



HAL
open science

Les organismes intergouvernementaux et les bailleurs internationaux dans la gouvernance frontalière : le cas de la BID

Anne-Laure Amilhat Szary

► **To cite this version:**

Anne-Laure Amilhat Szary. Les organismes intergouvernementaux et les bailleurs internationaux dans la gouvernance frontalière : le cas de la BID : Qui sont les prescripteurs de normes et de régulations dans la gouvernance des frontières ?. 2009, <http://www.institut-gouvernance.org/fr/experienca/fiche-experienca-20.html>. halshs-00378288

HAL Id: halshs-00378288

<https://shs.hal.science/halshs-00378288>

Submitted on 24 Aug 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les organismes intergouvernementaux et les bailleurs internationaux dans la gouvernance frontalière : le cas de la BID

Qui sont les prescripteurs de normes et de régulations dans la gouvernance des frontières ?

Par Anne-Laure Amilhat Szary

PROGRAMME Analyse et évaluation de la gouvernance

DOSSIER Quelle(s) gouvernance(s) sur les frontières latino-américaines ?

Mot-clés : Administrations publiques et organisations internationales Territoire transfrontalier ; Territoire national ; Territoire local ; Décentralisation Amérique du Sud

La gouvernance est souvent présentée comme la résultante d'un processus de négociation du pouvoir entre différentes échelles territoriales (multi-layer governance), pour mettre l'accent sur l'émergence d'initiatives locales qui viennent perturber les processus traditionnels de prise de décision et de régulation des territoires. Nous montrons ici à propos de la gestion des frontières latino-américaines l'importance, pour la compréhension des modes de gouvernance, de la prise en compte des acteurs supra-nationaux (d'échelle supérieure à l'Etat, les institutions d'intégrations continentales par exemple, mais aussi les acteurs échappant à la sphère publique, les bailleurs privés par exemple). La démonstration s'appuie sur l'analyse du rôle joué par la BID dans l'émergence de l'objet « frontières » comme enjeu de gouvernance du processus d'intégration latino-américaine.

TABLE DES MATIÈRES

1. **L'ÉMERGENCE DE NOUVEAUX ACTEURS : LE CAS DE L'IIRSA**
2. **BIBLIOGRAPHIE ET LIENS INTERNET**
3. **NOTAS**

La présence des organismes intergouvernementaux est telle aujourd'hui que d'aucuns parlent de « gouvernance mondiale », modalités de régulation d'une planète mondialisée. Dans un tel contexte, le fait que la Banque Mondiale intervienne sur les modalités d'intégration régionale ne surprend pas tant que cela : on peut même douter de l'aspect véritablement inédit du type d'intervention annoncé récemment pour l'Afrique : « L'intégration régionale, mot d'ordre de la nouvelle stratégie définie par la Banque pour le développement de l'Afrique subsaharienne »¹. En Amérique latine, l'intervention des organismes intergouvernementaux dans le processus d'intervention a été remarquable, depuis l'impulsion donnée par la CEPAL, agence onusienne, jusqu'au rôle d'accompagnement politique, financier et technique constant joué par la Banque Interaméricaine de Développement (BID). Cette institution financière née en 1959² n'a pourtant pas été expressément conçue pour l'intégration qui n'était pas mentionnée dans son Acte constitutif : son objet premier, celui « d'accélérer le processus de développement économique, individuel et **collectif** des pays membres » (Calvo 1965) - nous soulignons mettait cependant, d'emblée, l'accent sur la recherche de l'interrelation des bénéfices pour ses membres. Le caractère social³ des orientations de la Banque ne devait pas entraver son fonctionnement privé (financement de projets mis en œuvre par les secteurs publics et privés) et son efficacité dans le recouvrement a été, depuis sa création, le gage de son efficacité. Il n'en demeure pas moins qu'en quelques années, l'intégration régionale devint un critère essentiel du choix des projets à financer. Cette orientation est étonnamment liée aux convictions et à l'engagement d'un homme, économiste aux convictions pacifistes, Felipe Herrera, qui fut son premier Président (de 1960 à 1971) et déclarait dès 1961 « *Seremos el Banco de la Integración* » (Nous serons la Banque de l'intégration). « La Banque interaméricaine, au même titre que l'ALALC [Association Latino-Américaine de Libre Commerce], le Marché

Commun et d'autres organismes, est à la fois la cause et l'effet de ce processus complexe d'accélération historique. [l'intégration] » (Calvo 1965), p. 668).

Dès sa création, la BID se distingua, pour la sélection des projets à financer, par la recherche de critères qui seraient adaptés aux réalités du continent : le secteur agricole fit l'objet d'attentions inédites (financement de colonisation de terres, de programmes de logement rural), l'innovation apparaissant comme un critère discriminant. Très rapidement, l'influence de l'accord de Punta del Este (1961⁴) fit évoluer cette évaluation : les critères initiaux d'appréciation de la valeur intrinsèque d'un projet spécifique étaient remplacés par l'analyse du positionnement de celui-ci dans un plan national de développement. Très rapidement (à peine cinq années s'étaient écoulées depuis la mise en fonctionnement de la banque), le critère d'éligibilité devient celui de la « composante-intégration ». Tout financement de projet était évalué à l'aune de « son incidence sur le processus d'intégration ». La BID mit en place différents types de promotion de l'intégration économique qui, à des échelles différentes, devaient mettre en avant la « complémentarité des efforts régionaux ». Il pouvait s'agir :

- « d'études et du financement de projets et de programmes de portée nationale,
- « du financement de projets industriels d'exécution nationale mais de répercussion multinationale » (via des exportations par exemple),
- « d'assistance technique et financière pour la réalisation d'ouvrages d'infrastructures régionale,
- « des études sur possibilité d'intégration frontalière. » (Calvo 1965), p. 669), portant notamment sur le système fluvial Parana-Paraguay, le développement minier conjoint du sud du Pérou et du nord Chili, le développement social des communautés indigènes andines du Pérou et de Bolivie, l'approvisionnement conjoint de la Patagonie chilienne et argentine, ou encore l'exploitation commune de l'Amazonie. Une mission exploratoire menée en 1961 sur la frontière Colombie-Venezuela devait poser les bases de la réflexion sur l'intégration transfrontalière.

« La réalité des zones de géographie économique qui couvre différents pays rend possible une action coordonnée de ces nations. La Banque interaméricaine peut être le véhicule capable de promouvoir les intégrations économiques et régionales nécessaires et peut profiter à de larges populations sous le signe d'une initiative multilatérale. [...] Au cours des années, nous nous sommes habitués, comme des voisins mal intentionnés, à nous tourner le dos ; il est logique d'espérer, au cours des années à venir, voir se transformer les cantons militaires isolés actuels en centres de diffusion d'un programme qui ne tien pas compte des frontières » (F. Herrera⁵). Pour approfondir cette mission, un organisme ad-hoc fut créé au sein de la BID (fin 1964 pour une entrée en 1965) : l'Institut pour l'Intégration de l'Amérique latine et de la Caraïbe (INTAL). Alors que le siège de la BID restait à Washington, le siège de l'INTAL fut localisé à Buenos Aires, avec pour mission d'accompagner l'intégration par des activités de recherche, d'enseignement, d'assistance technique et de diffusion d'information. Il s'agit donc de la source la plus importante de production d'écrits sur l'intégration économique de l'Amérique latine.

La BID a ainsi accompagné les premiers pas du développement transfrontalier dans l'isthme centraméricain (1973) appuyant le secrétariat permanent du Traité Général d'Intégration Economique (SIECA), pour l'élaboration d'un diagnostic dans cette perspective dans les bassins du Golfe du Honduras, du Golfe de Fonseca et du fleuve San Juan (**Cuando las fronteras unen**, IICA : Institut Interaméricain de Coopération pour l'Agriculture, 1994). Un projet de développement tri-national a été proposé par la suite, en 1976, par la BID aux gouvernements du Guatemala, du Honduras et du Salvador sur leur aire frontalière commune, connue comme le Trifinio, du nom du sommet du massif de Montecristo, vers lequel convergent les frontières des trois pays. Ce programme est un cas souvent cité pour l'Amérique centrale car la coopération est ancienne et mobilise trois pays (Médina-Nicolas 2007).

Aujourd'hui encore, parallèlement aux activités dans les domaines du développement social, de la modernisation de l'État et de la compétitivité, l'appui à l'intégration régionale constitue le quatrième pilier de la nouvelle Stratégie institutionnelle de la Banque visant à promouvoir la réduction de la pauvreté et le développement durable de la région.

Nous nous sommes donc intéressés à la chronologie des rapports commandités par la BID et au contenu de la revue publiée par l'INTAL depuis sa création⁶ afin de comprendre ce l'évolution des représentations de l'intégration pour cet acteur clé du processus. Il apparaît rapidement, à l'analyse du contenu de ces documents, que les processus d'intégration sont loin d'être systématiquement liés aux dynamiques frontalières. Celles-ci n'émergent comme préoccupation stratégique que dans la seconde époque de la BID, à partir des années 1980 (deux mentions en 1973-74 concernent en fait les migrations et les infrastructures de transport). La majorité des documents portent sur les aspects économiques de l'intégration, et notamment sur la distribution des échanges commerciaux. On trouve quelques analyses sur d'autres espaces en cours d'intégration, notamment l'Europe, mais rien sur les politiques territoriales ou les dynamiques frontalières de l'UE. Les premières occurrences groupées datent du début des années 1980 et concernent deux types de phénomènes : d'une part ce qui va désormais s'appeler « l'intégration physique », c'est-à-dire le travail d'interconnexion des infrastructures de transport (avec des documents sur le Bassin « del Plata ») et d'autre part plusieurs volumes

consacrés à l'expérience entrepreneuriale pluri-régionale déjà mentionnée, celle du GEICOS (BID-INTAL 1980)). Ce n'est qu'à la fin des années 1980 que le rôle des frontières va être discuté en tant que tel, avec l'analyse des premières expériences de coopération méso (Rapport sur les Comités de Frontières Argentine / Paraguay en 1987). Les textes fondateurs en la matière sont réunis dans deux numéros spéciaux de la revue « Integración Latinoamericana » de novembre 1986 (« La frontera como factor de integración ») et de mai 1990 (« La frontera : un factor de integración »), ainsi que dans quelques rapports dont on peut citer les plus significatifs. La BID a publié en 1989, un rapport portant sur les Comités de frontières (BID-INTAL 1989) et un autre sur la frontière comme facteur d'intégration (BID-INTAL 1990a), accompagné d'un dossier bibliographique assez important sur la coopération frontalière (BID-INTAL 1991a) et des actes d'une conférence faisant le point sur le lien entre frontières et intégration dans l'ALENA (BID-INTAL 1991b). Elle a aussi édité une série d'ouvrages réitérant le lien entre frontières et intégrations (BID-INTAL 1990b; BID-INTAL 1992a). Le tout conduit à un « vade-mecum » de la coopération frontalière (BID-INTAL 1992b).

Dans le même temps, un autre volet de la production de la Banque s'est concentré sur la promotion des infrastructures d'interconnexion au sein des zones d'intégration (énergie, axes de transport routier, mais aussi télécommunications). Le lien avec les frontières ne va parfois pas au-delà du constat d'un hiatus (celui d'une intersection perturbatrice entre deux lignes) et de la nécessité de le corriger. C'est un peu plus tard, au cours de la fin de la décennie 1990, que la littérature sur l'intégration va totalement intégrer la problématique de l'interconnexion, au point d'assimiler les deux procédés dans l'initiative IIRSA (l'Intégration de l'Infrastructure Régionale Sudaméricaine) que nous détaillons ci-dessus.

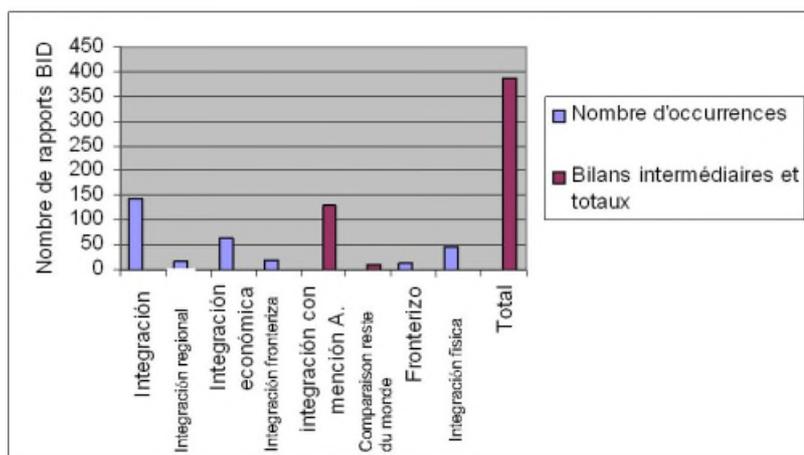


Tableau n° 1 : Référents de l'intégration mobilisés dans les rapports de la BID 1965-1991

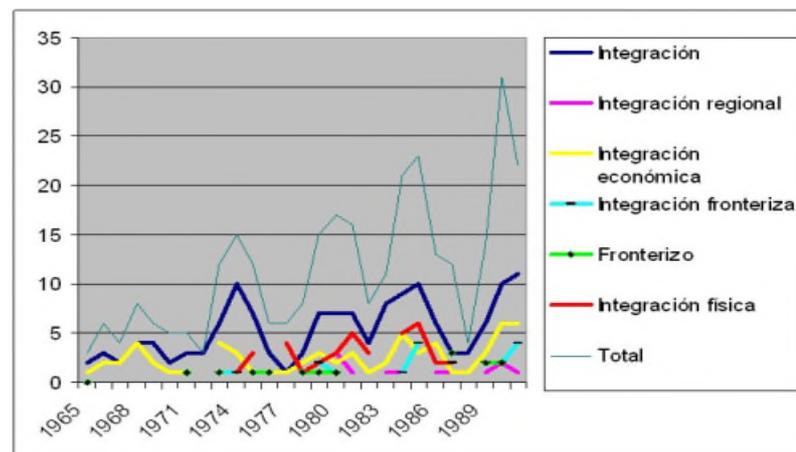
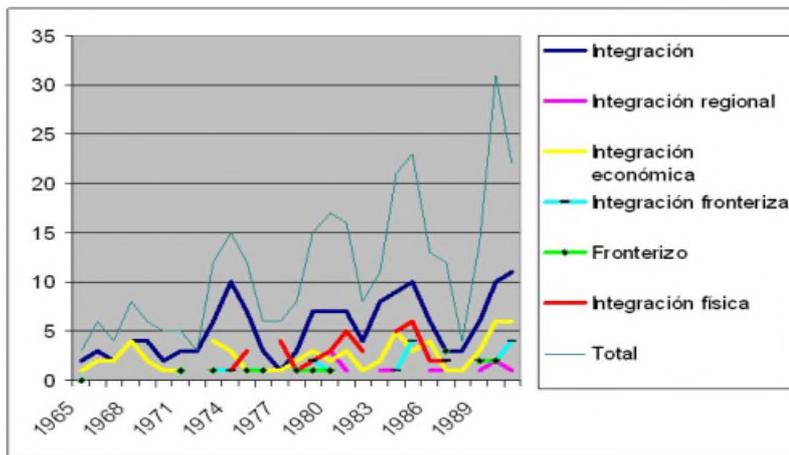


Tableau n°2 : Evolution des thématiques de l'intégration dans les rapports de la BID 1965-91

On trouve dans ces textes une approche prudente de l'analyse du potentiel rôle que les régions frontalières peuvent être amenées à jouer dans l'intégration, fondée sur une analyse territoriale systémique : au point d'intersection entre les deux systèmes nationaux, sur leurs marges, un sous-système régional est susceptible d'émerger. Les relations entre SN1 et SN2 étant avant tout composées de flux (de biens, d'énergie, d'information, de personnes), les interactions peuvent s'avérer fortes et mériter le qualificatif de transfrontalier



Graphique extrait de « La frontera como factor de integración », 1990 (publié dans le rapport et dans la revue)

« L'appréciation des atouts de l'intégration frontalière a généré, en conséquence, un contexte favorable pour le développement des initiatives existantes ainsi que pour en générer de nouvelles (...). L'intégration frontalière est un instrument apte pour affronter les projets et actions qui puissent augmenter les relations économiques et sociales entre des zones ou régions nationales contiguës, et améliorer la qualité de vie des habitants de ces territoires. En conséquence, l'intégration frontalière contribue et fait partie de l'intégration binationale et de plus ample rayonnement entre les pays. » (Editorial du numéro de *Revista de Integración Latinoamericana* « La frontera : un factor de integración », mai 1990). Les documents produits par la BID s'efforcent alors de travailler sur la définition théorique du transfrontalier, butant sur une notion qui est au croisement du politique, du culturel et de l'économique. Leur objectif est néanmoins de convaincre de l'effet d'entraînement possible : les frontières doivent être développées non pas pour elles-mêmes mais parce qu'elles sont susceptibles de développer, par ruissellement, l'intégration régionale. Il s'agit dès lors de repérer les dynamiques existantes et de travailler sur leur reproductibilité qui conduit les experts de la BID à définir les initiatives d'intégration frontalière comme « un ensemble d'actions et de projets qui ont une incidence sur la relation entre les deux marges nationales d'une zone ou région frontalière, ces effets faisant partie des objectifs centraux de l'initiative » (1990, *ibid.*, p. 14).

La continuité de la réflexion de la BID sur ces questions a précédé, de beaucoup, une volonté très récente au sein du MERCOSUR de mieux accompagner ces initiatives, dont témoignent les notes de travail de la RECM (*Reunión Especializada en el ámbito del Mercosur*), au service de l'organe exécutif du Mercosur, le GMC (Groupe Marché Commun, *Grupo Mercado Común* ; cf. par exemple www.mercosur.coop/recm/spip.php?article324). Près de vingt ans après la création du grand marché, il s'agit d'aller plus loin que les dispositifs initiaux prévus *a minima* et limités à la facilitation des passages de frontières par la mise en place d'aménagements d'Aires de Contrôle Intégré prévues dans l'Accord de Recife (1993, cf. Leloup, F. & Stoffel, S., 2001).

1. L'émergence de nouveaux acteurs : le cas de l'IIRSA

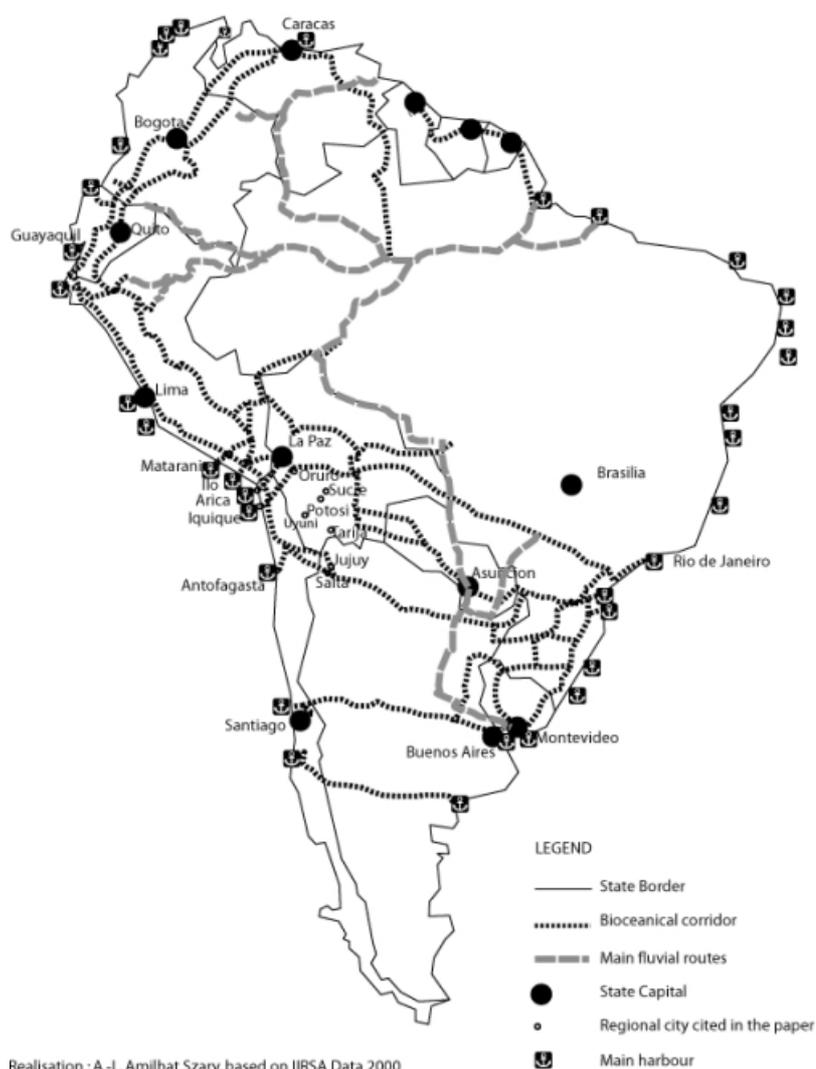
Cette configuration institutionnelle étonnante, où les principales institutions responsables de l'intégration ont mis très longtemps à investir le champ frontalier, a également permis l'émergence d'acteurs inédits. L'un d'entre eux figure parmi les plus controversés, il s'agit d'un organisme mis en place pour la structuration de l'Intégration de l'Infrastructure Régionale Sudaméricaine (IIRSA), né en 2000 (lors de la réunion des Présidents d'Amérique du Sud à Brasilia), grâce à l'impulsion du président alors en exercice au Brésil, F. Cardoso. L'IIRSA constitue un type d'acteur très original, né des modalités d'évolution de l'intégration latino-américaine : d'une part il ne s'agit pas d'une institution propre, mais d'un projet dont les propriétaires sont les pays membres, d'autre part l'IIRSA est très liée à la BID qui en héberge le quartier général, à Buenos Aires, et finance son directeur (Carcioli 2008) et la petite équipe employée à temps plein en ses bureaux. Elle fonctionne par ailleurs grâce à la mise en délégation du personnel nécessaire de la part des gouvernements concernés qui ont chacun, en leur sein, constitué des cellules relais de l'Initiative continentale, mais aussi grâce à la mobilisation importante de consultants.

L'initiative est profondément liée au contexte politico-économique qui a permis son émergence : il s'agit d'un effort de coordination d'un porte-feuille de projets d'infrastructures viaires et énergétiques, dont la réalisation passe par la multiplication des partenariats publics/privés (Van Dijk & Haack 2006). C'est sur cet aspect que portent ses principales critiques (Zibechi 2006) : les projets d'interconnexion du continent passent par la consolidation d'axes ou corridors qui traversent les zones frontalières. Leur statut y est sujet à débat : nombreux sont ceux qui s'interrogent sur les bénéfices réels que les habitants des régions concernées par les travaux projetés puissent attendre des nouvelles

infrastructures (effet tunnel redouté), les dommages environnementaux étant, eux, à craindre rapidement (déforestation, impact du trafic...); les décideurs des régions frontalières, eux, cherchent tous à faire passer les corridors par chez eux, quitte à faire subir aux tracés initiaux des variantes les faisant perdre en efficacité.

Le caractère récent de cette dynamique rend encore difficile la mesure de son impact : certains axes ont progressé, car leur projet existait avant la formalisation de l'IIRSA ; et cette dernière n'a fait que renforcer certains projets et faciliter l'accès au financement d'un certain nombre d'autres. Cependant l'IIRSA s'est rendue célèbre par la production d'une carte qui a profondément transformé la vision de l'intégration en Amérique latine, faisant passer les réseaux au premier plan d'un processus jusque là zonal, au sein duquel les frontières mêmes n'ont acquis de pertinence que dans une période très récente. A ce titre, l'Initiative a, en peu d'années, profondément fait évoluer les représentations du transfrontalier en Amérique latine, ou du moins du type de dynamiques transfrontalières qui pouvait découler des processus d'intégration continentale.

Au tournant du XXIème siècle, la situation des frontières latino-américaines semble avoir profondément évolué, sans lien nécessaire avec les conditions de transformation du pacte national. Certes, le sort des marges est lié à l'évolution du statut de l'Etat central et à sa perte relative de poids politique vis-à-vis d'autres acteurs, mais la gouvernance des espaces de frontière ne peut s'analyser qu'au travers de grilles complexes faisant la part belle aux processus multi-scalaires. Les acteurs qui ont renouvelé le statut des espaces jouxtant les frontières et permis l'émergence de véritables dynamiques transfrontalières semblent en effet devoir être capables de jouer sur le territoire depuis ses composantes locales jusqu'à ses liens continentaux voire mondiaux. Ils sont souvent de nature « hybride » en ce qu'ils échappent aux oppositions classiques du type public / privé. La BID, banque mise au service d'un projet d'intérêt général semble bien illustrer cette évolution. L'IIRSA qui en est issue permet de préciser la problématique du lien acteurs territoires : l'absence de validation démocratique des projets qui en sont issus ne les invalide pas, mais pose la question de la nature des territoires qui en découlent. Les frontières qui ont été mises en avant dans le processus d'intégration régionale latino-américaine apparaissent en effet comme les leviers de territoires fonctionnels, si tant est que ce rapprochement terminologique n'apparaisse pas comme contradictoire. La multiplication des projets à l'échelle locale semble montrer au contraire que la territorialisation et la construction politique trouvent dans ce type de configurations un terreau fécond.





www.iirsa.org/BancoConocimiento/A/agenda_implementation_consensuada/agenda_implementation_consensuada.asp?CodIdioma=ESP

2. Bibliographie et liens Internet

BID-INTAL (1980). Geicos. Una experiencia empresarial de integración subregional. Buenos Aires, BID-INTAL: 89.

BID-INTAL (1989). Los Comités de Frontera. Funcionamiento y Experiencia. Buenos Aires: 18 p + Annexes 60.

BID-INTAL (1990a). La frontera como factor de integración. Buenos Aires, BID-INTAL: 205.

BID-INTAL (1990b). La integración fronteriza; Un importante campo de cooperación entre países. Buenos Aires: 18.

BID-INTAL (1991a). Cooperación e integración fronteriza: bibliografía. Buenos Aires, BID-INTAL: 109.

BID-INTAL (1991b). Nuevas perspectivas de la fronteras latinoamericanas. Buenos Aires, BID-INTAL: 217.

BID-INTAL (1992a). La integración fronteriza en los acuerdos de libre comercio. Buenos Aires, BID-INTAL: 302.

BID-INTAL (1992b). Proyectos de integración fronteriza. Identificación, preparación, evaluación. Buenos Aires: 61.

Calvo, A. (1965). « La banque interaméricaine de développement (BID) et le processus d'intégration. » Tiers Monde 6(23): 663-675.

Carciofi, R. (2008). « Cooperación y provisión de bienes públicos regionales: El caso de IIRSA. » Revista Integración & Comercio 28: 57-88.

Médina-Nicolas, L. (2007). « Central American Borders at the Core of the Regional Integration Process. » Geopolitics 12(1): 78-108.

Van Dijck, P. and D. Haack (2006). Troublesome Construction. IIRSA and Public-Private Partnerships in Road Infrastructure. Amsterdam, CEDLA. 96 p.

Zibechi, R. (2006). « IIRSA: l'intégration sur mesure pour les marchés. » RISAL - Réseau d'information et de solidarité avec l'Amérique latine, risal.collectifs.net/ (IRC Programa de las Américas (www.ircamericas.org/), 13 juin 2006).

3. Notas

¹:http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/PAYSEXTN/AFRICAINFRENCHEXT/0,,contentMDK:21804304_pagePK:146736_piPK:226340_theSitePK:488775,00.html (Washington, 9 juin 2008).

²:Date de sa création juridique : elle fonctionne à partir de 1961, distribuant ses premiers prêts en 1962.

³:Renforcé par la création d'un Fonds fiduciaire pour le Progrès Social dans le cadre de l'Alliance pour le Progrès.

⁴:Signature d'une Charte reconnaissant la nécessité de la planification à l'échelle régionale, devant déboucher en 1964, avec un délai lié à l'assassinat de JF Kennedy, à l'Alliance pour le progrès.

⁵:Felipe Herrera, Conférence prononcée devant la seconde Assemblée des Gouverneurs de la BID, Rio de Janeiro, avril 1961

⁶:Les publications régulières de l'INTAL furent la "Revista de la Integración" (Novembre 1967-Septembre 1975, 20 números) et le "Boletín de la Integración" (Diciembre 1965-octubre 1975, 118 números), suivis par "Revista Integración Latinoamericana" (Avril 1976- mai 1995, 207 números mensuels), remplacée en 1996 par la "Revista Integración y Comercio" encore éditée aujourd'hui, cf. www.iadb.org/intal/detalle_articulo_publicacion.asp?idioma=esp&aid=809&cid=234)

L'institut

Présentation
L'équipe
Nos partenaires

Programmes

Légitimité et enracinement des pouvoirs
Coproduction de l'action publique
Réforme des institutions
Formation à la gouvernance
Analyse et évaluation de la gouvernance

Publications

Chroniques de la gouvernance
Publications vendues en librairie
Actes de colloques
Participation de l'IRG à d'autres ouvrages

Sauf cas précis, le contenu de ce site est sous licence Creative Commons Attribution 3.0 License



L'Irg est membre de la coredem
www.coredem.info