement juridique : une convention de jumelage • Membres : collectivités burkinabés et étrangères • Instauration d'un comité de jumelage au niveau local qui correspond à une association à but non lucratif ouverte à l'adhésion de personnes physiques. • L'organisation et le fonctionnement des comités de jumelage sont fixés par décret pris en conseil des ministres, sur proposition du ministre chargé des collectivités territoriales. • Objet/actions : « relations de coopération en vue de la réalisation d'un idéal commun, notamment dans le domaine économique, culturel et social. » 	<p>Accords de coopération (de la commune : article 79 du CGCT et de la région : article 149 du CGCT)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fondement juridique : une convention • Pas de personnalité juridique • Membres : collectivités nigériennes et étrangères, organismes nationaux et étrangers • Droit applicable aux partenaires : le CGCT <p>Conventions (article 327 du CGCT)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fondement juridique : une convention qui entre en vigueur après approbation du ministre chargé de la tutelle des collectivités territoriales • Pas de personnalité juridique • Membres : collectivités nigériennes et étrangères, organismes nationaux et étrangers • Droit applicable aux partenaires dans les limites des compétences des CT (CGCT), le droit international souscrit par le Niger • Objet/ actions : les compétences des CT dans le respect des engagements internationaux du Niger

	CT BURKINA FASO	CT NIGER
Outils et structures de droit public avec participation d'acteurs privés	<p>Structures de concertation et de coopération (art. 134 et suivants du CGCT)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Base légale : une convention • Pas de personnalité juridique • Membres : collectivités territoriales burkinabés, personnes morale de droit public ou privé, nationales ou étrangères • Objet/actions : questions d'intérêt commun <p>2) Groupements d'intérêt public (art. 138 et suivants du CGCT)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Base légale : accord • Personne morale de droit public • Membres : collectivités territoriales burkinabés, Etat, établissements publics, toute autre personne morale de droit public ou de droit privé • Objet/actions : réalisation d'une œuvre ou d'un service présentant une utilité pour chacune des parties. • Par voie d'exploitation directe ou participation à des organismes dans les mêmes conditions que les CT. 	<p>Accords de coopération (de la commune : article 79 du CGCT et de la région : article 149 du CGCT)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fondement juridique : une convention • Pas de personnalité juridique • Membres : collectivités nigériennes et étrangères, organismes nationaux et étrangers, de droit privé et de droit public • Droit applicable aux partenaires : le CGCT. <p>2) Groupements d'intérêt public (art. 328 du CGCT)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Base légale : accord • Personne morale de droit public • Membres : collectivités territoriales nigériennes et étrangères, Etat, établissements publics, toute autre personne morale de droit public ou de droit privé • Objet/actions : mettre en œuvre et gérer ensemble pendant une durée déterminée toutes les actions requises par les projets et programmes de coopération interrégionale et transfrontalière intéressant des collectivités territoriales appartenant aux pays de la sous-région • Par voie d'exploitation directe ou participation à des organismes dans les mêmes conditions que les CT.

	CT BURKINA FASO	CT NIGER
Outils et structures de droit privé gestionnaires de service public	<p>Associations ayant leur siège au Burkina Faso et associations étrangères de jumelage et de coopération inter-collectivités auxquelles peuvent adhérer les CT Burkinabés (article 129 du CGCT, loi n°064-2015/CNT portant liberté d'association. JO n°07 du 18 février 2016)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Membres adhérents : tout groupe de personnes physiques et morales, nationales et étrangères • Droit applicable : droit des associations, loi n°064-2015/CNT portant liberté d'association. JO n°07 du 18 février 2016 • Cadre de constitution : provincial, régional ou national • Objet/actions : à but non lucratif et ayant pour objet la réalisation d'objectifs communs, notamment dans les domaines culturel, sportif, social, spirituel, religieux, scientifique, professionnel ou socioéconomique. Elles peuvent acquérir le statut d'organisation non gouvernementale ou d'association reconnue d'utilité publique • La déclaration des associations est faite dans les quinze jours suivant leur constitution, soit auprès du ministre chargé des libertés publiques, pour les associations ayant une vocation nationale ou internationale, soit auprès de l'autorité administrative locale compétente lorsqu'elles sont régionales ou provinciales. 	<p>Sociétés chargées d'exploiter des services publics locaux (article 18 du CGCT)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Membres adhérents : personnes physiques et morales ; les CT peuvent soit acquérir des actions ou obligations, soit recevoir à titre de redevances, des actions d'apports ou parts des fondateurs émises par lesdites sociétés dans les conditions fixées par la réglementation en vigueur • Droit applicable : droit des sociétés • Objet/ actions : à but lucratif

	CT BURKINA FASO	CT NIGER
Tableau 2	<p>Compétences propres et transférées (exécutoires après transmission des actes à l'autorité de tutelle⁸ pour contrôle de la légalité)</p>	<p>Compétences propres et transférées (exécutoires après transmission des actes à l'autorité de tutelle⁹ pour contrôle de la légalité ; les actions de coopération entre collectivités sont soumises à l'autorisation préalable de l'autorité de tutelle)</p>

⁸ Sous réserve des actions soumises à l'approbation ou à l'autorisation préalable de l'autorité de tutelle.

⁹ Idem

Aménagement du territoire, gestion du domaine foncier et aménagement urbain

Communes urbaines	<p>L'aménagement et la gestion du domaine foncier transféré sont soumis à l'autorisation préalable de la tutelle</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Avis sur le schéma d'aménagement urbain avant son approbation par l'Etat ; 2. Etablissement et exécution de plans de lotissement, après approbation de l'autorité de tutelle ; 3. Attribution des parcelles et délivrance des titres d'occupation se rapportant à leur domaine foncier (propre et national transféré) ; 4. Délivrance des autorisations de construire ; 5. Délivrance des certificats de conformité ; 6. Délivrance de certificat d'urbanisme ; 7. Délivrance de permis de démolir ; 8. Validation des chartes foncières locales ; 9. Constatation des possessions foncières rurales ; 10. Délivrance des attestations de possession foncière rurale ; 11. Délivrance des autorisations de mise en valeur temporaire des terres rurales ; 12. Tenue des registres fonciers ruraux au nombre de quatre ; 13. Participation à la gestion des terres du domaine foncier national situé dans leur ressort territorial ; 14. Délivrance des autorisations d'occupation du domaine public ; 15. Création, réhabilitation et entretien des rues et des signalisations ; 16. Construction et entretien des canaux et caniveaux, des gares et aires de stationnement. 	<p>Les outils d'aménagement du territoire et d'urbanisme, les opérations domaniales et foncières et toute intervention impliquant la cession de biens ou de ressources de la collectivité sont soumis à l'autorisation préalable de la tutelle</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Disposition du domaine privé de la commune ; 2. Gestion du domaine public de la commune ; 3. Gestion des couloirs de passage, des aires de pâturages et des points d'eau pastoraux ; 4. Élaboration et adoption des documents de planification, d'outils d'aménagement foncier et urbain ; 5. Plan de développement communal et autres outils de planification ; 6. Réalisation, entretien et gestion de parcs publics, complexes sportifs et culturels, terrains de jeux de la commune ; 7. Construction, aménagement, entretien des voiries; notamment construction et entretien des pistes rurales ; 8. Construction, aménagement, entretien des collecteurs de drainage, d'égouts et de stations de traitement des eaux usées et d'usines de traitement des ordures ménagères.
-------------------	---	---

	CT BURKINA FASO	CT NIGER
Régions	<p>L'aménagement et la gestion du domaine foncier transféré sont soumis à l'autorisation préalable de la tutelle</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Compétence partagée avec l'État pour l'initiative d'élaboration du schéma régional d'aménagement du territoire ; 2. Avis sur le schéma régional d'aménagement du territoire et les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme réalisés à l'intérieur du territoire régional avant leur approbation par l'Etat ; 3. Délivrance d'autorisations d'occupation du domaine foncier national géré par la région ; 4. Construction et entretien des pistes rurales. 	<p>La région est une collectivité territoriale à vocation essentiellement économique, sociale et culturelle (article 96 du CGCT, ordonnance n°2010-54)</p> <p>Les outils d'aménagement du territoire et d'urbanisme, les opérations domaniales et foncières et toute intervention impliquant la cession de biens ou de ressources de la collectivité sont soumis à l'autorisation préalable de la tutelle</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Actes d'acquisition ou de disposition de biens du domaine régional ; 2. Opérations d'aménagement de l'espace régional; 3. Gestion des couloirs de passage, des aires de pâturages et des points d'eau pastoraux.

Environnement¹⁰ et gestion des ressources naturelles

Environnement ¹⁰ et gestion des ressources naturelles		
Communes urbaines	<ol style="list-style-type: none"> 1. Elaboration de plans communaux d'action pour l'environnement ; 2. Participation à la protection et à la gestion des ressources en eaux souterraines, en eaux de surface et des ressources halieutiques ; 3. Assainissement ; 4. Lutte contre l'insalubrité, les pollutions et les nuisances diverses ; 5. Création, réhabilitation et gestion des espaces verts et des parcs communaux ; 6. Lutte contre la divagation des animaux et réglementation de l'élevage ; 7. Enlèvement et élimination finale des déchets ménagers ; 8. Délivrance d'autorisation préalable de coupe de bois à l'intérieur du territoire communal ; 9. Participation à la conservation et à la gestion de ressources naturelles renouvelables d'intérêt régional ou national ; 10. Prévention et lutte contre les feux de brousse et contre la coupe abusive du bois ; 11. Participation à la protection et à la gestion des ressources fauniques des forêts classées ; 12. Protection et gestion des ressources fauniques des forêts protégées ; 13. Avis sur l'installation des établissements insalubres, dangereux et incommodes de première et deuxième classes conformément au code de l'environnement. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Initiative, soutien et suivi de la mise en œuvre des actions de développement entreprises au sein de la commune : agriculture, élevage, pêche, pisciculture, chasse, artisanat ; 2. Initiative, soutien et suivi de la mise en œuvre des actions de secours et d'assistance sociale entreprises dans la commune ; 3. Préservation et protection de l'environnement ; 4. Gestion de ressources naturelles.

¹⁰ Le principe de la protection de l'environnement a une valeur constitutionnelle au Niger puisqu'aux termes de l'article 37 de la Constitution : « Les entreprises nationales et internationales ont l'obligation de respecter la législation en vigueur en matière environnementale. Elles sont tenues de protéger la santé humaine et de contribuer à la sauvegarde ainsi qu'à l'amélioration de l'environnement ».

	CT BURKINA FASO	CT NIGER
Régions	<ol style="list-style-type: none"> 1. Création de bois et de forêts d'intérêt régional ; 2. Participation à la protection, à la gestion et à la mise en défens des forêts classées et des forêts protégées ; 3. Participation à la protection des cours d'eau ; 4. Prévention et lutte contre les feux de brousse et contre la coupe abusive du bois dans les bois et forêts d'intérêt régional; 5. Protection de la faune et des ressources halieutiques d'intérêt régional ; 6. Participation à la gestion et à l'exploitation des Périmètres aquacoles d'intérêts économiques (PAIE) ; 7. Elaboration, mise en œuvre et suivi des plans ou schémas régionaux d'action pour l'environnement ; 8. Délivrance des autorisations de coupe de bois dans le domaine foncier national concédé à la région ; 9. Participation à l'établissement par les services de l'Etat des schémas directeurs et des plans d'enlèvement et d'élimination des déchets. 10. Délivrance de permis de petite chasse dans les zones de conservation d'intérêt régional ; 11. Délivrance de permis de pêche sportive sur les cours et plans d'eau d'intérêt régional. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Plan et programme de développement régional; 2. Initiative, soutien et suivi de la mise en œuvre des actions de développement entreprises au sein de la région: notamment transports, santé animale, tourisme, actions culturelles et sportives ; 3. Préservation et protection de l'environnement: mobilisation et de préservation des ressources en eau, protection des forêts et de la faune, conservation, défense et restauration des sols.

	CT BURKINA FASO	CT NIGER
Santé et hygiène		
Communes urbaines	<ol style="list-style-type: none"> 1. Construction et gestion des formations sanitaires de base ; 2. Participation à l'organisation de l'approvisionnement pharmaceutique et prise de mesures relatives à la réglementation et à la prévention des maladies ; 3. Prise de mesures d'hygiène et de salubrité dans leur ressort territorial ; 4. Contrôle de l'application des règlements sanitaires ; 5. Participation à la résolution des problèmes de santé ; 6. Participation à l'établissement de la tranche communale de la carte sanitaire nationale. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Construction et entretien courant des centres de soins de santé primaire ; 2. Construction, entretien et gestion des abattoirs et séchoirs ; 3. Construction, entretien et gestion des marchés et gares routières ; 4. Assistance sociale aux personnes âgées, aux handicapées, aux orphelins sans ressources et autres indigents.
Régions	<ol style="list-style-type: none"> 1. Participation à la construction et à la gestion des formations sanitaires de base; 2. Construction et gestion des formations sanitaires intermédiaires ; 3. Organisation de l'approvisionnement pharmaceutique ; 4. Réglementation et prise de mesures relatives à l'hygiène, à la salubrité et à la prévention des maladies ; 5. Valorisation de la pharmacopée traditionnelle ; 6. Participation à la résolution des problèmes de santé ; 7. Participation à l'établissement de la tranche régionale de la carte sanitaire nationale 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Construction et entretien des hôpitaux régionaux;

Eau et assainissement

Communes urbaines	<ol style="list-style-type: none"> 1. Avis sur le schéma directeur d'approvisionnement en eau ; 2. Elaboration et mise en œuvre des plans locaux de production, de distribution et de maîtrise d'énergie ; 3. Création et gestion d'infrastructures énergétiques ; 4. Participation à la production et à la distribution de l'eau potable ; 5. Réalisation et gestion de puits, de forages et de bornes-fontaines ; 6. Elaboration et mise en œuvre des plans locaux d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement ; 7. Participation à l'élaboration, à l'approbation, à la mise en œuvre et au suivi des Schémas directeurs d'aménagement et de gestion de l'eau (SDAGE) et des Schémas d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) ; 8. Assainissement. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Collecte, évacuation et traitement des eaux usées et des ordures ménagères ; 2. Collecte, évacuation et traitement des eaux pluviales ; 3. Construction, aménagement, entretien des collecteurs de drainage, d'égouts et de stations de traitement des eaux usées et d'usines de traitement des ordures ménagères ; 4. Construction, aménagement, entretien des fontaines et puits publics.
Régions	<ol style="list-style-type: none"> 1. Avis sur les programmes nationaux d'approvisionnement en eau et d'assainissement ; 2. Participation à l'élaboration du schéma directeur régional d'approvisionnement en eau ; 3. Participation à l'entretien et à la conservation des cours d'eau ; 4. Participation à la réalisation et à l'entretien des retenues, des barrages, des puits et forages et des adductions d'eau potable ; 5. Participation à la production et à la distribution de l'eau potable. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Préservation et protection de l'environnement: mobilisation et de préservation des ressources en eau, protection des forêts et de la faune, conservation, défense et restauration des sols.

Climat

En ce qui concerne les risques climatiques, la région est un laboratoire de l'adaptation car elle est affectée par des risques très divers : dégradation des sols, problème d'accès à l'eau, présence de maladies liées à l'eau donc climato-sensibles, routes dégradées durant l'hivernage causant l'enclavement des territoires et des problèmes de santé des populations, etc.

Selon le rapport numéro 5 du Programme de recherche Climate Change Agriculture and Food Security de CGIAR « Mapping hotspots of climate change and food insecurity in the global tropics » de 2011¹¹, l'Afrique de l'Ouest risque d'être affectée par plusieurs facteurs fragilisant la sécurité alimentaire des territoires liés aux risques environnementaux et climatiques:

Variabilité de la période de pousse chez les végétaux

Ce phénomène peut s'exprimer par une diminution de 5% et plus de la durée des périodes de pousse, voire une période de pousse réduite à moins de 120 jours. Les conditions requises pour la croissance des végétaux ne seront plus réunies que sur une période réduite, ce qui implique de prévoir des mesures d'adaptation sur les systèmes agricoles (choix des espèces végétales en fonction de leurs caractéristiques) pour conserver un rendement suffisant et des aliments de qualité. L'incertitude sur le nombre de jours de pousse peut être critique pour certaines espèces et peut amener les paysans à revoir leur stratégie, s'il semble trop risqué de miser sur certaines espèces végétales sensibles.

Risques liés aux précipitations

Il est difficile de faire des prévisions concernant la pluviométrie, les pluies tropicales intervenant selon un régime bien particulier, et différents modèles de projections scientifiques se contredisant.¹² Les experts s'accordent toutefois sur l'augmentation de la variabilité et de l'intensité des épisodes climatiques (précipitations, sécheresses) avec un impact sur les types de cultures ou l'érosion des sols.

L'augmentation globale des températures et multiplication des phénomènes extrêmes

Selon l'étude du CSAO/OCDE¹³, « Le réchauffement sera vraisemblablement supérieur à la moyenne mondiale dans cette région, avec vers la fin du siècle

11 p46 <https://ccafs.cgiar.org/publications/mapping-hotspots-climate-change-and-food-insecurity-global-tropics#.WX9T1FFpyo>

12 CSAO/OCDE (2010), Climat sahélien : rétrospective et projections, Incidences sécuritaires du changement climatique au Sahel (SICCS), Paris, <https://www.oecd.org/fr/csao/publications/47093854.pdf>.

13 CSAO/OCDE (2010)

des températures de 3 à 4 degrés plus élevées que celles des vingt dernières années du XXe siècle. [...] D'un point de vue géographique, les plus forts réchauffements (environ 4 degrés) se localisent généralement à l'intérieur des terres, et en particulier dans la partie occidentale du Sahel. [...] Le réchauffement maximum devrait se produire pendant les mois d'été (Christensen et al., 2007). ».

Par ailleurs, l'étude précise que « Pour des raisons thermodynamiques, les événements pluvieux intenses devraient le devenir encore plus. Il n'y a pas de convergence entre les modèles sur la probabilité que les saisons extrêmement sèches ou extrêmement pluvieuses deviennent plus courantes dans la région, mais on peut affirmer avec beaucoup plus certitude que des saisons extrêmement chaudes seront plus fréquentes à l'avenir. »

Tous ces facteurs hydrométéorologiques s'ajoutant à une disponibilité variable des terres arables pour les paysans selon les pays et à une forte démographie, la pression sur les ressources agricoles s'annonce élevée.

Dans la région de Dori-Téra:

Dori et Téra se trouvent dans la zone climatique Sahélienne. Cette zone reçoit 300 à 600 mm de pluie en moyenne par an et est propice à l'agro pastoralisme. Seuls les tableaux relatifs à Dori sont disponibles mais ils éclairent sur la situation dans la zone.

Tableau 9.1 : Hauteur de pluie annuelle (en mm) et nombre annuel de jours de pluie dans les postes de la région du Sahel

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Poste de Dori										
Hauteur de pluie	753	311	722	397	519	503	417	447	528	624
Nbre de jrs de pluie	56	37	55	37	46	46	40	46	39	53

Tableau 9.2 : Températures extrêmes (en °C) de Dori

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Station de Dori									
Température minimale	22,9	22,9	23,4	22,7	23,0	22,3	23,8	23,6	23,1
Température maximale	37,2	37,7	37,2	37,5	37,4	36,6	37,8	37,6	37,3

Source : INSD

Le nombre de jours de pluie à Dori est en augmentation depuis 2009. Les températures sont relativement stables depuis 2003. Au Nord de la commune urbaine de Téra, les précipitations sont assez faibles, il y a donc peu de cultures irriguées¹⁴. C'est par contre une zone d'élevage avec de nombreuses enclaves pastorales (enclos prévus pour l'élevage). La majeure partie de la commune urbaine de Téra présente des sols hydromorphes¹⁵, une pluviométrie d'environ 500mm par an, et donc un potentiel pour l'agriculture d'irrigation. L'insuffisance d'enclaves pastorales entraîne une forte pression des animaux sur les récoltes proches de points d'eau pour l'abreuvement.

L'agriculture constitue le moteur de l'économie locale de la région et permet de nourrir les populations car il s'agit de cultures vivrières autoconsommées. En fonction de la pluviométrie et des différents types de sols¹², sont cultivés dans les zones dunaires le mil, le sorgho, le niébé (culture sous pluie), l'arachide, le gombo, le sésame, l'oseille (culture sous case). Là où la pluviométrie est fréquente et suffisante on cultive des céréales comme le mil et le sorgho en grandes quantités. Dans la vallée du fleuve Niger ou les vallées des trois affluents du fleuve (Gorouol, Dargol et Sirba), les sols sont essentiellement de nature argileuse ou argilo-sableuse¹².

Les inondations sont fréquentes à Dori au Burkina-Faso et peuvent faire des dégâts importants, comme en 2012¹⁶ lorsque plus de 150 maisons se sont effondrées, obligeant 86 familles à se déplacer. 119 champs ont été envahis par les eaux empêchant par la suite les récoltes. A Téra, les crues du fleuve Niger suite à de fortes précipitations entraînent aussi des inondations, comme celle de juin 2017¹⁷ qui a détruit 45 maisons et touché plus de 300 personnes dans la grande région de Tillabéri, tuant une personne à Téra¹⁸.

Selon la méthodologie développée par l'étude ESPON « Climate – climate Change and Territorial Effects on Regions and Local Economies in Europe »¹⁹, différents types de vulnérabilités d'un territoire, et caractériser ses capacités adaptatives pour évaluer son potentiel d'adaptation.

La saison des pluies est courte et les pluies sont mal réparties dans l'espace²⁰, avec en plus une structure géologique peu propice à une bonne qualité des nappes phréatiques. Un barrage à Téra et des mares – notamment la grande

14 Issa Abdou Yonlihinza. Transports et désenclavement dans la problématique du développement local à Téra au Niger. Economies et finances. Université Toulouse le Mirail - Toulouse II, 2011. « Les zones agro-climatiques » p 147

15 Issa Abdou Yonlihinza. Transports et désenclavement dans la problématique du développement local à Téra au Niger. Economies et finances. Université Toulouse le Mirail - Toulouse II, 2011. « Les zones agro-climatiques » p 148

16 Site d'information burkinabé : <http://lefaso.net/spjp.php?article49800>

17 http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/NER_Flash_Inondations_16062017.pdf

18 <http://www.nigerinter.com/2017/06/communiqu%C3%A9-du-conseil-des-ministres-du-vendredi-16-juin-2017/>

19 ESPON Climate : <https://www.espon.eu/programme/projects/espon-2013/applied-research/espon-climate-climate-change-and-territorial-effects>

20 Atlas français de la coopération décentralisée et des autres actions extérieures, Partenariat « Appui institutionnel au développement et au renforcement de la gouvernance locale à Téra » : <https://pastel.diplomatie.gouv.fr/cncdext/dyn/public/atlas/detailProjet.html?criteres.prjld=6092>

mare de Dori – donnent accès à des eaux de surface, mais qui se tarissent rapidement après la fin des pluies. Le manque de ressources en eau a des conséquences dommageables sur l'hygiène, la santé, et le secteur économique du maraîchage et de l'élevage, donc sur l'alimentation. Couplé à l'enclavement du territoire, l'impact sur les personnes est fort et on peut donc parler de vulnérabilité sociale.

Les sols, qui ont une capacité d'adaptation limitée aux épisodes de sécheresse et de pluies intenses, constituent une vulnérabilité physique et environnementale. Durant la saison des pluies, les maisons peuvent être détruites par les pluies diluviennes et inondations, les pistes impraticables pour se rendre au marché ou pour accéder aux services de base comme la santé (l'hôpital régional se situe à Dori).

Les phénomènes extrêmes limitent les cultures, et les altérations de la pousse des végétaux accentuent la vulnérabilité économique, puisque les activités agricoles, les échanges sur les marchés sont contraints. Les secteurs économiques liés à l'agriculture et à l'élevage sont particulièrement sensibles aux changements climatiques.

À partir de ce diagnostic, il s'agit d'évaluer les capacités économiques et institutionnelles du territoire à se relever, gérer les événements d'un point de vue politique et de la planification, et à renouveler les infrastructures et continuer à produire de la richesse.

Quels sont les enjeux d'adaptation pouvant faire l'objet de projets de coopération transfrontalière ?

Le Programme d'action national pour l'adaptation aux changements climatiques (juillet 2006)²¹, appuyé par le Fonds pour l'Environnement Mondial et le Programme des Nations Unies pour le Développement, contient des pistes en matière de mesure d'adaptation à mettre en œuvre dans différents secteurs de l'agriculture, de l'élevage et de la santé, pertinents pour la Région du Tillabéri.

21 <http://unfccc.int/resource/docs/napa/ner01f.pdf>

Secteur	Solutions pertinentes en matière d'adaptation
Agriculture	<ul style="list-style-type: none"> • la maîtrise de l'eau (utilisation rationnelle des ressources en eau) • la création des banques céréalières ; • la protection des berges et la réhabilitation des mares ensablées ; • la promotion des AGR et développement des mutuelles ; • le développement des actions de CES/DRS à des fins agricoles, forestières et pastorales ; • le renforcement des capacités des services techniques ; • la vulgarisation des espèces animales et végétales les mieux adaptées aux conditions climatiques ; • la production et la diffusion des informations agro-météorologiques ; • la diversification et l'intensification des cultures irriguées ; • la réhabilitation des cuvettes pour la pratique des cultures irriguées ;
Elevage	<ul style="list-style-type: none"> • le développement des actions de CES/DRS à des fins agricoles, forestières et pastorales ; • le renforcement des capacités des services techniques ; • la vulgarisation des espèces animales et végétales les mieux adaptées aux conditions climatiques ; • la promotion des Banques Aliments Bétail ; • la création des boutiques de produits vétérinaires ; • l'introduction des espèces fourragères en milieu pastoral ; • la promotion du maraîchage et de l'élevage péri-urbains ; • la réhabilitation et la gestion rationnelles des couloirs de passage ;
Santé	<ul style="list-style-type: none"> • le renforcement des capacités des services techniques ; • la contribution à la lutte contre les maladies climato-sensibles.

Ces pistes d'actions sont accompagnées de fiches actions plus détaillées, avec des projets pilotes prévus par régions.

La Région du Tillabéri est notamment concernée par les fiches-actions suivantes :

- Promotion des activités génératrices de revenus et développement des mutuelles (Fiche n°6)
- Mobilisation des eaux de surface et exploitation des eaux souterraines (Fiche n°7)
- Production et diffusion d'informations agro-météorologiques (Fiche n°8)
- Création de banques céréalières (Fiche n°9)
- Contribution à la lutte contre les maladies climato-sensibles (Fiche n°10)
- Développement des actions Conservation des Eaux et des Sols / Défense et Restauration des Sols à des fins agricoles, forestières et pastorales (Fiche n°11)

- Renforcement des capacités matérielles, techniques et organisationnelles des producteurs ruraux (Fiche n°14)

Les actions prévues peuvent faire l'objet de coopérations transfrontalières :

- en termes de mutualisation des outils : banque céréalières, outils d'informations agro-météorologiques ;
- en termes d'actions concertées : lutte contre les maladies climato-sensibles, renforcement des capacités ;
- en termes d'échanges de bonnes pratiques : gestion de l'eau et des sols, partage de pratiques agricoles résilientes aux changements climatiques...

Sont également prégnants les enjeux de désenclavement de la région pour un meilleur accès des populations aux services de base (notamment la santé) et pour favoriser les échanges transfrontaliers permettant d'assurer la sécurité alimentaire (marchés et commerce transfrontalier).

Quels obstacles rencontrent les acteurs?

Afin d'élaborer des projets réellement transfrontaliers, avec une gouvernance intégrée, les autorités locales doivent pouvoir s'appuyer sur des cadres juridiques stables, permettant les actions de coopération transfrontalière. Les obstacles sont donc d'abord de l'ordre de l'achèvement et de l'opérationnalisation des cadres juridiques prévus. Un atelier a été organisé en 2016 avec l'Autorité du Liptako-Gourma sur les cadres juridiques de la coopération transfrontalière. Les obstacles et manques dans les législations au Burkina Faso, au Niger et au Mali ont fait l'objet d'un inventaire, afin d'être traités.

Les faibles capacités des autorités locales demeurent un problème plus vaste, de même que le manque de financements pérennes pour des projets stables et durables dans le temps.

Recommandations

Au niveau local:

- Décliner l'initiative du SATI sur toutes les zones frontalières d'Afrique de l'Ouest :
 - Des SATI sont en cours de discussion pour le corridor littoral de la Côte d'Ivoire au Nigéria et pour la vallée du fleuve Sénégal. L'exercice pourrait être répliqué sur les espaces Katsina-Kano-Maradi-Zinder, l'Union de la Rivière Mano, la Sénégambie méridionale, etc.
 - Ces schémas se basent sur un diagnostic territorial pour nourrir une stratégie et prioriser des projets structurants et gagnant-gagnant pour l'espace transfrontalier concerné, selon
 - Un plan d'action de qualité permettant d'attirer des investissements.

Au niveau régional:

- Permettre l'accès à une information territorialisée sur les changements climatiques, afin d'adopter des stratégies pertinentes
- Favoriser les projets multi-pays voire transfrontaliers, qui concernent plusieurs pays et correspondent à des bassins de commerce et de vie. De tels projets auront un effet plus direct et efficace sur la sécurité alimentaire dans ces régions où les populations dépendent de la coopération pour faire face aux crises
- Organiser des revues transfrontalières à partir d'initiatives existantes telles le C3 Sahel afin de résoudre les obstacles à la coopération de nature législative et améliorer le cadre législatif des pays en conséquence (notamment l'autonomie locale et l'effectivité de la décentralisation de manière générale)
- Renforcer les capacités des autorités locales en termes de ressources humaines : faciliter la mise à disposition de fonctionnaires d'Etat dans les territoires, afin de faire monter en compétence les personnels des collectivités
- Renforcer les capacités des autorités locales en termes de ressources propres, notamment par une amélioration de la fiscalité locale
- Permettre l'accès à des financements pérennes pour des projets stables et durables dans le temps

Projets et initiatives transfrontalières actuelles et futures dans le domaine environnemental et climatique

De nombreux projets transfrontaliers existent entre Dori et Téra et plus largement dans la région du C3 Sahel, soutenue par le PCTL de l'UEMOA, financé par la Coopération suisse.

Le SATI s'appuie sur des projets structurants et intégrés aux perspectives des zones agrosylvopastorales. Il s'agit notamment de :

Mobilisation des eaux de surface et exploitation des eaux souterraines

Des aménagements hydrauliques doivent être réalisés car malgré les actuelles retenues d'eau, les ressources en eau tarissent dès la fin des pluies. Des aménagements peuvent concerner des forages (eaux souterraines), des barrages ou des mares (eaux de surface). Des investissements ont ainsi financé des aménagements autour de la mare de Dori : une digue construite augmente la capacité de retenue d'eau et lutte contre les inondations. Sa capacité est aujourd'hui de 2,5 millions de m³²². Il s'agit d'un lieu de transit des oiseaux migrateurs et d'un point d'eau pour le bétail transhumant qui est stratégique au niveau transfrontalier.

Au Mali, le barrage de Gossi joue également ce rôle avec une forte capacité de retenue d'eau qui attire beaucoup d'éleveurs des pays voisins lors de la transhumance. Des travaux de réhabilitation sont prévus sur ce barrage. Le barrage de Téra, construit dans les années 1980 par la coopération chinoise, doit faire l'objet d'entretien car il est fortement ensablé²³. Ce barrage a pourtant un potentiel important pour l'alimentation en eau de la population et du bétail, pour les cultures de décrue et l'activité piscicole. Les forages pour leur part impliquent des investissements beaucoup plus lourds, d'environ 7 millions de francs CFA pour un forage²⁴.

Contribution à la lutte contre les maladies climato-sensibles

Un parc de vaccination est mis en place à l'ouverture de pistes de transhumance et la présence de services vétérinaires a été organisée sur ces zones, accompagnée de campagnes de sensibilisation auprès des éleveurs et organisations d'éleveurs²⁵.

22 Entretien avec M. Aziz Ahmed Diallo, maire de Dori et Président du C3 Sahel

23 Atlas français de la coopération décentralisée et des autres actions extérieures, Partenariat « Appui institutionnel au développement et au renforcement de la gouvernance locale à Téra » : <https://pastel.diplomatie.gouv.fr/cncdext/dyn/public/atlas/detailProjet.html?criteres.prjld=6092>

24 Brochure d'information sur l'IGMVSS : <http://www.fao.org/3/a-az713f.pdf>

25 Brochure d'information sur l'IGMVSS : <http://www.fao.org/3/a-az713f.pdf>

Accessibilité

De par les caractéristiques du sol, les pistes sèches de la région sont praticables, mais pendant l'hivernage, les pluies parfois torrentielles dégradent la condition des routes. Des ouvrages de franchissement sont alors nécessaires²⁶. Certaines zones deviennent inaccessibles, ce qui pose des problèmes de sécurité pour les populations : sans accès routier, il est impossible de parvenir jusqu'au centre hospitalier régional hospitalier de Dori, qui est l'hôpital de référence pour la région. Le développement du réseau routier régional et la construction d'ouvrages de franchissement sont prévus par le SATI, notamment entre Téra (Niger) et Sebba (Burkina Faso).

Lutte contre la désertification et la dégradation des sols

Des actions transfrontalières sont organisées en lien avec l'Union Africaine et la FAO dans le cadre de l'Initiative de la Grande Muraille Verte pour le Sahara et le Sahel (IGMVSS)²⁷. Ce programme panafricain lancé en 2007 par l'Union Africaine contribue à la lutte contre la désertification et la dégradation des sols et contribue à renforcer la sécurité alimentaire et la résilience des communautés locales au changement climatique. Il implique de nombreuses actions d'adaptation avec pour objectifs de protéger le sol, augmenter la production alimentaire ainsi que la disponibilité et qualité de l'eau : reforestation, formation des populations locales à la régénération naturelle assistée et à la gestion durable de la forêt, forages et construction de retenues d'eau, etc.

L'initiative est aujourd'hui un programme régional pour l'aménagement durable des territoires et la gestion durable des terres, comprenant également des actions de développement d'une agriculture maraîchère de subsistance et d'activités économiques durables. Il s'étend de Dakar à Djibouti, mais d'autres pays africains demandent à y adhérer (Maroc, République Démocratique du Congo, etc.).

Le projet FLEUVE²⁸ (Front Local Environnemental pour une Union Verte) est une composante du projet régional de la Grande Muraille Verte au Sahel et vise l'intégration de la gestion des ressources naturelles (terres, forêt communale) et des risques écosystémiques dans le plan de développement de la commune de Dori, et donc le développement d'activités économiques autour de la forêt et de productions maraîchères de subsistance. La mise en œuvre de ce projet s'appuie sur des partenariats multi acteurs incluant les secteurs publics et privés dans le cadre d'une contribution à la mise en œuvre de l'Initiative de la Grande Muraille Verte au Burkina Faso. Il est mis en œuvre par la Mairie de Dori, la Coordination Nationale de la Grande Muraille Verte (CN/GMV) du Burkina et l'ONG « Réseau Sahel Désertification » (RéSaD)

26 Brochure d'information sur l'IGMVSS : <http://www.fao.org/3/a-az713f.pdf>

27 Brochure d'information sur l'IGMVSS : <http://www.fao.org/3/a-az713f.pdf>

28 Entretien avec le Maire de Dori, M. Ahmed Aziz DIALLO et les techniciens de la commune de Dori

avec l'ONG «Union Internationale pour la Conservation de la Nature» (UICN) comme agence fiduciaire. Il bénéficie du financement de l'Union Européenne via le Mécanisme Mondial de la Convention des Nations Unies de Lutte Contre la Désertification (CNULCD).

Depuis les premières actions entreprises sur la commune de Dori en 2016, plusieurs activités ont eu lieu autour de la forêt communale :

- plantation dans la forêt communale de 60 000 plants d'espèces impliquant les hommes et femmes de 7 villages de la commune
- travaux sur la clôture de la forêt communale sur 4,2 km
- confection et implantation de panneaux de signalisation de la forêt communale
- formation de comités villageois et inter-villageois de gestion de la forêt
- achat d'équipements, intrants maraîchers et semences vivrières au profit de 40 producteurs

D'autres activités ont contribué à sécuriser la disponibilité de l'eau dans la commune :

- construction de 2 bassins de rétention d'eau de pluie d'une capacité de 200 à 300 m³ chacun
- équipement d'un forage en matériel solaire de pompage

Certaines activités menées en synergie avec le Programme Alimentaire Mondial (PAM) et le Projet transfrontalier de la Grande Muraille Verte /Centre National des Semences Forestières (CNSF) ont permis le développement de l'agriculture de subsistance et le renforcement de la sécurité alimentaire :

- réalisation en deux phases de 880 ha de demi-lunes agricoles, de ZAI forestier
- activités de reboisement d'au moins 40 000 plants d'espèces locales, mobilisant 1 797 producteurs et les habitants de 32 villages – avec une participation des femmes de plus de 60%
- accompagnement de plus de 124 000 millions de FCFA pour l'assistance alimentaire

Enfin, le projet permet toujours de soutenir le développement d'activités économiques durables pour le territoire, comme la structuration des filières

niébé, fourrage et sésame (appui pour la réalisation d'études) et l'implantation de l'apiculture (installation de ruches, actions de formation et équipement des apiculteurs, suivi et conseils aux apiculteurs) qui permet de plus de rendre des services environnementaux (pollinisation).

Promotion des activités génératrices de revenus

La transformation des produits de l'élevage, comme le lait et la viande, sont des activités à forte valeur ajoutée qui permettraient d'augmenter le revenu des producteurs et de contribuer à la sécurité alimentaire de la région. Cela demande des investissements de bout en bout de la chaîne de valeur transfrontalière de l'élevage et du commerce du bétail : alimentation du bétail, abattoirs, magasins de stockage du lait et de la viande dans des chambres réfrigérées, ateliers de transformation pour le fromage et la découpe de la viande...

Renforcement des capacités matérielles, techniques et organisationnelles des producteurs ruraux

La construction d'abattoirs à Tillabéri et Tombouctou est prévue afin de valoriser la filière viande dans l'espace du C3 Sahel.

Des études doivent être réalisées pour le développement d'une l'industrie laitière dans la zone. À Dori, un projet de construction d'une usine de production d'alimentation pour le bétail pourrait voir le jour, dans le cadre d'un Partenariat Public-Privé entre un opérateur économique de la région, la municipalité et l'Etat. Des magasins de stockage devraient être construits dans d'autres communes de la zone au Burkina Faso, au Niger et au Mali.

Tout comme le développement d'une industrie laitière, la formation professionnelle technique a été identifiée comme prioritaire dans la région du C3 Sahel. Il s'agit de former, notamment les jeunes, aux techniques des principales activités de l'espace transfrontalier : élevage, artisanat, énergie solaire. Le SATI prévoit également le financement de microprojets d'entreprises pour soutenir la création d'activités par les jeunes et les femmes.

D'autres projets menés à un autre niveau, par des organisations internationales notamment, visent la diffusion de bonnes pratiques agricoles au niveau des autorités locales et des producteurs ruraux, pour une agriculture intelligente et résiliente au changement climatique.

La Banque Mondiale finance ainsi depuis 2016 le « Climate Smart Agriculture Support Project » au Niger²⁹. Le projet prévoit, jusqu'en 2022, d'améliorer la productivité agricole dans des communautés ciblées en développant des

²⁹ Fiche explicative de la Banque Mondiale sur le « Climate Smart Agriculture Support Project » : <http://documents.banquemondiale.org/curated/fr/530641522419514807/pdf/Disclosable-Version-of-the-ISR-Climat-Smart-Agriculture-Support-Project-P153420-Sequence-No-04.pdf>

pratiques d'adaptation au changement climatique, et d'augmenter la capacité de faire face aux situations de crise ou d'urgence.

Il implique l'élaboration de 15 plans pilotes pour une agriculture intelligente et de sous-projets intégrés et la mise en place d'un numéro d'appel pour les producteurs, qui auront ainsi accès à de l'information climatique, de l'information sur les marchés et sur les bonnes pratiques agricoles. Pendant les trois premiers mois, le centre d'appel a pu dispenser des conseils à plus de 7800 producteurs. Environ 1000 tonnes de semences résistantes aux sécheresses ont été distribuées à plus de 123 000 paysans.

De tels projets, parce qu'ils concernent des localités frontalières, comme Tillabéri (à l'Est de Téra) et Maradi (frontière Niger-Nigéria, espace Kano-Katsina-Maradi-Zinder), peuvent avoir un effet sur la résilience alimentaire de la région transfrontalière dans son ensemble.

Toutefois, des projets multi-pays ou s'adressant aux autorités locales de l'espace C3 Sahel, par exemple, auraient un effet plus direct et efficace sur la sécurité alimentaire dans la région, les pays étant interdépendants pour la survie des populations aux crises.

Renforcement des capacités des autorités locales dans la mise en place de politiques efficaces pour la sécurité alimentaire de la région

Le manque de capacités des autorités locales en termes de ressources financières et humaines obère la mise en place de politiques efficaces par l'échelon local. En effet, il est difficile d'attirer des personnels compétents vu le faible niveau de rémunération que peuvent proposer les municipalités au regard de leur budget. Le manque de ressources humaines rend compliqué la coordination et la résolution d'obstacles aux échanges régionaux de produits alimentaires.

En effet, malgré les dispositions régionales sur la libre circulation des biens et des personnes, des obstacles à la mobilité et aux échanges céréaliers transfrontaliers subsistent. Il s'agit donc de limiter l'impact négatif de ces restrictions sur la situation alimentaire des zones dites déficitaires en céréales. Cela passe notamment par un dialogue politique structuré, encourageant l'émergence d'une gouvernance partagée des politiques publiques pour la sécurité alimentaire. Des acteurs de la société civile, en lien avec les autorités locales ont ainsi pris en charge la question de l'adaptation des politiques agricoles pour une meilleure résilience alimentaire de la région.

Le projet « Dialogue politique concerté sur la sécurité alimentaire dans les zones transfrontalières d'Afrique de l'Ouest » ou DIAPOCO³⁰ a été mené par

³⁰ Evaluation finale du projet DIAPOCO: https://f3e.asso.fr/media/attached/app_appel/diapoco_tdr_evaluation_finale_vf_mars_2017-382-2382.pdf

l'association Afrique Verte, l'AFD, et les ONG CCFD Terre Solidaire, GRDR, et Développement et Paix de mars 2014 à mai 2017. Le projet a été reconduit jusqu'en mars 2018.

Il consiste, via l'organisation de rencontres et de réunions de travail, à renforcer les capacités des organisations partenaires, de leurs membres et des élus des Collectivités Locales afin de contribuer à l'amélioration de la sécurité alimentaire dans les zones transfrontalières sahéniennes qui ont été en état d'insécurité alimentaire sévère en 2012 (entre le Sénégal, la Mauritanie, le Mali d'une part et le Niger et le Burkina Faso d'autre part). Un point d'accord a été trouvé sur la valorisation des dynamiques locales de production, de transformation et de commercialisation des ressources agro-pastorales. Des activités de formation des autorités locales sur les politiques agricoles à mener pour la sécurité alimentaire sont aussi proposées dans le cadre de ce projet³¹.

31 Quelques liens sur le projet DIAPOCCO : http://www.grdr.org/IMG/pdf/compte-rendu_atelier_diapoco.pdf
<http://ccfd-terresolidaire.org/projets/afrique/comment-renforcer-le-4712>
<http://ecowas-agriculture.org/sites/default/files/LivretEcowap2014-fr-Light.pdf>

Ce guide pratique est publié par le Secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO/OCDE).

Les opinions exprimées et les arguments avancés dans la présente ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE, du Secrétariat du CSAO ou de leurs membres respectifs.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des

frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Merci de citer cet ouvrage comme suit : OCDE/CSAO (2019), Villes frontalières et changement climatique: guide pratique sur les leviers juridiques et financiers, Paris.

*Graphisme : Daniel Krüger,
Martin Rümmele*



Villes frontalières & changement climatique

Gaya (Niger)- Malanville (Benin)

Cette étude de cas décrit la région transfrontalière de Gaya-Malanville. Gaya (Niger) et Malanville (Bénin) sont deux villes distantes de 10 km séparées par le fleuve Niger. Cette agglomération transfrontalière constitue le cœur économique de la région du Dendi. Les deux villes se sont développées le long de l'axe routier Cotonou-Niamey. Les agglomérations frontalières de Gaya (Niger) et de Malanville (Bénin) comptent 111000 habitants en 2018 dont 50368 habitants pour Gaya et 60806 habitants pour Malanville. En 2020, la population estimée est de 135 000 habitants.

Contexte

L'espace transfrontalier formé par Gaya et Malanville, auquel on peut ajouter Kamba (Nigéria), constitue un réseau urbain transfrontalier ou tripôle appelé Dendi Ganda. Le Dendi – qui signifie « au fil de l'eau » – désigne, dans la langue des Songhaï, la région frontalière qui sépare le Bénin du Niger. Les villes et les villages du Dendi sont caractérisés par la dominance de groupes aristocratiques et guerriers issus de l'Empire songhaï. Aujourd'hui, une part importante du commerce transfrontalier est informelle. Ces activités ne s'effectuent pas dans le cadre de coopératives ou de sociétés légalement constituées, leur comptabilité n'est pas conforme aux normes officielles ou nationales, et elles ne sont pas inscrites aux registres de commerce. Du fait de leur position privilégiée, les marchés frontaliers de la région du Dendi se démarquent généralement par leurs infrastructures très développées et par une nette orientation vers les échanges interrégionaux ou la réexportation. De nombreuses villes frontalières tirent leur prospérité des barrières juridiques

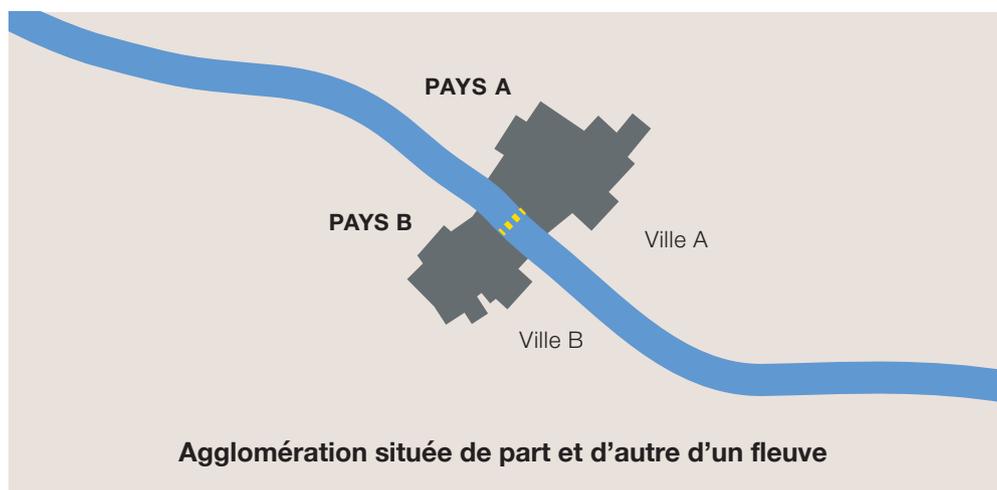
et commerciales qui existent entre deux États, comme les différences au niveau des régimes fiscaux et des taux de change, ou le subventionnement de certains produits tels que les engrais. En outre, les régions transfrontalières pâtissent du manque de synergie au niveau supranational s'agissant des problèmes transnationaux. Le Nigéria ne fait par exemple pas partie de l'UEMOA.

Devant acheminer les biens, au meilleur coût, en dehors des frontières administratives, les marchands sahéliens ont développé des pratiques frontalières qui alternent entre deux stratégies non exclusives : l'esquive et l'arrangement. L'esquive, souvent utilisée par de petits opérateurs économiques, consiste à emprunter des voies détournées pour faire passer des produits interdits dans un État donné. Quant à l'arrangement, il s'agit d'une négociation entre marchands et fonctionnaires chargés de la surveillance du territoire national, qui s'impose comme une nécessité dès lors que des flux conséquents sont régulièrement convoyés à travers les frontières. Ces deux stratégies illustrent bien le fait que la maîtrise de la mobilité au Sahel est liée à une capacité à maîtriser les lieux. La rentabilité des négoce a conduit à subordonner la collaboration interétatique en matière de répression des fraudes au maintien de relations interpersonnelles entre marchands et fonctionnaires.

Dans la région de Gaya, Malanville et Kamba, par exemple, ce fonctionnement affecte le commerce des céréales, des hydrocarbures et des textiles, qui représentent une part importante des produits susceptibles de traverser les frontières. Ainsi, le maïs, le mil et le riz du Bénin sont exportés depuis de petits ports clandestins situés sur le fleuve Niger, ce qui permet, chaque saison, de réduire les frais de transport routier et de contourner les services douaniers et les autorités frontalières. En cas de pénurie de céréales au Niger, ces réseaux permettent d'acheminer les produits agricoles vers Niamey, la capitale du pays, en trois jours de pirogue à moteur ; lorsque la situation s'améliore, notamment après les récoltes, les produits sont acheminés vers le port fluvial de Gaya pour être vendus localement. Bien que ce type de commerce revête une importance considérable du point de vue de la sécurité alimentaire, il est loin de générer des profits aussi importants que ceux des hydrocarbures. La proximité du Nigeria et du Bénin par voie fluviale ou terrestre favorise le développement d'un vaste réseau de contrebande en provenance des villes nigérianes situées en aval de Gaya. Une brigade fluviale est chargée d'intercepter les trafiquants transportant du carburant dans des pirogues en provenance du Nigeria. Cependant, la multiplicité des réseaux et le manque évident de moyens compromettent cette tâche.

Le commerce de vêtements d'occasion fournit un autre exemple très représentatif des flux frontaliers, essentiellement destinés à la réexportation à l'échelle internationale et qui se sont développés à la suite des restrictions à l'importation décrétées par le Nigeria. Ces flux reposent sur des relations commerciales qui lient certains propriétaires de grands entrepôts à Gaya

et à Malanville à d'autres importateurs nigériens désireux de transporter de larges stocks de vêtements en provenance des États-Unis et d'Europe occidentale. L'efficacité de leurs réseaux pour traverser les frontières, l'absence de coopération transfrontalière des gouvernements et la complicité évidente des autorités, permettent aujourd'hui à ces marchands d'approvisionner les grands marchés sahéliens en textile importé.



Quelle gouvernance locale applicable aux dimensions environnementales ?

Au niveau de la coopération décentralisée, Gaya et Malanville ne semblent pas participer à des jumelages internationaux. En transfrontalier, plusieurs démarches cependant existent.

La Commission du fleuve Niger créée en 1963 donnait un premier cadre de concertation sur les infrastructures utilisant le fleuve partagé par 9 États Bénin, Burkina, Cameroun, Guinée, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Nigeria, Tchad¹. L'Autorité du bassin du Niger (ABN), qui l'a remplacé en 1980, coordonne les politiques nationales de mise en valeur des ressources en eau et vise à planifier le développement du bassin, notamment à travers la réalisation d'ouvrages et de projets communs².

Au niveau national, le Bénin s'est doté en 2012 d'une Politique Nationale de Développement des Espaces Frontaliers (PNDEF) portée par l'Agence Béninoise de Gestion Intégrée des Espaces Frontaliers (ABeGIEF). Celle-ci a organisé un forum linguistique transfrontalier à Malanville en 2015. Les autres actions concernant l'espace Dendi sont plutôt liées à la gestion de différends frontaliers. Le Niger ne dispose pas de politique nationale des

1 <http://www.oecd.org/fr/csao/publications/38410112.pdf>

2 <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/doc/typespace/frontier/FrontDoc.htm>

espaces frontaliers qui permette de coordonner des actions transfrontalières avec des pays voisins.

Malanville et Gaya, ainsi que Kamba (Nigéria) posent les jalons d'une coopération transfrontalière plus formelle en signant un protocole d'entente le 21 juillet 2016 à Kamba. L'événement a réuni les élus locaux, les autorités administratives et coutumières, les services techniques, les organisations de la société civile des communes de Gaya au Niger, Malanville au Bénin et Kamba au Nigéria. Ce protocole d'entente assure la maîtrise d'ouvrage d'un programme de coopération transfrontalière locale (PCTL) appuyé par la coopération suisse³. En vue de préparer le SATI de Gaya-Malanville, une étude de la Coopération suisse sur l'accessibilité a été réalisée.

La Coopération suisse est très active dans la mise en synergie entre Gaya, Malanville et Kamba. La dynamique de coopération a évolué d'une coopération de fait – avec des flux, des échanges entre les habitants – à une coopération institutionnelle entre les villes. Des réunions périodiques sont instituées pour traiter de la mobilité des personnes et des biens, de l'état des routes, etc. Il s'agit d'une porte d'entrée pour favoriser les projets. Le programme de la coopération suisse ne s'occupe pas spécifiquement des inondations et du changement climatique mais d'autres acteurs travaillent sur le sujet, comme la Croix Rouge qui produit des cartographies des inondations, entreprend la construction de digues de protections et de structures d'irrigation.

Enfin, la CEDEAO a lancé un programme régional d'appui à la coopération transfrontalière (PRACT) 2017-2021 avec un accent sur l'espace transfrontalier Bénin-Niger-Nigéria. Les principaux projets qui doivent être élaborés sont : la mise en place et la formalisation d'une gouvernance transfrontalière; l'aménagement de l'espace et le développement des infrastructures et le développement durable des activités agropastorales et la gestion des ressources naturelles.

Enjeux de la coopération transfrontalière face au changement climatique

Le fleuve Niger est une ressource commune permettant le développement de cultures irriguées et d'ouvrages d'hydroélectricité, pour accroître l'autonomie énergétique et alimentaire de la région du Sahel. Il y a donc un enjeu partagé de gestion équitable et durable de cette ressource pour le développement économique et la réduction de la pauvreté dans la vallée du fleuve Niger.

Les écosystèmes précieux qui y vivent présentent également un enjeu de conservation. Pour cela, la gouvernance de cette coopération régionale, qui doit être solide et transparente, est à relever pour la résilience du Bassin du Niger. Dans le cadre du PCTL, les axes stratégiques développés concernent

3 https://www.urbaplan.ch/wp-content/uploads/2017/07/15068_plaquette_6.pdf

notamment le renforcement des filières agricoles transfrontalières local (améliorer l'exploitation du potentiel agricole de la plaine fluviale du Niger et de lever ; les entraves administratives qui affectent les filières de commercialisation) et le respect des spécificités de l'écosystème fluvial (réalisation d'aménagements fluviaux).

Le choix de l'agglomération transfrontalière de Gaya-Malanville

L'agglomération transfrontalière de Gaya et Malanville est un objet d'étude intéressant car il constitue un territoire transfrontalier intégré, disposant de marchés frontaliers, parcourus par de nombreux flux économiques, commerciaux, socio-culturels... Cette agglomération se situe dans un espace traversé par des populations caractérisées par une vraie homogénéité socio-culturelle et linguistique.

Gaya-Malanville constitue également un lieu de transit entre Cotonou et Niamey et est également facilement accessible depuis le Burkina Faso, le Mali, le Niger et le Nigéria. Ce territoire dispose d'un poste de contrôles juxtaposés situés à Malanville et d'un pont transfrontalier sur le fleuve Niger, deux infrastructures qui facilitent grandement les échanges et les pistes de coopération.

Plusieurs démarches récentes de rapprochement transfrontalier (protocole d'entente Gaya-Malanville-Kamba) et de programmes de coopération (PCTL, PRACT) y ont été initiées.

La coopération transfrontalière entre Gaya et Malanville

La première centralise les grossistes souhaitant commercer avec le Nigéria, qui interdit les importations de nombreux biens comme les vêtements d'occasion. Chaque jour, des centaines de camions chargés de produits alimentaires, de biens manufacturés, de pétrole et de concentrés uranifères empruntent la route à voie unique très fréquentée qui traverse Gaya, en direction du Golfe de Guinée ou des autres grandes villes du Sahel. Par le couloir de Cotonou, dans lequel se situe Gaya, transitent la moitié des biens importés du Niger et les trois quarts de ses exportations totales en valeur. La position stratégique de la ville, aux confins de trois États, attire depuis trente ans les grossistes qui y ont construit des dizaines d'entrepôts. La ville s'étend désormais sur quatre kilomètres de long et le noyau urbain – qui à l'origine se concentrait autour du centre historique de Gaya – a gagné plus de dix fois en taille. L'emplacement de Gaya est également stratégique de par sa relative proximité avec le port de Cotonou (à une distance de 700 km sur la RNIE2, la principale route nord-sud du Bénin qui relie le fleuve Niger à Cotonou), d'où il est possible de transporter des textiles en franchise de droits de douane. Grâce à cette situation géographique privilégiée, les commerçants peuvent

importer des textiles exonérés de droits de douane et négocier leur vente auprès de marchands nigériens qui les réexportent vers leur pays et, dans une moindre mesure, vers le Tchad, le Cameroun, le Mali et le Burkina Faso. Ce commerce est dominé par une vingtaine de grands négociants du Niger, par des Igbo du Nigeria et par un petit nombre de Tunisiens et de Libanais, dont certains ont quitté Cotonou, Lomé ou le Burkina Faso pour Gaya. Ces importations mettent en évidence la dépendance croissante du Niger vis-à-vis des céréales achetées sur le marché mondial, comme le riz ou le blé, ainsi que l'augmentation spectaculaire des importations de biens intermédiaires et de biens de consommation finale (matières plastiques, machines, ciment, sucre, lait), due à l'urbanisation rapide du pays.

À quelques kilomètres au sud se trouve Malanville (60 806 habitants), centre régional pour les biens agricoles produits dans la vallée du fleuve Niger, comme les oignons, le manioc et les céréales. Créé à l'époque coloniale, le marché de Malanville est l'un des plus importants du Bénin après celui de Dantokpa à Cotonou, et son rôle d'entrepôt de biens à destination de l'ouest du Niger ne cesse de se renforcer. Ses activités d'import-export concernent essentiellement les produits agricoles du Golfe de Guinée ou du marché mondial, ensuite redistribués sur les marchés sahéliens. Grâce à sa situation géographique stratégique sur l'axe Cotonou-Niamey, à l'installation de commerçants étrangers et à un faible niveau d'imposition, le marché attire des clients internationaux.

C'est grâce au commerce transfrontalier que cet espace transfrontalier s'est développé. Gaya et Malanville disposent de deux marchés fortement connectés. Celui de Malanville constitue cependant le marché principal. Il représente le deuxième marché international du Bénin après celui de Cotonou car il est très accessible depuis le Niger, le Nigeria, le Burkina Faso et le Mali. En transfrontalier, il applique une forme de protectionnisme sur certains produits : les producteurs d'oignon du Niger n'ont par exemple pas accès au marché de Malanville avant l'écoulement des stocks des producteurs béninois. La présence des marchés a contribué au développement d'emplois du tertiaires (services bancaires, services de transport, de communication...).

Mais l'interaction transfrontalière n'est pas uniquement commerciale. La population locale s'identifie à cet espace. Les raisons du franchissement de la frontière sont avant tout socio-culturelles et à plus de 60% dues à des causes familiales. Il y a également une utilisation transfrontalière des services de santé, une scolarisation des enfants de l'autre côté de la frontière d'où la présence d'enseignants béninois à Gaya.

En 2014, un **poste de contrôles juxtaposés (PCJ)** situé à Malanville est inauguré. Gaya et Malanville renforcent ainsi leur fonctionnement en « villes jumelles » en centralisant un important flux entrant et sortant de populations et de marchandises diverses. Le PCJ contribue au sentiment d'appartenance

à un espace commun et renforce l'intégration transfrontalière de cet espace.

Cet équipement entre dans le cadre du programme de facilitation du transit routier inter-États de l'Union économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) entamé depuis 2005 et, de la politique de libre circulation et libre échange de la Communauté des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO).⁴

Risques liés aux fleuves en Afrique de l'Ouest

Bien que les épisodes de sécheresse constituent un risque plus connu et facilement assimilé à l'Afrique de l'Ouest lorsque l'on parle de changements climatiques (notamment du fait de la sécheresse des années 1970 à 2000), les inondations sont un phénomène de plus en plus récurrent.

Des épisodes de fortes pluies accompagnées d'inondations destructrices et meurtrières ont eu lieu en 2007, 2010 et 2013, 2015 et 2017 au Sénégal, en Mauritanie, en Gambie, au Mali, au Bénin, au Togo, au Burkina Faso, au Niger et au Nigéria, entre autres.

Les inondations peuvent être liées à des pluies diluviennes et à la crue d'un fleuve ou d'une rivière (brusque augmentation du débit) qui sort de son lit et envahit les zones basses environnantes (vallée, plaine). Elles sont aggravées par l'incapacité des sols à absorber les pluies (appauvrissement des sols dû aux sécheresses ou à l'activité humaine), la déforestation (ruissellement accéléré de l'eau sur le sol dénudé, moindre infiltration dans le sol) et les activités humaines (artificialisation des sols, constructions, barrages...)⁵ mais aussi par l'ensablement du lit du fleuve, lui-même d'origine naturelle mais pouvant être renforcé par le facteur anthropique. Les inondations peuvent s'accompagner de risques d'érosion des sols et de glissement de terrain.

Le SIFEE- Secrétariat International Francophone pour l'Évaluation Environnementale a réalisé une évaluation des risques environnementaux suite aux inondations de 2010 au Bénin dans une sélection de communes⁶. L'étude a établi une typologie de différentes situations pouvant mener à des inondations, identifiant les facteurs de vulnérabilités, la nature du risque et son origine, et décrivant les menaces. Voici un tableau de synthèse produit dans le cadre de cette étude (Tableau 1):

4 <http://journals.openedition.org/tem/3216>

5 Cissé, C. et al. (2007), « Chapitre 4. Prévention des risques », in Marie, J., Morand, P. et N'Djim, H. (Eds.), *Avenir du fleuve Niger*. IRD Éditions. doi :10.4000/books.irdeditions.5220.

6 SIFEE (2013), « Évaluation des risques environnementaux des inondations de 2010 au Bénin: cas des communes de Lalo, Dogbo, Lokossa, Secrétariat International Francophone pour l'Évaluation Environnementale, http://www.sifee.org/static/uploaded/Files/ressources/actes-des-colloques/lome/affiches/GODONOU_TEXTE.pdf.

Tableau 1		Risques environnementaux en rapport avec les causes naturelles et anthropiques	
Causes d'inondation	Facteur de vulnérabilité	Description des menaces	Nature du risque/ origine
Hydrologie de la zone	Localités appartenant à une zone climatique marquée par une forte pluviométrie annuelle	Des pluies abondantes dues à une variabilité du régime pluviométrique	Risque environnemental (naturel)
Hydrographie du milieu	Localités appartenant à un grand ensemble hydrographique	Des communautés envahies par l'eau du fait du débordement des cours d'eau	Risque environnemental (naturel)
Géologie et hydrogéologie du milieu	Communautés installées sur des formations hydro-morphes et/ou peu perméables	"Des aquifères très vite saturés et débordements des eaux de leur lit	«Risque environnemental (naturel)
Anthropisation du milieu (modes d'occupation du sol)	"Insuffisance des réseaux d'assainissement et de drainage des eaux pluviales	Absence de canalisation des eaux vers les lagunes, lacs et/ou fleuves; Débordement des eaux; Érosion ou dégradation des routes;	Risque environnemental (anthropique)
	Dégradation du couvert végétal à des fins agricoles	Désorganisation du paysage; Élargissement du champ de propagation des eaux; Perte de cultures et de récoltes (famine)	Risque environnemental (anthropique)
Anthropisation du milieu (Hygiène et assainissement)	Insuffisance de points d'eau potable	Utilisation de l'eau de marigot, de fleuve, des puits artisanaux, etc. pour la boisson et autres usages - Augmentation des maladies liées à l'eau	Risque sanitaire (anthropique)
	Absence de points de regroupement de déchets ou de décharges contrôlées - Insalubrité;	Insalubrité; Pollution par les déchets	Risque sanitaire (anthropique)

Source : enquête de terrain, sept 2011

En Afrique de l’Ouest, les vallées du fleuve Sénégal et du fleuve Niger connaissent régulièrement des épisodes d’inondations à la saison des pluies. Après le Nil et le Congo, le fleuve Niger est le troisième des grands fleuves d’Afrique : d’une longueur de 4 200 km et avec un bassin théorique d’une superficie de 2 000 000 km², il occupe le cœur de l’Afrique de l’Ouest et une partie de l’Afrique Centrale (Yaya, 1995)⁷.

Constitué par la réunion de quatre branches-mères en Guinée à la frontière de la Sierra Leone (le Niger lui-même, le Tinkisso, le Niandan et le Milo), le fleuve Niger traverse le Mali, l’Etat du Niger, il longe la frontière avec le Bénin, puis traverse le Nigéria et se jette dans l’Océan Atlantique au niveau de la ville de Port Harcourt. Le fleuve Niger reçoit des affluents de Côte d’Ivoire, du Mali et du Cameroun, et son bassin touche également l’Algérie et le Tchad.

Carte du Bassin du Niger



Avec un réseau complexe de bras principaux et d'affluents ou défluent constituant des bras secondaires, le fleuve Niger alimente des lacs et mares, et submerge des plaines d'inondation en période de crue. Il y a ainsi un delta intérieur du Niger, couvrant 18% du territoire du Mali, dans une zone éco-climatique sahélienne avec une pluviométrie inférieure à 550 mm/an.

Cette zone particulière, mais plus généralement la vallée du Niger sont très propices à l'agriculture et à l'élevage transhumant (cultures irriguées et de décrue, pâturages), à la pêche, la chasse et la cueillette. On peut parler d'une « artère nourricière ». La vallée abrite une biodiversité riche dans un milieu autrement désertique.

⁷ Cissé, C. et al. (2007), « Chapitre 4. Prévention des risques », in Marie, J., Morand, P. et N'Djim, H. (Eds.), *Avenir du fleuve Niger*. IRD Éditions. doi :10.4000/books.irdeditions.5220.

Après une période de faible hydraulité entre 1970 et 2005⁸, liée à un niveau plus faible de précipitations annuelles, le débit du fleuve Niger est aujourd'hui plus élevé et a induit des inondations ces dernières années, provoquant des dégâts importants sur l'étendue du bassin, notamment en 2013 et 2014.

À partir des années 1980, dans une période de sécheresse accentuée, le fleuve Niger a été de plus en plus aménagé, dans une volonté de sortir de la dépendance céréalière et énergétique, en développant la riziculture et l'hydroélectricité. Le bassin du Niger présente un potentiel important à ce titre, sachant que seules 9% des terres agricoles aménageables sont irriguées et que seulement 25% du potentiel hydroélectrique est installé, selon une étude de l'Autorité de Bassin du Niger⁹.

La coopération autour du fleuve Niger s'organise à travers l'Autorité du Bassin du Niger dont sont membres le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun, la Côte d'Ivoire, la Guinée, le Mali, le Niger, le Nigéria et le Tchad¹⁰. Les États membres ont signé en 2008 la Charte de l'Eau du Bassin du Niger qui aborde « les activités liées à la connaissance, la gouvernance, la préservation, la protection, la mobilisation et l'utilisation des ressources en eau du bassin » et s'applique au fleuve Niger, à ses affluents, sous-affluents et défluent¹¹.

Gérer les ressources en eau au niveau régional

Cet organisme intergouvernemental a pour objectif d'offrir un cadre juridique solide pour faciliter et promouvoir la coopération entre États membres en matière de gestion des ressources en eau et d'investissements sur le fleuve Niger, afin d'assurer un développement intégré du bassin à partir de la mise valeur de ses ressources (pêche, pisciculture, agriculture, élevage, sylviculture, exploitation forestière, transports, communication, industrie, énergie)¹².

Créée en 1964 à Niamey en tant que Commission du Fleuve Niger, elle est une des plus anciennes organisations intergouvernementales africaines et une des organisations internationales fluviales les plus avancées¹³.

Au niveau régional, le dialogue au sein de l'Autorité du Bassin Niger est nécessaire afin de réduire l'impact de projets d'infrastructures, existants

8 http://www.abn.ne/images/documents/PS/plan_strategique.pdf pp. 13.

9 Le fleuve Niger et son bassin: aménagements, gouvernance et stratégies d'adaptation au changement climatique, Sandrine Vaucelle, p253, in Cahiers d'Outre-Mer, n°270, avril-juin 2015, pp243-268 <https://www.cairn.info/revue-les-cahiers-d-outre-mer-2015-2-p-243.htm>

10 Site de l'Autorité du Bassin du Niger : http://www.abn.ne/index.php?option=com_content&view=categorie&layout=blog&id=5&Itemid=6&lang=fr

11 Charte de l'Eau du Bassin du Niger <http://www.abn.ne/images/documents/publications/Charte%20Eau.pdf>

12 Article de l'IRD : <https://www.ird.fr/les-partenariats/principaux-partenaires-scientifiques/afrique-de-l-ouest-et-centrale/niger/abn>

13 Article de la Banque Mondiale : <http://www.banquemondiale.org/fr/news/feature/2015/03/04/niger-basin-countries-collaborate-on-hydropower-irrigation-and-improved-water-resource-management>

et à venir. Les investissements dans des infrastructures comme des ponts, barrages, réservoirs, systèmes d'irrigation, centrales hydroélectriques et infrastructures de navigation peuvent contribuer à l'activité économique, l'amélioration des moyens de subsistance (sécurité énergétique et alimentaire) et la résilience au changement climatique¹⁴. In fine ils permettent donc une prospérité partagée et une réduction de la pauvreté. Toutefois, leur réussite dépend d'une coopération solide, qui peut être facilitée par l'ABN.

Ainsi, il y a eu des désaccords sur la construction de barrages (barrage de Fomi en Guinée, barrages de Djenné et de Taoussa au Mali, etc.) qui profiteraient ainsi à certains pays en amont du fleuve, mais réduiraient le débit pour les pays en aval¹⁴. Suite à la médiation de l'ABN et à des études de l'institut de recherche Wetlands International sur le projet du barrage de Fomi en amont du fleuve en Guinée, une révision des plans du barrage a été réalisée, permettant de réduire fortement les répercussions du projet en aval¹⁵. Inversement, des projets de digues de protection contre les inondations au Bénin pourrait aggraver les inondations pour le Nigéria en aval et la charte de l'ABN permet d'éviter ce type d'actions qui mènerait au conflit¹⁶.

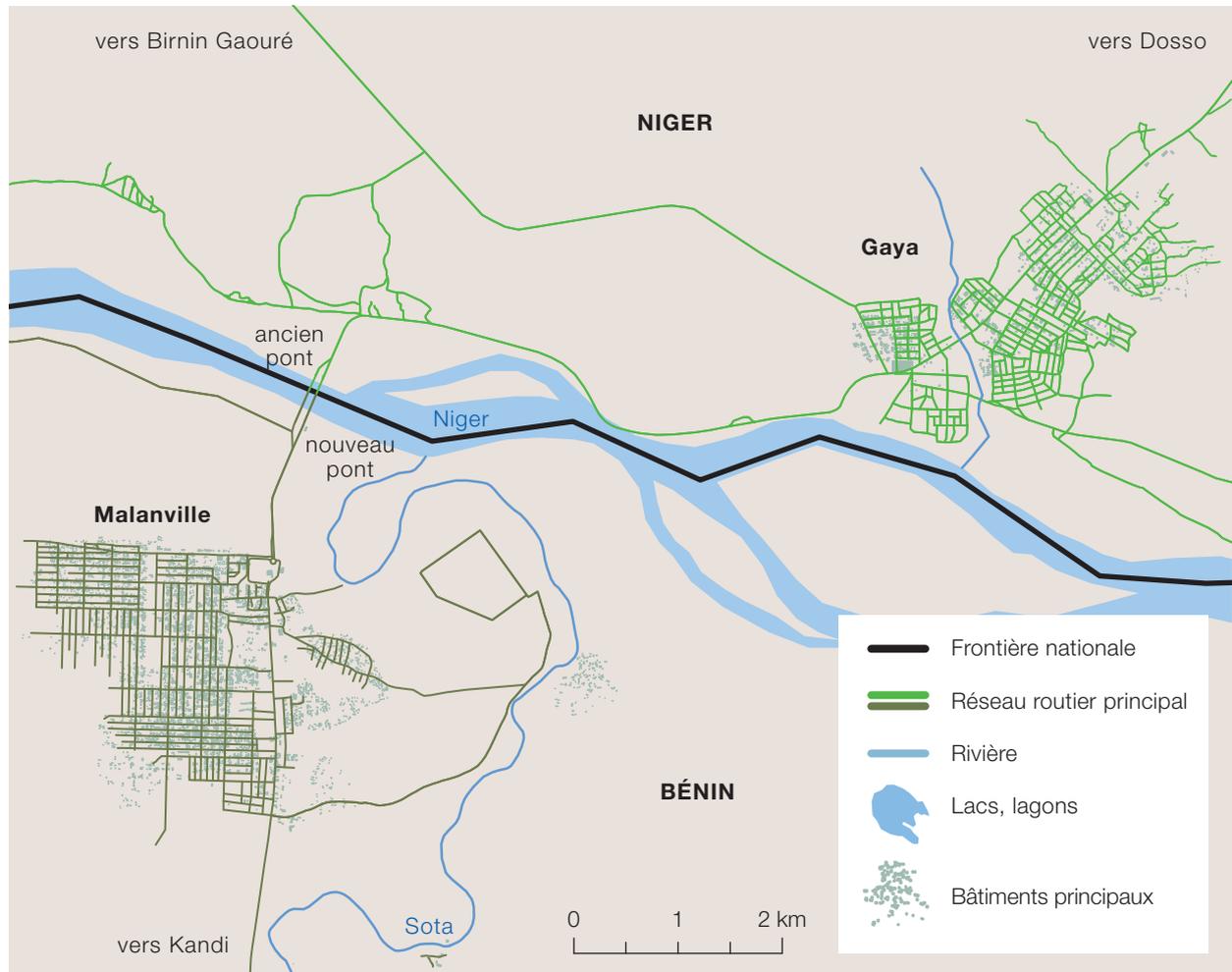
En plus d'être une instance politique de concertation, l'ABN est un centre de ressources et d'informations avec un bulletin hydrologique mensuel, une feuille d'information mensuelle sur la prévention des crues « Crue info », des dispositifs d'observation de l'hydrologie.

14 http://ipsinternational.org/fr/_note.asp?idnews=6734

15 <http://ml.chm-cbd.net/biodiversity/zone-humide/lacs-et-fleuves/le-fleuve-niger-et-ses-deltas>

16 Gestion des Risques Hydro-pluviométriques dans la Vallée du Niger au Bénin : cas des inondations des années 2010, 2012 et 2013 dans les communes de Malanville et Karimama, ADJAKPA, Tchékpo Théodore, thèse de 2016, p37

Plan de l'agglomération Gaya-Malanville



Source : openstreetmap.org

Pont reliant Gaya à Malanville

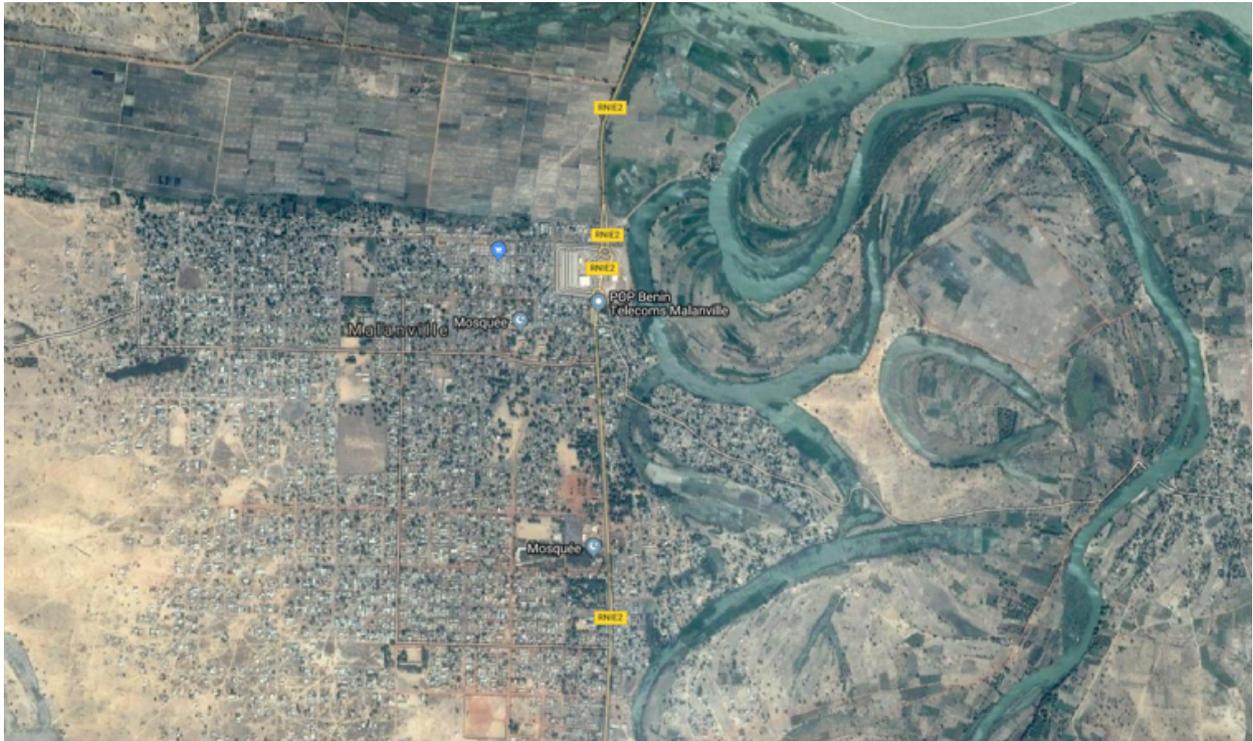


Postes de contrôles juxtaposés de Malanville



Source : www.anp.ne

Photo satellite de Malanville



Source : Google Maps

Photo satellite de Gaya



Source : Google Maps

Obstacles et possibilités de coopération transfrontalière et de ses parties prenantes

Le développement économique spectaculaire de Gaya et de Malanville – entre autres nombreuses villes frontalières en Afrique de l’Ouest – est favorisé par l’existence des frontières et des différentes devises nationales. Les activités commerciales entre Gaya, Malanville et Kamba sont liées à la libéralisation du commerce international entre le Niger et le Bénin. Dans cette région, les politiques commerciales adoptées par le Bénin en 1973 ont encouragé la réexportation grâce au maintien d’obstacles aux importations plus faibles que ceux pratiqués par le Nigeria. Ces réglementations douanières favorables permettent au Bénin d’importer des biens et de les réexporter vers les pays voisins, et favorisent le développement des échanges transfrontaliers par la diaspora installée à Malanville. La situation change à partir du milieu des années 1990, lorsqu’un certain nombre d’importateurs nigériens établis à Malanville constate qu’il est plus avantageux d’importer des biens du marché mondial par le Bénin, en franchise de droits, de les stocker à Gaya et de les réexporter in fine au Nigeria. Bien que moins direct, l’itinéraire Bénin-Niger-Nigeria est préféré à celui Bénin-Nigéria car les biens importés en franchise de droits au Bénin doivent être déclarés en transit à destination du Niger et non du Nigeria, où l’importation de textiles est interdite. Par conséquent, le Bénin importe de très gros volumes de biens déclarés en transit pour des pays sans littoral, bien que la plupart est destinée au Nigéria. De nombreux commerçants expérimentés au départ installés à Malanville ont désormais de vastes entrepôts au Niger et continuent de faire fréquemment le déplacement entre les deux marchés.

Ainsi, sans les différences de prix entre les pays et les interdictions d’importation ou d’exportation de certains produits agricoles ou manufacturés, les commerçants d’Afrique de l’Ouest seraient moins incités à rallonger le transport sur tout le continent et à éviter les taxes prélevées par les autorités douanières. Par exemple, l’expansion économique liée à la réexportation des textiles d’occasion depuis Gaya et Malanville contraste avec le déclin relatif de la ville voisine de Kamba au Nigeria (dont la population s’élevait à 51468 habitants en 2018). Servant depuis longtemps de point de transit pour le transport illégal de produits pétroliers en provenance d’autres parties du Nigeria (où ceux-ci sont fortement subventionnés), et pour d’autres biens manufacturés produits dans le pays, la ville de Kamba décline lentement. Il existe plusieurs raisons à cela : premièrement, la chute des activités peut s’expliquer par la hausse des contrôles et des saisies de la part des autorités douanières, et par la rotation des agents de surveillance locaux que le Nigeria a mise en place pour lutter contre la corruption et faire ainsi baisser le niveau d’importations qui pourrait nuire aux produits nationaux. Deuxièmement, le dynamisme de la ville nigériane est fortement touché par des pénuries structurelles et par le sabotage d’oléoducs et de raffineries nigériens freinant l’approvisionnement du nord-ouest du pays. À cela s’ajoute l’augmentation des

prix des produits pétroliers, décrétée par les pouvoirs publics du pays dans le but de mettre fin aux subventions massives des prix à la consommation, ce qui a grandement réduit l'attrait de Kamba pour les résidents du Niger et du Bénin. Troisièmement, le climat d'insécurité a restreint les mouvements des négociants amenés à traverser les frontières dans le cadre de leur activité. Depuis l'application de la charia dans les États du nord du Nigeria et le durcissement des tensions avec le développement de Boko Haram, l'activité économique s'est ralentie. Les Yoruba chrétiens et les commerçants Igbo établis à Kamba depuis les années 1930 ont quitté la ville pour Gaya ou Malanville, voire Ouagadougou et Niamey. Le départ de ces commerçants spécialisés dans la vente de biens manufacturés (articles en matières plastiques, machines, équipements et pièces détachées) des grandes villes du sud du Nigeria contribue au déclin économique de Kamba. Leurs connaissances approfondies des réseaux d'approvisionnement n'ont pas été remplacées à l'échelon local, ce qui met en avant l'importance cruciale de la présence de grands commerçants.

Perspectives politiques

Investir dans les infrastructures des marchés frontaliers assurerait la promotion des échanges et des activités productives dans plusieurs pays simultanément. Les retombées positives que peuvent avoir un développement axé sur les zones économiques fonctionnelles et non sur les États-nations seraient soulignées et les craintes que le commerce frontalier nuise au développement productif apaisées. Des initiatives sont en cours, mais il convient de souligner que les politiques territoriales nationales n'ont pas encore intégré la question des frontières intérieures ni l'idée d'une véritable coopération transfrontalière. Les relations entre les marchés de la région du Dendi montrent donc à la fois les limites et les contraintes exercées par les trois États, mais aussi la nécessité de maintenir leur fonction de sécurité, à défaut d'intervenir efficacement dans le système économique frontalier.

Malgré sa spécificité et le niveau élevé des flux transfrontaliers de personnes et de marchandises, cet espace ne bénéficie pas encore d'un projet de territoire transfrontalier malgré l'existence au niveau national de la Politique des espaces frontaliers du Bénin (2012) mais l'absence de son équivalent au Niger. Il pourrait être développé dans le cadre d'un Schéma d'Aménagement Transfrontalier Intégré (SATI) appuyé par l'UEMOA en collaboration avec la Coopération suisse pour l'espace du Dendi Ganda.

Outils et structures de la coopération transfrontalière à la frontière Niger-Bénin susceptibles d'être utilisés en transfrontalier :

	CT BÉNIN	CT NIGER
Tableau 2	Outils et structures juridiques	Outils et structures juridiques
Outils et structures de droit public	<p>1) Convention de coopération (art.176 et suivants de la Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fondement juridique : une convention qui entre en vigueur après approbation de l'autorité de tutelle • Pas de personnalité juridique • Membres : collectivités burkinabés et étrangères • Droit applicable aux partenaires (Recueil des lois sur la décentralisation béninois) • Objet/ actions : « la réalisation et de la gestion d'équipements et de la création de services d'intérêt et d'utilité intercommunaux ». 	<p>1) Accords de coopération (de la commune : article 79 du CGCT et de la région : article 149 du CGCT)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fondement juridique : une convention • Pas de personnalité juridique • Membres : collectivités nigériennes et étrangères, organismes nationaux et étrangers • Droit applicable aux partenaires (CGCT)

CT BÉNIN	CT NIGER
<p>2) Organismes de coopération (art.177 et suivants de la Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fondement juridique : une convention qui entre en vigueur après approbation par décret pris en conseil des ministres et sur proposition du ministre chargé de l'administration territoriale • Personne morale de droit public • Membres : collectivités béninoises et étrangères • Droit applicable aux partenaires (Recueil des lois sur la décentralisation béninois) • Objet/ actions : « la réalisation et de la gestion d'équipements et de la création de services d'intérêt et d'utilité intercommunaux ». <p>3) Organisations internationales de villes ou organismes décentralisés étrangers (art.178 et 179 de la Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Base légale : une convention d'adhésion • Personnes morales de droit public • Membres : collectivités béninoises et étrangères • Droit applicable aux partenaires : droit international/ le recueil des lois sur la décentralisation béninois/ le droit du siège. 	<p>2) Conventions (article 327 du CGCT)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fondement juridique : une convention qui entre en vigueur après approbation du ministre chargé de la tutelle des collectivités territoriales • Pas de personnalité juridique • Membres : collectivités nigériennes et étrangères, organismes nationaux et étrangers • Droit applicable aux partenaires dans les limites des compétences des CT (CGCT), le droit international souscrit par le Niger • Objet/ actions : les compétences des CT dans le respect des engagements internationaux du Niger

	CT BÉNIN	CT NIGER
Outils et structures de droit public avec participation d'acteurs privés	<p>1) Organisations internationales de villes ou organismes décentralisés étrangers (art.178 et 179 de la Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Base légale : une convention d'adhésion • Personnes morales de droit public • Membres : collectivités béninoises et étrangères, organismes nationaux et étrangers, de droit privé et de droit public • Droit applicable aux partenaires : droit international/ le recueil des lois sur la décentralisation béninois/ le droit du siège. 	<p>1) Accords de coopération (de la région : article 149 du CGCT)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fondement juridique : une convention • Pas de personnalité juridique • Membres : collectivités nigériennes et étrangères, organismes nationaux et étrangers, de droit privé et de droit public • Droit applicable aux partenaires : le CGCT nigérien. <p>2) Groupements d'intérêt public (art. 328 du CGCT)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Base légale : accord • Personne morale de droit public • Membres : collectivités territoriales nigériennes et étrangères, Etat, établissements publics, toute autre personne morale de droit public ou de droit privé • Objet/actions : mettre en œuvre et gérer ensemble pendant une durée déterminée toutes les actions requises par les projets et programmes de coopération interrégionale et transfrontalière intéressant des collectivités territoriales appartenant aux pays de la sous-région <p>Par voie d'exploitation directe ou participation à des organismes dans les mêmes conditions que les CT.</p>

	CT BÉNIN	CT NIGER
Outils et structures de droit privé gestionnaires de service public	<p>1) Sociétés d'économie mixte, agences d'exécution, organisations non gouvernementales, associations de droit béninoise habilitées, comités de gestion, sociétés privées (art.108 de la Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Membres adhérents : tout groupe de personnes physiques et morales, nationales et étrangères • Droit applicable : droit privé interne (béninois ou étranger) et international • Objet/actions : à but non lucratif ou lucratif, exercice des compétences des communes en conformité avec les stratégies sectorielles, les réglementations et normes nationales en vigueur. Dans l'exécution des opérations qui découlent de leurs compétences, les communes béninoises peuvent, sous leur maîtrise d'ouvrage, déléguer, se faire assister, concéder, affermer, sous-traiter ou passer des contrats avec de tels organismes de droit privé. 	<p>1) Sociétés chargées d'exploiter des services publics locaux (article 18 du CGCT)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Membres adhérents : personnes physiques et morales ; les CT peuvent soit acquérir des actions ou obligations, soit recevoir à titre de redevances, des actions d'apports ou parts des fondateurs émises par lesdites sociétés dans les conditions fixées par la réglementation en vigueur • Droit applicable : droit privé interne et international • Objet/ actions : à but lucratif
Tableau 3	<p>Compétences propres et transférées (exécutoires 15 jours après transmission des actes à l'autorité de tutelle¹⁷ pour contrôle de la légalité)</p>	<p>Compétences propres et transférées (exécutoires après transmission des actes à l'autorité de tutelle¹⁸ pour contrôle de la légalité ; les actions de coopération entre collectivités sont soumises à l'autorisation préalable de l'autorité de tutelle)</p>

17 Sous réserve des actions soumises à l'approbation ou à l'autorisation préalable de l'autorité de tutelle.

18 Idem

	CT BÉNIN	CT NIGER
Aménagement du territoire et urbanisme		
Communes urbaines (Niger)+toute commune béninoise	<p>Le mode de gestion des propriétés communales et l'élaboration de tous les documents d'urbanisme sont soumis à l'autorisation préalable de la tutelle</p> <p>La commune élabore et adopte son plan de développement. Dans ce cadre:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Élaboration des documents de planification nécessaires : <ul style="list-style-type: none"> - le schéma directeur d'aménagement de la commune ; - le plan de développement économique et social ; - les plans d'urbanisme dans les zones agglomérées ; - les règles relatives à l'usage et à l'affectation des sols ; - les plans de détails d'aménagement urbain et de lotissements. 2. Délivrance des permis d'habiter et des permis de construire ; 3. Contrôle permanent de la conformité des réalisations et des constructions avec la réglementation en vigueur. 	<p>Les outils d'aménagement du territoire et d'urbanisme, les opérations domaniales et foncières et toute intervention impliquant la cession de biens ou de ressources de la collectivité sont soumis à l'autorisation préalable de la tutelle</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Disposition du domaine privé de la commune ; 2. Gestion du domaine public de la commune ; 3. Gestion des couloirs de passage, des aires de pâturages et des points d'eau pastoraux; 4. Élaboration et adoption des documents de planification, d'outils d'aménagement foncier et urbain ; 5. Plan de développement communal et autres outils de planification ; 6. Réalisation, entretien et gestion de parcs publics, complexes sportifs et culturels, terrains de jeux de la commune ; 7. Construction, aménagement, entretien des voiries; notamment construction et entretien des pistes rurales ; 8. Construction, aménagement, entretien des collecteurs de drainage, d'égouts et de stations de traitement des eaux usées et d'usines de traitement des ordures ménagères.

	CT BÉNIN	CT NIGER
Régions nigériennes		<p>La région est une collectivité territoriale à vocation essentiellement économique, sociale et culturelle (article 96 du CGCT, ordonnance n°2010-54)</p> <p>Les outils d'aménagement du territoire et d'urbanisme, les opérations domaniales et foncières et toute intervention impliquant la cession de biens ou de ressources de la collectivité sont soumis à l'autorisation préalable de la tutelle</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Actes d'acquisition ou de disposition de biens du domaine régional ; 2. Opérations d'aménagement de l'espace régional; 3. Gestion des couloirs de passage, des aires de pâturages et des points d'eau pastoraux.
Environnement¹⁹		
Communes urbaines au Niger+ toute commune béninoise	<ol style="list-style-type: none"> 1. La délimitation des zones interdites à l'urbanisation dans les périmètres réputés dangereux pour des raisons naturelles ou industrielles ; 2. La création, de l'entretien et de la gestion des cimetières et des services funéraires. 3. La création, l'entretien des plantations, des espaces verts et de tout aménagement public visant à l'amélioration du cadre de vie. La commune veille à la protection des ressources naturelles, notamment des forêts, des sols de la faune, des ressources hydrauliques, des nappes phréatiques et contribue à leur meilleure utilisation. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Initiative, soutien et suivi de la mise en œuvre des actions de développement entreprises au sein de la commune : agriculture, élevage, pêche, pisciculture, chasse, artisanat ; 2. Initiative, soutien et suivi de la mise en œuvre des actions de secours et d'assistance sociale entreprises dans la commune ; 3. Préservation et protection de l'environnement ; 4. Gestion de ressources naturelles.

¹⁹ Le principe de la protection de l'environnement a une valeur constitutionnelle au Niger puisqu'aux termes de l'article 37 de la Constitution : « Les entreprises nationales et internationales ont l'obligation de respecter la législation en vigueur en matière environnementale. Elles sont tenues de protéger la santé humaine et de contribuer à la sauvegarde ainsi qu'à l'amélioration de l'environnement ».

	CT BÉNIN	CT NIGER
Régions nigériennes		<ol style="list-style-type: none"> 1. Plan et programme de développement régional; 2. Initiative, soutien et suivi de la mise en œuvre des actions de développement entreprises au sein de la région: notamment transports, santé animale, tourisme, actions culturelles et sportives ; 3. Préservation et protection de l'environnement: mobilisation et de préservation des ressources en eau, protection des forêts et de la faune, conservation, défense et restauration des sols.
Santé et hygiène		
Communes urbaines au Niger + toute commune béninoise	<ol style="list-style-type: none"> 1. La préservation des conditions d'hygiène et de la salubrité publique, notamment en matière : <ul style="list-style-type: none"> • de prospection et de distribution d'eau potable; • de périmètres de sécurité sanitaire autour des captages, forages et puits, • d'assainissement privé des eaux usées ; • de lutte contre les vecteurs des maladies transmissibles • d'hygiène des aliments et des lieux et établissement accueillant du public; • de déchets industriels. 2. Élaboration de la réglementation concernant l'assainissement individuel (latrines, fosses septiques, puisards) et initie toutes mesures de nature à en favoriser la promotion. 3. La réalisation, l'équipement et les réparations des centres publics de santé et de promotion sociale, des infrastructures publiques culturelles de jeunesse, de sports et de loisirs, au niveau de l'arrondissement du village ou du quartier de ville. La commune assure en outre l'entretien de ces centres et infrastructures. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Construction et entretien courant des centres de soins de santé primaire ; 2. Assistance sociale aux personnes âgées, aux handicapées, aux orphelins sans ressources et autres indigents.

	CT BÉNIN	CT NIGER
Régions nigériennes		1. Construction et entretien des hôpitaux régionaux;
Eau et assainissement		
Communes urbaines nigériennes+ toute commune béninoise	<ol style="list-style-type: none"> 1. La fourniture et la distribution d'eau potable; 2. La collecte et le traitement des déchets solides autres que les déchets industriels; 3. La collecte et le traitement des déchets liquides ; 4. La gestion du réseau public d'évacuation des eaux usées et du réseau d'évacuation des eaux pluviales; 5. Des ouvrages d'aménagement des bas-fonds et de protection contre les inondations 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Collecte, évacuation et traitement des eaux usées et des ordures ménagères ; 2. Collecte, évacuation et traitement des eaux pluviales ; 3. Construction, aménagement, entretien des collecteurs de drainage, d'égouts et de stations de traitement des eaux usées et d'usines de traitement des ordures ménagères ; 4. Construction, aménagement, entretien des fontaines et puits publics.
Régions nigériennes		1. Préservation et protection de l'environnement: mobilisation et préservation des ressources en eau, protection des forêts et de la faune, conservation, défense et restauration des sols.
Services marchands et investissements économiques		
Communes urbaines au Niger + toute commune béninoise	<ol style="list-style-type: none"> 1. La construction, de l'équipement, des réparations, de l'entretien et de la gestion des marchés et des abattoirs. 2. Toutes mesures de nature à favoriser le tourisme sur le territoire communal et à encourager les opérateurs économiques intéressés à entreprendre des activités dans ce domaine. 3. Des investissements visant à promouvoir l'installation et le développement des activités économiques sur le territoire communal, notamment par l'aménagement de zones artisanales et de zones industrielles. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Construction, entretien et gestion des abattoirs et séchoirs ; 2. Construction, entretien et gestion des marchés et gares routières.

Climat

Les régions du Niger et du fleuve Mékrou, aux frontières du Niger et du Bénin, sont situées dans la zone climatique soudanienne, caractérisée par un climat sec et tropical. Les températures moyennes y sont généralement comprises entre 18,6°C et 27,2°C en janvier et atteignent des maximales comprises entre 33,1°C et 40,3°C en avril. Les précipitations s'intensifient de mars à août et diminuent rapidement en septembre et en octobre. Ces écarts importants, aussi bien au niveau temporel que géographique, affectent profondément la répartition des zones arables dans la région et s'expliquent par la présence du fleuve Niger qui la parcourt d'Ouest en Est sur plus de 100 km. Le débit intermittent du fleuve fait naître – en dehors de la saison des pluies – une série d'étangs éphémères qui permettent une irrigation mécanique constante des zones de peuplements alentours. Cependant, de telles fluctuations de la nappe phréatique peuvent engendrer des crues fréquentes et perturber, voire détruire, la production agricole. L'île de Lété – au centre des tensions frontalières entre le Niger et le Bénin – en est un exemple parlant. D'une superficie de 40 km², elle est la plus grande île du fleuve Niger. Orientée nord-ouest/sud-est, elle est longue d'environ 16 km et atteint 4 km en son point le plus large. Elle est encerclée par deux bras du fleuve Niger : le plus petit s'écoule vers le nord de l'île, le plus grand vers le sud. La frontière traverse l'île entre ces deux cours d'eau. La détérioration climatique combinée à la transformation des zones pastorales en terres agricoles a contribué à la déforestation tout en réduisant très nettement les pâturages. Par ailleurs, de plus en plus de bergers peuls se voient disputer les ressources foncières par des pêcheurs haoussa reconvertis en agriculteurs et par les voisins béninois à la recherche de terres arables au-delà de leurs villages. Les plaines alluviales sableuses, parfaitement adaptées à l'agriculture, étant déjà occupées, ces agriculteurs occupent les hauts pâturages. Suite aux tensions entre le Niger et le Bénin, les réglementations sur le bétail et les transhumances vers le sud de l'île sont renforcées. Les contrôles frontaliers intensifs des autorités béninoises rendent la traversée de la vallée fluviale plus difficile, ce qui a conduit à l'abandon du traditionnel couloir migratoire par les éleveurs de bétail.

En plus de la production vivrière de riz, d'oignons et de produits hors-saison, de grandes rizières irriguées sont implantées sur l'île pour stimuler la production agricole régionale. L'agriculture sur l'île est encore essentiellement manuelle et s'organise autour de cellules familiales auxquelles se greffent des travailleurs saisonniers itinérants. La région du Dendi abrite également de nombreux élevages et exploitations laitières qui alimentent les marchés régionaux et internationaux.

Le fleuve Niger prend sa source au Sierra Leone, traverse 6 États et va se jeter dans l'Océan Atlantique sur les côtes du Nigéria. La région montagneuse au

Nord-Ouest du Bénin est un réservoir d'eau pour le Bénin et une partie du Niger²⁰.

Les changements climatiques renforcent les risques de diminution du débit du fleuve Niger²¹ en saison sèche, d'inondations lors des crues²², de vulnérabilité des bétails transhumants²³ (assèchement des points d'eau, moindre disponibilité de fourrages, maladies vectorielles, etc.).

Risques liés au fleuve à Gaya-Malanville

Les inondations sont aussi ressenties dans les communes frontalières de Malanville au Bénin et de Gaya au Niger. Selon une étude de la mairie de Malanville, la région est exposée aux inondations tous les 2 ans en moyenne²⁴, avec des risques de maladies hydriques (choléra, diarrhées, paludisme) notamment pour les enfants de moins de 5 ans. Sur le terrain, on constate une fréquence et une intensité accrue du phénomène d'inondations des dix dernières années²⁵.

Les inondations de 2010 à 2013 ont été les plus catastrophiques dans l'histoire du Bénin, qui a d'ailleurs fait appel à l'aide internationale²⁵.

Lors d'épisodes de pluies pendant la saison humide, les sols argileux provoquent des stagnations de l'eau autour des habitations²⁶, la destruction des champs et des infrastructures (écoles, pistes, ...).

Les pluies diluviennes plus en amont du fleuve Niger génèrent également des crues formant des inondations, à Malanville principalement, car des digues de protection ont été construites au Niger (digue de protection de Dolé à Gaya construite entre 1993 et 1996). Ce phénomène est aggravé par le dérèglement des saisons des pluies : les pluies arrivent plus tôt ou s'arrêtent plus tard, avec une plus forte intensité²⁷.

20 Les paysages de l'Afrique de l'Ouest – une fenêtre sur un monde en pleine évolution, US Aid, p74

21 <http://iahs.info/uploads/dms/16774.25-131-137-344-08-Mahe-corr.pdf>

22 https://books.google.fr/books?id=zGIFDAAAQBAJ&pg=PA94&lpg=PA94&dq=malanville+changement+climatique&source=bl&ots=Ni7aSKW7cy&sig=12imBS3MekID4IEyCQN4pOVFa_8&hl=fr&sa=X&ved=0ahUKewjlg-XOt7HWAhWD2xoKHblUCoEQ6AEIPTAD#v=onepage&q=malanville%20changement%20climatique&f=false

23 <https://www.ajol.info/index.php/afsci/article/viewFile/120096/109568>

24 Gestion des Risques Hydro-pluviométriques dans la Vallée du Niger au Bénin : cas des inondations des années 2010, 2012 et 2013 dans les communes de Malanville et Karimama, ADJAKPA, Tchékpo Théodore, thèse de 2016, p187 <https://books.google.fr/books?id=zGIFDAAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=fr#v=onepage&q&f=false>

25 Gestion des Risques Hydro-pluviométriques dans la Vallée du Niger au Bénin : cas des inondations des années 2010, 2012 et 2013 dans les communes de Malanville et Karimama, ADJAKPA, Tchékpo Théodore, thèse de 2016, p39 <https://books.google.fr/books?id=zGIFDAAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=fr#v=onepage&q&f=false>

26 Gestion des Risques Hydro-pluviométriques dans la Vallée du Niger au Bénin : cas des inondations des années 2010, 2012 et 2013 dans les communes de Malanville et Karimama, ADJAKPA, Tchékpo Théodore, thèse de 2016, p107 <https://books.google.fr/books?id=zGIFDAAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=fr#v=onepage&q&f=false>

27 Gestion des Risques Hydro-pluviométriques dans la Vallée du Niger au Bénin : cas des inondations des années 2010, 2012 et 2013 dans les communes de Malanville et Karimama, ADJAKPA, Tchékpo Théodore, thèse de 2016, p107 <https://books.google.fr/books?id=zGIFDAAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=fr#v=onepage&q&f=false>

Parmi les facteurs aggravant les inondations²⁸, il y a les feux de végétation et l'exploitation des forêts protégées (forêt de Goungoun et zone cynégétique de la Djona) pour la filière bois-énergie qui dénudent le sol, et le piétinement des animaux qui rendent le sol meuble et augmentent le risque d'érosion éolienne et hydrique. L'habitat informel construit en matériaux précaires ne respectant pas l'interdiction de construction dans les zones inondables indiquées par les Schémas Directeurs d'Aménagement rend les populations pauvres particulièrement vulnérables²⁹.

Enfin, la dégradation de l'environnement et des paysages crée un l'ensablement du fleuve : le sable remplit le lit mineur et l'eau s'étale sur la plaine, ce qui crée des inondations³⁰.

A noter, la configuration géographique de la vallée du fleuve peut expliquer que les inondations sont parfois plus importantes côté Bénin que côté Niger : la plaine inondable est plus large au Bénin.³¹

Vulnérabilités et capacités adaptatives du territoire

Selon la méthodologie développée par l'étude ESPON « Climate – climate Change and Territorial Effects on Regions and Local Economies in Europe »³², on peut identifier différents types de vulnérabilités d'un territoire, et caractériser ses capacités adaptatives pour évaluer son potentiel d'adaptation.

Dans le cas de Gaya et Malanville, se dégage une vulnérabilité physique, essentiellement du côté de Malanville, avec la submersion et destruction des infrastructures par les inondations : points d'eau, écoles, pistes, latrines, habitations³³...

Les sols, qui ont une capacité d'adaptation limitée aux épisodes de sécheresse et de pluies intenses, constituent une vulnérabilité environnementale. La biodiversité exceptionnelle de la vallée du Niger (flore, faune) est aussi menacée par les inondations (débordement des zones humides, destructions des habitats, des nids des oiseaux migrateurs) et la pression accrue des activités humaines qu'elles impliquent (chasse des oiseaux migrateurs).

28 Gestion des Risques Hydro-pluviométriques dans la Vallée du Niger au Bénin : cas des inondations des années 2010, 2012 et 2013 dans les communes de Malanville et Karimama, ADJAKPA, Tchékpo Théodore, thèse de 2016, p32 <https://books.google.fr/books?id=zGIFDAAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=fr#v=onepage&q&f=false>

29 Gestion des Risques Hydro-pluviométriques dans la Vallée du Niger au Bénin : cas des inondations des années 2010, 2012 et 2013 dans les communes de Malanville et Karimama, ADJAKPA, Tchékpo Théodore, thèse de 2016, p38 <https://books.google.fr/books?id=zGIFDAAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=fr#v=onepage&q&f=false>

30 Entretien avec M. Lawali Dambo, Professeur de Géographie à l'Université de Niamey

31 Entretien avec M. Lawali Dambo, Professeur de Géographie à l'Université de Niamey

32 ESPON Climate : <https://www.espon.eu/programme/projects/espon-2013/applied-research/espon-climate-climate-change-and-territorial-effects>

33 Gestion des Risques Hydro-pluviométriques dans la Vallée du Niger au Bénin : cas des inondations des années 2010, 2012 et 2013 dans les communes de Malanville et Karimama, ADJAKPA, Tchékpo Théodore, thèse de 2016, p135 <https://books.google.fr/books?id=zGIFDAAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=fr#v=onepage&q&f=false>

La vulnérabilité économique de la région est élevée, car Malanville est le lieu d'un marché international où se vendent les produits des cultures vivrières, maraîchères et de rente (riz, arachide, coton, oignon), les animaux (élevage extensif)³⁴, les produits de la pêche³⁵, les produits de première nécessité comme le savon, le textile mais aussi l'artisanat³⁶.

En découle une vulnérabilité sociale : de nombreuses personnes peuvent être touchées par les inondations et glissements de terrain ; les rendements agricoles qui diminuent avec les inondations, fragilisent la sécurité alimentaire du territoire. Les pistes emportées empêchent l'accès au marché et la destruction des habitations et des classes freinent la scolarisation des enfants.

À partir de ce diagnostic, il s'agit d'évaluer les capacités économiques et institutionnelles du territoire à se relever, gérer les événements d'un point de vue politique et de la planification, et à renouveler les infrastructures et continuer à produire de la richesse.

Quels sont les enjeux d'adaptation pouvant faire l'objet de projets de coopération transfrontalière ?

Au niveau local et individuel, les pratiques agricoles des populations peuvent être faire l'objet d'adaptation pour être plus résilientes face au risque inondation. La recherche d'une meilleure information sur les variabilités du climat et du niveau du fleuve en amont, l'adaptation des semences et des cultures, la construction d'infrastructures pour préserver la chaîne de valeur agricoles, ainsi que la reforestation et la lutte contre l'ensablement du fleuve sont autant d'actions qui pourraient faire l'objet de coopération au niveau local à l'échelle de l'agglomération Gaya-Malanville.

Concernant les mesures d'encadrement du risque d'inondations, le long du fleuve Niger, les inondations peuvent être régulées en utilisant différentes techniques³⁷ :

- création de digues traditionnelles permettant la gestion des crues, qui sont percées ou détruites afin d'évacuer l'excédent d'eau et de mettre en place des cultures de décrue ;

34 Gestion des Risques Hydro-pluviométriques dans la Vallée du Niger au Bénin : cas des inondations des années 2010, 2012 et 2013 dans les communes de Malanville et Karimama, ADJAKPA, Tchékpo Théodore, thèse de 2016, p31 <https://books.google.fr/books?id=zGIFDAAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=fr#v=onepage&q&f=false>

35 Gestion des Risques Hydro-pluviométriques dans la Vallée du Niger au Bénin : cas des inondations des années 2010, 2012 et 2013 dans les communes de Malanville et Karimama, ADJAKPA, Tchékpo Théodore, thèse de 2016, p32 <https://books.google.fr/books?id=zGIFDAAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=fr#v=onepage&q&f=false>

36 http://www.abn.ne/images/documents/EMS/benin_etudes_multisectorielles.pdf p 144-145

37 Chapitre 4 Prévention des risques, *Cheikh Cissé, Lamine Diarra, Almoustapha Fofana et Pierrick Givone*, p310-363 in *Avenir du Fleuve Niger*, dir. Jérôme Marie, Pierre Morand, Hamady N'Djim, IRd Editions, 2014, <http://books.openedition.org/irddeditions/5220?lang=fr>

- création d'ouvrages de régulation, de réservoirs et de lâchers de crues artificielles : comme par exemple au niveau des barrages de Sélingué et de Markala (Mali). Les activités socio-économiques de l'aval doivent être prises en compte ;
- endiguement permettant de limiter la superficie inondable et de réguler localement grâce à des canaux d'alimentation, digues et vannes ou seuils. Ces techniques sont utilisées dans le delta intérieur du Niger, et sous des formes modifiées et en y associant des techniques de protection des berges, pour la protection des agglomérations contre les crues.

Les digues traditionnelles et endiguements peuvent être construits par chacune des communes sur le territoire de son Etat. C'est ce que pratique le Niger à Gaya, la commune de Malanville pourrait bénéficier d'un partage d'expérience pour reproduire ce type de digue, au moins sur les parties de basses altitudes où il y a des risques d'inondations³⁸.

Sur toutes ces actions locales, l'implication des populations dans les stratégies et projets, la sensibilisation des habitants aux risques et la formation des communautés aux mesures d'adaptation sont essentielles pour une bonne mise en œuvre des politiques, et pour éviter ou adapter une urbanisation, souvent informelle, sur les zones inondables.

En amont du fleuve, une coopération transnationale peut avoir lieu autour de la création d'ouvrages de régulation, de réservoirs et de lâchers de crues artificielles. Les pays situés plus en aval doivent pouvoir être consultés par l'Autorité de Bassin du Niger. C'est également au niveau régional que le partage d'informations et des alertes peuvent être données. Ainsi, le système d'alerte précoce au Bénin ne peut prévoir d'inondations qu'une semaine avant leur réalisation³⁹. Or, lors des épisodes de fortes pluies à Niamey, des inondations à Gaya-Malanville sont à prévoir et Niamey en communiquant l'information via l'Autorité de Bassin du Niger, pourrait donner l'alerte plus tôt aux habitants de Malanville au Bénin.

Quels obstacles rencontrent les acteurs ?

L'obstacle majeur rencontré dans la problématique de lutte contre les inondations est lié à la mise en œuvre de la décentralisation et du principe de subsidiarité : les décisions concernant l'aménagement des territoires frontaliers sont prises de manière non concertées par les États. La vision du territoire

38 Gestion des Risques Hydro-pluviométriques dans la Vallée du Niger au Bénin : cas des inondations des années 2010, 2012 et 2013 dans les communes de Malanville et Karimama, ADJAKPA, Tchékpo Théodore, thèse de 2016, p193

39 Gestion des Risques Hydro-pluviométriques dans la Vallée du Niger au Bénin : cas des inondations des années 2010, 2012 et 2013 dans les communes de Malanville et Karimama, ADJAKPA, Tchékpo Théodore, thèse de 2016, p127

transfrontalier manque, de même que la consultation des autorités locales et régionales, et l'implication des populations locales.

Ainsi, à Gaya sont construites des digues selon la pratique traditionnelle du delta intérieur du Niger, permettant de lutter efficacement contre les inondations, et qu'on ne retrouve pas côté Bénin⁴⁰. Des infrastructures décidées par l'Etat du Niger selon un savoir-faire traditionnel d'une autre région du nigérienne sont construites à Gaya, mais ne font l'objet d'aucun échange de pratiques avec le Bénin, qui pourrait bénéficier de ces techniques. Il serait ainsi pertinent de créer des projets d'échange d'expériences et de bonnes pratiques en impliquant les populations locales : celles-ci, de par leur proximité socio-culturelle et linguistique, peuvent se transmettre des savoir-faire, qui sont des solutions adaptées au risque et dans le même temps respectueuses de l'environnement.

RECOMMANDATIONS

- Associer des autorités locales ou régionales aux discussions au sein de l'ABN, afin d'améliorer l'applicabilité des décisions prises. Ainsi, il est essentiel d'avoir une vision globale du phénomène des inondations et de travailler à l'échelle régionale : l'ABN prend des décisions politiques à l'échelle des pays très difficiles à appliquer dans les territoires.
- Mettre en œuvre une action transfrontalière contre l'ensablement du fleuve Niger dans la zone après le delta intérieur du Niger, au niveau de la frontière du Mali et jusqu'à Niamey, avec l'implication des deux États. Cela profiterait en aval à Gaya et Malanville, car l'environnement est très dégradé ; le fleuve est à un niveau d'ensablement maximal, accélérant le débit du fleuve en aval et favorisant ainsi les inondations.
- Favoriser au sein de l'UEMOA et de la CEDEAO des programmes locaux multithématiques permettant de financer des petits projets locaux sur les frontières en articulation avec les décisions prises au niveau supranational et les stratégies territoriales.
- Encourager les projets multi-pays au sein des organisations internationales, selon des approches fonctionnelles qui vont au-delà du découpage institutionnel. : Il aurait été intéressant d'élargir le projet du PNUD au Bénin aux 3 villes de l'espace du Dendi Ganda et du moins d'en examiner la faisabilité.
- Répondre aux besoins de renforcement des capacités des autorités locales :

40 Gestion des Risques Hydro-pluviométriques dans la Vallée du Niger au Bénin : cas des inondations des années 2010, 2012 et 2013 dans les communes de Malanville et Karimama, ADJAKPA, Tchékpo Théodore, thèse de 2016, p193

il est actuellement difficile de faire de l'adaptation au niveau local, car cela demande de gros investissements et des démarches que les populations ne sont pas habituées à mettre en place (nouvelles pratiques agricoles etc.) Il faudrait dédier davantage de moyens financiers et humains au niveau local pour réaliser des investissements et des activités de sensibilisation, de formation et d'éducation au développement durable pour autonomiser les communautés face aux risques.

- Davantage utiliser les dispositifs de la coopération décentralisée pour apporter l'expertise et l'ingénierie de projets nécessaires. Exemple : l'ADEME, agence française de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie a accompagné un projet avec le Ministère de l'Environnement au Sénégal, le CSE de Dakar et avec le GRET et l'ISET en Mauritanie sur l'utilisation d'une plante invasive dans la vallée du fleuve Sénégal (typpha, apparu depuis le barrage anti sel).
- Créer des projets de partage d'expériences et de bonnes pratiques en matière environnementale impliquant les populations locales, qui partagent la même culture et portent un savoir-faire ancestral.
- Prévoir des programmes s'adressant plus spécifiquement aux organisations de la société civile, comme le Projet Innovant des Sociétés Civiles et Coalitions d'Acteurs (PISCCA) de l'ambassade de France au Sénégal, afin d'augmenter la redevabilité et donc la transparence de l'action publique aux niveaux local, régional, national. Le projet « Contribution au renforcement des capacités de la société civile locale en gouvernance des espaces transfrontaliers entre le Sénégal et la Gambie »⁴¹ montre l'intérêt des populations de participer aux décisions sur les projets d'infrastructures et les solutions aux questions environnementales et climatiques sur l'espace transfrontalier.

41 <http://polecng.sn/Retour-sur-la-mission-de-suivi-des-projets-de-cooperation-dans-la-region-de.html>

Quel est l'état des coopérations transfrontalières de ces territoires ?

Quelle gouvernance ?

L'état de la décentralisation et des transferts de compétences au Niger et au Bénin

Le processus de décentralisation est assez avancé tant au Bénin qu'au Niger et les principaux textes la régissant existent. Au Bénin, le processus de décentralisation est assez ancien, les textes la régissant datant des années 1990, et se caractérise par un déploiement et un encrage certains.

Les deux pays disposent chacun d'un Code général des collectivités territoriales (« Recueil de lois sur la décentralisation » pour le Bénin) lequel constitue un recueil des principaux textes de la décentralisation qui, associé au texte de la Constitution (respectivement du 11 décembre 1990 pour le Bénin et du 25 octobre 2010 pour le Niger), régit le cadre de celle-ci. Cependant, ils sont confrontés tous deux à une application imparfaite des cadres juridiques. Cette situation laisse apparaître au Bénin une mise en œuvre nationale de certaines politiques sectorielles censées être transférées aux communes. Au Niger l'opérationnalisation des transferts de compétences de l'Etat central vers les entités décentralisées doit encore être effectuée par le biais de décrets d'application. Cela est nécessaire car, bien qu'en théorie ces transferts s'effectuent essentiellement à partir de la clause de compétence générale sur le fondement du principe de subsidiarité, dans les faits, les États nigérien déterminent des blocs de compétences à transférer. Or, ces décrets d'application n'ont jamais été adoptés au Niger.

Les collectivités territoriales béninoises et nigériennes sont organisées et mises en place dans leurs formes et leurs compétences. De même, des outils et structures de coopération notamment avec des collectivités territoriales étrangères, sont prévus.

Enfin, tandis que le Bénin peut se prévaloir de l'organisation d'élections locales régulières donnant lieu à des organes délibérants et exécutifs élus à l'issue d'un processus transparent et équitable, au Niger, c'est l'approche communautaire, reconnue par la Constitution et qui reste dominante, qui empêche le processus de décentralisation de se déployer sur le terrain. Les chefferies traditionnelles, dépositaires de l'autorité coutumière (article 167 de la Constitution), ne prennent pas réellement en compte l'apparition des collectivités territoriales décentralisées avec lesquelles elles sont en concurrence au niveau local, et laissent peu de place aux communes, premier échelon décentralisé. L'Etat se sert également de cet état des faits pour limiter les transferts et les politiques nationales sectorielles sont conduites sans tenir compte de la place des collectivités territoriales dans leur mise en œuvre.

En ce qui concerne les dispositions en matière de décentralisation, les Constitutions des deux États prévoient uniquement les grands principes qui régissent les collectivités territoriales tout en renvoyant à la loi le soin d'organiser les formes et le contenu de leur action. Seules les chefferies traditionnelles sont reconnues expressément par la Constitution nigérienne en tant que « dépositaires de l'autorité coutumière » participant à l'administration du territoire de la République.

Comparaison institutionnelles des collectivités territoriales

En ce qui concerne les textes régissant la décentralisation, force est de constater qu'un seul échelon de collectivités territoriales décentralisées apparaît des deux côtés de la frontière, à savoir les communes, communes de droit commun et communes à statut particulier pour le Bénin, ainsi que communes urbaines et rurales pour le Niger. Le Niger dispose également d'un second niveau local décentralisé, à savoir la région.

Il existe en parallèle des échelons déconcentrés qui exercent notamment le pouvoir de tutelle sur les collectivités décentralisées. Ce pouvoir de tutelle, qui s'exerce au niveau régional et départemental au Niger, ainsi qu'au seul niveau départemental au Bénin, aura des incidences concrètes et pratiques sur la coopération transfrontalière des collectivités territoriales béninoises et nigériennes.

Le cadre légal d'action prévu concerne les outils et les structures dont la coopération transfrontalière des collectivités territoriales béninoises et nigériennes peut bénéficier ([tableau 2](#)).

Par ailleurs, les textes portant répartition des compétences prévoient les domaines d'action au sein des politiques sectorielles transférées aux collectivités territoriales. Il sera essentiellement question d'examiner les actions communes des collectivités décentralisées béninoises et nigériennes en matière de climat, d'environnement et d'agriculture ([tableau 3](#)).

Compétences étatiques/ collectivités en matière de coopération transfrontalière

Outre les compétences dont disposent actuellement les collectivités territoriales, le cadre juridique des deux États permet d'envisager de nouveaux transferts de compétences dans un certain nombre de domaines qui sont précisément énumérés par le CGCT nigérien. Pour les CT nigériennes, il s'agit des domaines : « foncier et domaine ; développement économique ; planification et aménagement du territoire ; urbanisme et habitat ; éducation et alphabétisation ; formation professionnelle et technique ; santé, hygiène et assainissement ; développement social ; élevage ; agriculture ; pêche ; hydraulique ; environnement et gestion des ressources naturelles ; fiscalité et finances ; équipement, infrastructures transport ; communication et culture ;

jeunesse, sports et loisirs ; tourisme et artisanat ; tout autre domaine que l'Etat juge utile de transférer aux collectivités territoriales » (article 163 du CGCT nigérien). « Chaque domaine de compétence (...) fait l'objet de décret de transfert pris en Conseil des Ministres sur proposition du ministre en charge de la tutelle des collectivités territoriales en rapport avec les ministères sectoriels » (article 164 du CGCT nigérien).

Dès lors que la coopération transfrontalière doit impliquer des entités présentant des domaines communs de compétences, il est important de souligner qu'en plus de leurs compétences propres, les communes béninoises peuvent exercer « sous le contrôle de l'autorité de tutelle, d'autres attributions qui relèvent des compétences de l'État » (article 82 de la Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin).

Pour le reste, il est envisageable pour les communes béninoises d'avoir « recours notamment aux services de l'État, aux sociétés ou organismes d'État, aux établissements publics, aux sociétés d'économie mixte ou agences d'exécution, aux organisations non gouvernementales, aux associations de droit béninoise habilitées, aux comités de gestion, aux partenaires au développement, aux sociétés privées... », afin de « déléguer, se faire assister, concéder, affermer, sous-traiter ou passer contrat » (article 108, Section 8 : Des modalités d'exercice des compétences de la Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin). Du côté de la législation nigérienne, elle prévoit des contrats plans Etat-commune, ainsi que des contrats plans Etat-région, respectivement à l'article 79 et à l'article 149 du CGCT.

Les États béninois et nigérien peuvent ainsi être associés aux démarches de coopération transfrontalière. La présence des autorités de tutelle exerçant un contrôle obligatoire de la légalité des actes des collectivités territoriales associée au fait que celles-ci ne disposent toujours d'aucune marge de manœuvre concernant tant la détermination de l'assiette, de la base et du taux des impôts locaux que la collecte de ceux-ci, pourrait rendre cette association indispensable.

Enfin, la coopération transfrontalière nécessite des frontières stables et un tracé communément admis par les États frontaliers. À cet égard, il faut souligner le différend frontalier qui a existé entre le Bénin et le Niger sur l'ensemble de leur frontière commune, le long du fleuve Niger et ses différents îlots (comprenant le système urbain transfrontalier de Malanville/ Gaya). Ce différend semble aujourd'hui résolu, à la suite notamment de l'arrêt rendu par la Cour internationale de Justice le 12 juillet 2005 que les parties se sont engagées à considérer comme définitif. Les juges ont estimé que la frontière entre le Bénin et le Niger dans ce secteur suit le chenal navigable principal du fleuve Niger tel qu'il existait à la date des indépendances, étant entendu que, au niveau des trois îles situées en face de Gaya, la frontière passe à

gauche desdites îles. Il en résulte que le Bénin a un titre sur les îles situées entre la frontière ainsi définie et la rive droite du fleuve, et le Niger sur les îles situées entre cette frontière et la rive gauche du fleuve. En tout, sur les 25 îles identifiées, la Cour en a attribué 9 au Bénin et 16 à la partie nigérienne, en fonction de leur situation par rapport au chenal principal.

Quels projets et initiatives transfrontalières ?

De nombreux projets transfrontaliers ont déjà été initiés entre Gaya et Malanville et plus largement dans l'espace du Dendi Ganda, qu'il convient de capitaliser. D'autres projets sont prévus pour lesquels il s'agira d'appuyer les capacités des acteurs locaux.

Renforcement de la coopération dans l'agglomération transfrontalière Gaya-Malanville et dans le réseau transfrontalier des villes de Gaya, Malanville et Kamba

Un Schéma d'Aménagement Transfrontalier Intégré (SATI) pourrait être proposé, afin d'établir un diagnostic fondant une stratégie transfrontalière pour l'espace transfrontalier et identifiant des projets structurants pour son développement, en concertation avec les populations et articulés avec les politiques nationales (Objectif pour le Développement Durable, Plan d'Action National pour l'Adaptation, etc.).

Parmi les projets identifiés figure l'aménagement du marché de Malanville : il s'agit de proposer des équipements à des « standards acceptables en termes de bâti, de sécurité, de confort et d'hygiène » pour les commerçants les plus vulnérables (comme les vendeuses de rue) et leur permettre d'augmenter leur revenu : locaux techniques, systèmes de drainages, etc.

Des travaux d'infrastructures participant au commerce transfrontaliers sont aussi prévus, comme la réhabilitation de la piste connectant Gaya à Dolé-Kaina au Nigéria, route internationale permettant de faire transiter de produits d'importants tonnages de marchandises d'une grande variété. Dans le même temps, les débarcadères de Dolé-Kaina, Lollo et Kambouo Tounga devraient être aménagés, afin d'améliorer le transbordement de marchandises et ainsi de renforcer le transport fluvial de marchandises par la réalisation de « ports fluviaux communautaires ». La conception et la construction des nouvelles infrastructures devront prendre en compte les risques d'inondations afin d'être résilientes.

Par ailleurs, la réhabilitation de l'axe routier venant de Dosso est également prévue depuis quelques années mais rencontre des problèmes dans sa réalisation⁴². Le marché a été attribué à un entrepreneur qui est aujourd'hui incapable de finir les travaux. La situation est particulièrement tendue dans la ville de Gaya et jusqu'à la frontière béninoise : les machines de chantier sont abandonnées au milieu de la route où se croisent les convois d'uranium et une part significative des importations du Niger (40% des flux entrants et sortants du Niger passent par Gaya).

Adaptation des pratiques agricoles aux risques d'inondations

Le Programme intégré d'Adaptation au Changement Climatique par le Développement de l'Agriculture, du Transport fluvial et du Tourisme (PIACC-DAT)⁴³, lancé en 2014 sur

⁴² Entretien avec Olivier Walther, chercheur à l'Université de Floride

⁴³ <http://www.bj.undp.org/content/benin/fr/home/presscenter/articles/2016/08/14/sept-mesures-pour-renforcer-la-r-silience-des-populations-de-malanville-et-karimama-aux-changements-climatiques-.html>

les communes de Malanville et Karimama au Bénin, a ainsi permis l'installation d'un pluviomètre conique à lecture directe permettant aux populations de suivre la variabilité du climat et de connaître le moment approprié pour faire les semis et les récoltes afin d'éviter les inondations. Des semences de riz à cycle court ont été mises à disposition de groupements de producteurs, et des magasins pour la conservation et le stockage des semences ont été construits.

Afin de développer des cultures maraîchères irriguées de contre saison, du matériel est fourni aux populations notamment pour mettre en place des puits avec systèmes de pompage via des panneaux solaires.

Sur le long terme, la reforestation et les pratiques d'agroécologie permettent d'améliorer la qualité du sol et donc sa capacité à absorber l'eau, d'empêcher les glissements de terrain²⁸. Des échanges de semences d'essences forestières peuvent ainsi être organisés en transfrontalier.

L'adaptation des pratiques agricoles des communautés est un enjeu qui demande des ressources en formation. À ce titre, les autorités locales peuvent s'appuyer sur des initiatives du Centre national Songhaï de Porto Novo au Bénin, un « centre autochtone pour l'agriculture durable et écologique » qui accompagne les agriculteurs de subsistance dans leur conversion en petites et moyennes entreprises de production et transformation des produits. Le centre est soutenu par la FAO et promu en tant que bonne pratique auprès d'autres États⁴⁴.

À noter, des financements sont disponibles auprès de l'ABN pour les projets d'organes de la société civile ou de « communautés villageoises » au titre de la Charte de l'Eau du Bassin du Niger⁴⁵.

Améliorer la concertation au niveau régional et l'organisation d'actions transfrontalières au sein de l'Autorité de Bassin du Niger

Dans le cadre de son Plan d'Investissement Climatique (PIC) l'Autorité du Bassin du Niger identifie et planifie de nombreux aménagements pour améliorer la résilience au changement climatique dans la vallée du fleuve. Plusieurs de ces projets sont cofinancés par des bailleurs de fonds internationaux, notamment la Banque mondiale⁴⁶ et la Banque africaine de développement. Ils s'inscrivent de plus dans un plan stratégique de l'ABN pour la période 2013-2022, sur lequel les collectivités frontalières peuvent s'appuyer pour mener des projets sur la prévention des inondations (construction de digues, désensablement du fleuve, etc.)⁴⁷.

44 <http://www.fao.org/news/story/fr/item/203987/icode/>

45 Le fleuve Niger et son bassin: aménagements, gouvernance et stratégies d'adaptation au changement climatique, Sandrine Vaucelle, in Cahiers d'Outre-Mer, n°270, avril-juin 2015, pp267 <https://journals.openedition.org/com/7458>

46 <http://www.banquemondiales.org/fr/news/feature/2015/10/27/nine-countries-rise-to-collaboratively-build-climate-resilience-in-the-niger-river-basin>

47 Plan Stratégique de l'ABN pour 2013-2022 http://www.abn.ne/images/documents/PS/plan_strategique.pdf

Encadré 1: Plan stratégique de l'ABN pour la période 2013-2022

Axe stratégique 1 : L'eau comme levier de développement économique

- Développement d'un ouvrage de régulation à usage multiple
- Réhabilitation d'un ouvrage de régulation à usage multiple
- Développement d'une centrale hydroélectrique
- Réhabilitation d'une centrale hydroélectrique
- Développement d'un périmètre irrigué
- Réhabilitation d'un périmètre irrigué
- Développement de l'agriculture pluviale
- Développement de l'agriculture de contre-saison
- Développement et la gestion durable de la pêche
- Développement / réhabilitation d'ouvrage d'hydraulique pastorale
- Les mesures de gestion pastorale et de transhumance du bétail
- Développement de l'éco-tourisme lié à l'eau
- Développement du transport
- Développement de l'Adduction en Eau Potable (AEP)

Axe stratégique 2 : Préservation des écosystèmes du bassin

- Renforcement des réseaux hydrométriques
- Outils d'aide à la décision
- Dignes de protection contre les inondations
- Mesures de gestion forestière
- Reboisement, agroforesterie, promotion des énergies renouvelables autre que le bois
- Protection des berges et des mares
- Mesures de réduction de l'érosion des sols et de désensablement
- Action de mise en valeur des espèces invasives
- Mesures de gestion des aires protégées
- Mesures sensibilisation aux maladies hydriques
- Élaboration de stratégies d'adaptation

Axe stratégique 3 : Financement innovant et durable

- Études et développement des mécanismes de financement

Axe stratégique 4 : Coopération avec les États et partenaires

- Opérationnalisation des outils de gestion de l'ABN
- Diffusion et mise en œuvre de la Charte de l'Eau

Axe stratégique 5 : Performance organisationnelle

- Outils et procédure de suivi & évaluation de la mise en œuvre des documents stratégiques
- Mesures de renforcement des capacités

Par ailleurs, un projet de la Banque mondiale cible le renforcement des capacités institutionnelles de l'Autorité de bassin du Niger⁴⁸. L'objectif du projet de « Gestion du bassin du fleuve Niger pour l'Afrique » est le renforcement institutionnel et financier de l'ABN pour améliorer sa capacité à mettre en œuvre son mandat, pour l'animation de la coopération régionale et la planification d'aménagements de gestion des ressources en eau dans le Bassin. Un enjeu essentiel est la mise en œuvre de la Charte sur l'Eau, notamment de l'annexe 2 sur le règlement sur la gestion de l'eau pour les grands barrages de régulation. Il s'agit de prévoir une concertation au niveau régional pour que les ouvrages hydrauliques planifiés dans un pays en amont ne perturbent pas le cours

48 Projet « Niger River Basin Management Project for Africa » sur la base de données de la Banque Mondiale : <http://projects.worldbank.org/P149714/?lang=en&tab=overview>

du fleuve en aval, ou une meilleure information sur le débit du fleuve donné par les pays en amont aux pays en aval, de manière à gérer le risque d'inondation. Or, il s'avère que les mesures décidées dans le cadre de concertation régionale de l'ABN sont difficiles à mettre en œuvre au niveau local⁴⁹, d'où ce projet de renforcement de la gouvernance.

Le renforcement des systèmes institutionnels et organisationnels de l'ABN et l'opérationnalisation des mécanismes de financement choisis devraient être testés sur la mise en œuvre du projet de barrage hydroélectrique de Fomi en Guinée⁴³.

Échanges de bonnes pratiques avec l'Organisation de mise en valeur du Fleuve Sénégal

L'Organisation de mise en valeur du Fleuve Sénégal (OMVS) est un organisme de bassin fluvial avec un modèle de gouvernance des ressources en eau et des programmes d'aménagements reconnus au niveau mondial. Ses actions sont valorisées et promues par la Banque mondiale comme « bonnes pratiques » à répliquer. Un tel échange d'expérience avec l'Autorité de bassin du Niger aurait tout son sens, étant donné que ces deux grands fleuves d'Afrique partagent un certain nombre d'enjeux⁵⁰ : potentiel pour l'agriculture irriguée, sous pluie et de décrue, potentiel hydroélectrique, potentiel économique, fragilité des écosystèmes et vulnérabilité face aux aléas climatiques.

En effet, l'OMVS propose un modèle de gestion partagée des eaux dans un cadre de coopération solidaire⁴⁵. Elle assure le secrétariat permanent du Réseau africain des organismes de bassin.

Ce cadre de coopération créé en 1972, a un rôle important d'apaisement des conflits de voisinages autour de la ressource en eau, par exemple en 1989, suite au différend entre éleveurs mauritaniens et agriculteurs sénégalais, qui a provoqué des dizaines de morts et des déplacements de populations⁵¹.

Dès sa création, l'organisation pose des principes forts :

- le fleuve et ses affluents sont propriété internationale;
- leurs ressources sont exploitées de manière partagée et solidaire, avec des participations financières qui correspondent aux usages de chacun.
- tout ouvrage sur le fleuve et ses affluents est une propriété commune.

La coopération interétatique animée par l'OMVS est ainsi tout à fait singulière, soumise à des obligations de résultats et de partage. Pour certains, une telle coopération pour

49 Entretien avec M. Lawali Dambo, Professeur de Géographie à l'Université de Niamey

50 Étude du fleuve Sénégal par l'association Initiative pour l'Avenir des Grands Fleuves : <http://www.initiativesfleuves.org/fleuves/senegal/>

51 Voyage sur le fleuve Sénégal, Erik Orsenna pour l'Initiative pour l'Avenir des Grands Fleuves : <http://www.initiativesrivers.org/wp-content/uploads/2018/04/01-SENEGAL.pdf>

une solidarité concrète dans l'accès à l'eau et au potentiel de développement qu'elle permet, contribuerait à une intégration africaine, tout comme l'intégration autour de la mise en commun du charbon et de l'acier⁵² en Europe. Le cours du fleuve est aujourd'hui pratiquement régulé et les problèmes dus aux crues n'existent plus⁴⁷.

En mars 2002, l'organisation entame la réalisation du Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) puis signe en mai la Charte des Eaux du Fleuve Sénégal. Des sociétés de gestion et d'exploitation prennent en charge les barrages de Diama (Société de Gestion et d'Exploitation de Diama – SOGED et l'usine hydroélectrique de Manantali (Société de Gestion de l'Energie de Manantali - SOGEM)⁵³.

Ainsi, les travaux d'aménagement du fleuve sont décidés de manière conjointe et réalisés par des sociétés contractualisées par l'OMVS. La mise en œuvre des actes politiques pris au niveau régional est ainsi plus effective et efficace au niveau local. Une discussion sur le modèle institutionnel de l'OMVS avec l'ABN qui rencontre des problèmes sur ce point pourrait être fructueuse.

52 Voyage sur le fleuve Sénégal, Erik Orsenna pour l'Initiative pour l'Avenir des Grands Fleuves : <http://www.initiativesrivers.org/wp-content/uploads/2018/04/01-SENEGAL.pdf>

53 https://www.notre-planete.info/actualites/2433-fleuve_Senegal

Ce guide pratique est publié par le Secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO/OCDE).

Les opinions exprimées et les arguments avancés dans la présente ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE, du Secrétariat du CSAO ou de leurs membres respectifs.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des

frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Merci de citer cet ouvrage comme suit : OCDE/CSAO (2019), Villes frontalières et changement climatique: guide pratique sur les leviers juridiques et financiers, Paris.

*Graphisme : Daniel Krüger,
Martin Rümmele*

