

AFRICAN UNION

الاتحاد الأفريقي



UNION AFRICAINE

UNIÃO AFRICANA

Addis Ababa, Ethiopia, P.O. Box: 3243 Tel.: (251-11) 5513 822 Fax: (251-11) 5519 321
Email: situationroom@africa-union.org, oau-ews@ethionet.et

**SÉMINAIRE SUR LA MISE EN ŒUVRE
DU PROGRAMME FRONTIÈRE DE
L'UNION AFRICAINE**

**DJIBOUTI,
1^{ER} – 2 DÉCEMBRE 2007**

**BP/EXP/2(III)
Original: Français**

NOTE D'ORIENTATION

Prévenir les conflits, Promouvoir l'intégration

NOTE D'ORIENTATION

I. INTRODUCTION

1. La Conférence des Ministres africains chargés des questions de frontières, tenue à Addis Abéba, le 7 juin 2007, a adopté une Déclaration sur le Programme frontière de l'Union africaine (PFUA) et les modalités de sa mise en œuvre. Cette Déclaration fixe les orientations générales du PFUA [**Annexe I**].
2. Lors de sa 11^{ème} session ordinaire, tenue à Accra, au Ghana, du 25 au 29 juin 2007, le Conseil exécutif de l'Union africaine (UA) a :
 - (a) entériné la Déclaration sur le PFUA et les modalités de sa mise en œuvre, telle qu'adoptée par la Conférence ministérielle ; et
 - (b) demandé au Président de la Commission et aux Etats membres de prendre toutes les dispositions nécessaires pour la mise en œuvre de la Déclaration et de rendre régulièrement compte aux organes délibérants de l'UA [**Annexe II**].
3. Dans le cadre du suivi de cette décision, la Commission a pris l'initiative d'organiser le présent Séminaire d'experts pour l'aider à formuler un plan d'action triennal pour la mise en œuvre du PFUA. La présente Note fait la genèse du PFUA et en rappelle les fondements et les principes de mise en œuvre. En outre, le document énumère, de façon indicative, les activités qui pourraient être entreprises pour traduire dans les faits les objectifs du PFUA.

II. GENÈSE ET FONDEMENTS DU PFUA¹

4. Depuis l'accession des États africains à l'indépendance, les frontières – dont le tracé, dans un contexte marqué par des rivalités entre pays européens et acquisitions territoriales par lesdits pays en Afrique, remonte à la période coloniale - ont été un facteur récurrent de conflits sur le continent. La plupart de ces frontières sont mal définies et non délimitées. L'existence de ressources stratégiques et naturelles dans les zones transfrontalières posent de nouveaux défis.
5. De fait, les pays africains ont très tôt acquis la conviction que la réalisation d'une plus grande unité et solidarité entre les Etats et peuples africains exige l'atténuation du poids des frontières qui les séparent. Le dépassement de la frontière et sa promotion en tant que passerelle reliant un État à un autre offre à l'Afrique une opportunité d'imprimer une nouvelle dynamique à l'entreprise d'intégration et de renforcement de l'unité du continent, ainsi qu'aux efforts de promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité, à travers la prévention structurelle des conflits.
6. C'est dans ce contexte que les Etats africains ont adopté nombre d'instruments tant politiques que juridiques pour guider leurs efforts dans la gestion des problèmes frontaliers. A cet égard, il convient de relever :
 - (a) le principe du respect des frontières existant au moment de l'accession des pays africains à l'indépendance, tel que consacré par la Charte de l'Organisation de l'unité africaine (OUA), la résolution AHG/Res.16(I) sur les litiges entre Etats

¹ Cette partie du document reprend la Note de synthèse présentée et discutée avec l'ensemble des Etats membres de l'UA, lors de la Conférence ministérielle du 7 juin 2007 et de la réunion préparatoire d'experts des 4 et 5 juin 2007 [**Annexe III**].

africains au sujet des frontières, adoptée par la 1^{ère} session ordinaire de la Conférence des chefs d'Etat et de Gouvernement de l'OUA, tenue au Caire (Egypte), en juillet 1964, et l'Acte constitutif de l'UA, en son article 4(b),

- (b) le principe du règlement négocié des différends frontaliers, tel qu'il ressort notamment de la résolution CM/Res.1069(XLIV) sur la paix et la sécurité en Afrique par les règlements négociés des conflits frontaliers, adoptée par la 44^{ème} session ordinaire du Conseil des Ministres de l'OUA, tenue à Addis Abéba, en juillet 1986, ainsi que des dispositions pertinentes du Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'UA ;
- (c) la volonté partagée d'œuvrer à la délimitation et à la démarcation des frontières africaines comme facteurs de paix, de sécurité et de progrès économique et social, affirmée notamment par la résolution CM/Res.1069(XLIV), ainsi que par le Mémoire d'accord sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique (CSSDCA), adopté par la Conférence des chefs d'Etat et de Gouvernement de l'OUA, tenue à Durban (Afrique du Sud), en juillet 2002, qui prévoit la délimitation et la démarcation, d'ici à 2012, des frontières interafricaines qui ne l'ont pas encore été ; et
- (d) la volonté d'accélérer et d'approfondir l'intégration politique et socio-économique du continent et de lui donner une base populaire, telle qu'énoncée dans l'Acte constitutif.

7. Tel est le contexte dans lequel se situe le PFUA, qui constitue une des composantes du Plan d'action 2004 – 2007 de la Commission de l'UA, tel qu'il découle de la Vision et Mission, ainsi que du Cadre stratégique, acceptés en principe par la 3^{ème} session ordinaire de la Conférence des chefs d'Etat et de Gouvernement, tenue à Addis Abéba du 6 au 8 juillet 2004. Lors de sa 8^{ème} session ordinaire, tenue à Addis Abéba les 29 et 30 janvier 2007, la Conférence des chefs d'Etat et de Gouvernement a encouragé la Commission à poursuivre ses efforts en vue de la prévention structurelle des conflits, y compris à travers la mise en œuvre du Programme frontière de l'UA.

8. Dans le cadre de la mise en œuvre de ces décisions, la Commission a organisé, à Bamako, au Mali, les 8 et 9 mars 2007, une réunion d'experts pour l'aider à identifier les mesures à prendre en vue de la mise en œuvre du Programme frontière de l'UA. Le rapport de cette réunion est joint en annexe **[Annexe IV]**.

9. Comme indiqué plus haut, le 7 juin 2007, s'est tenue à Addis Abéba la première Conférence des Ministres africains chargés des questions de frontière. La Conférence, qui a été précédée par une réunion d'experts gouvernementaux, les 4 et 5 juin 2007 **[Annexe V]**, a adopté la Déclaration sus-mentionnée sur le PFUA et les modalités de sa mise en œuvre.

10. La pertinence du PFUA se fonde notamment sur la nécessité:

- (a) de faire face à la persistance des problèmes de délimitation et de démarcation ;
- (b) de renforcer les acquis de l'intégration régionale, dont témoigne l'existence des Communautés économiques régionales (CER) et celle de nombreuses initiatives régionales de coopération de grande ampleur; et
- (c) de favoriser les dynamiques transfrontalières d'intégration portées par les acteurs locaux.

III. OBJECTIFS OPÉRATIONNELS DU PFUA ET PRINCIPES DE MISE EN ŒUVRE

a) Objectifs opérationnels

11. Le PFUA a pour objectif général la prévention structurelle des conflits et l'approfondissement de l'intégration régionale, qui, elle-même, participe de cette prévention structurelle des conflits. De manière plus spécifique, le PFUA poursuit les objectifs opérationnels suivants :

(i) Délimitation et démarcation des frontières

12. Sous réserve d'un inventaire à entreprendre, on peut estimer que moins d'un quart des lignes frontalières africaines sont aujourd'hui définies. Cette situation est porteuse de risques. En effet, l'absence de définition des frontières engendre l'existence de « zones floues » à l'intérieur desquelles l'exercice de la souveraineté nationale peut se révéler problématique. L'absence de définition des frontières constitue également une entrave importante à l'accélération nécessaire des processus d'intégration. Elle est, en effet, un obstacle très concret à l'allégement des procédures douanières et policières nécessaires à la libre circulation régionale des biens et des personnes voulue par les États africains, qui, par delà la place centrale qu'elle occupe dans l'intégration régionale, participe aussi de la prévention structurelle des conflits.

1. → Le PFUA a pour objectif le parachèvement de la délimitation et de la démarcation des frontières africaines, afin qu'elles cessent d'être des sources potentielles de problèmes, permettant ainsi de développer des coopérations transfrontalières entre États africains.

(ii) Le développement des dynamiques d'intégration et de la coopération transfrontalière d'initiative locale

13. Au cours de la dernière décennie, des avancées notables ont été enregistrées dans les processus d'intégration sur le continent. Les CER ont connu, de ce point de vue, un certain nombre de succès qui sont venus renforcer un grand nombre d'initiatives régionales dans les domaines de l'énergie, des corridors de transport, de la gestion des bassins fluviaux, etc. Parallèlement, on a vu se développer rapidement une forme spontanée d'intégration portée par les acteurs locaux² dans le domaine de la sécurité, de la santé, de l'éducation, du commerce, etc. Mais faute de cadres juridiques et d'instruments de financements appropriés, elles ne peuvent revêtir l'ampleur qu'elles méritent, y compris en ce qui concerne la prévention structurelle des conflits.

2. → Le PFUA a pour objectif le renforcement des dynamiques d'intégration institutionnelle portées par les CER et d'autres initiatives régionales de grande ampleur. Il met également une emphase particulière sur la coopération transfrontalière de proximité, y compris l'intercommunalité transfrontalière, la coopération entre les services des États, entre associations de la société civile et ONG, tout à la fois comme instrument de prévention structurelle des conflits et d'approfondissement des processus d'intégration³.

² Les acteurs locaux sont définis comme l'ensemble des intervenants localisés dans les espaces frontaliers, qu'il s'agisse des services déconcentrés de l'État, des élus locaux ou de la société civile.

³ Pour des raisons opérationnelles, cet objectif réunit les objectifs n° 2 et 3 de la Note de synthèse du PFUA. Ces objectifs sont respectivement : le renforcement des dynamiques institutionnelles d'intégration, d'une part, et, d'autre part, le développement de la coopération transfrontalière de proximité.

(iii) Le renforcement des capacités

14. L'Afrique est un continent immense. Face à des problèmes similaires, les expériences en matière de gestion des frontières, d'intégration régionale et de coopération transfrontalière y sont multiples et diverses. Il n'existe pas de mécanisme pérenne d'échanges d'expériences et de bonnes pratiques, de renforcement mutuel des capacités. Par ailleurs, d'autres régions du monde expérimentent depuis longtemps des outils et mécanismes de gestion des frontières, d'intégration régionale et de coopération transfrontalière qui pourraient inspirer l'action africaine.

3. → Le PFUA a pour objectif de développer un ensemble de mécanismes panafricains de renforcement des capacités et de mise en œuvre de bonnes pratiques sur le terrain.

b) Principes de mise en œuvre du PFUA

15. La mise en œuvre du PFUA ressort de plusieurs niveaux : national, régional et continental. La responsabilité de chacun de ces niveaux est définie sur la base du principe de subsidiarité.

16. S'agissant de la délimitation et de la démarcation des frontières, la Déclaration stipule notamment ce qui suit :

- (i) la délimitation et la démarcation des frontières relève avant tout de la décision souveraine des États. Il leur appartient de prendre toutes les mesures requises afin de faciliter la réalisation de l'objectif de délimitation et de démarcation des frontières africaines, y compris les frontières maritimes, qui ne l'ont pas encore été ;
- (ii) les CER et l'UA doivent appuyer les États dans la mobilisation des ressources et de l'expertise nécessaires, y compris en favorisant les échanges d'expériences et en promouvant les pratiques les moins coûteuses de délimitation et de démarcation ;
- (iii) la Commission de l'UA doit procéder à un inventaire exhaustif de l'état des frontières africaines, coordonner les efforts des CER et lancer une initiative de grande envergure visant à sensibiliser la communauté internationale sur la nécessité de mobiliser les ressources requises et tout autre appui nécessaire, y compris la communication par les anciennes puissances coloniales des informations en leur possession sur la délimitation et la démarcation des frontières africaines.

17. Pour ce qui est de la coopération transfrontalière, la Déclaration précise comme suit les rôles respectifs des différents acteurs concernés :

- (i) les acteurs locaux doivent être les initiateurs directs de la coopération transfrontalière sous les auspices des États ;
- (ii) les États doivent, avec l'assistance de l'UA, faciliter l'expression de l'initiative locale et mandater les CER à mettre en œuvre des programmes régionaux d'appui à la coopération transfrontalière ;

- (iii) les CER doivent fournir l'encadrement juridique nécessaire au développement de la coopération transfrontalière et mettre en place des fonds régionaux spécifiques pour le financement de cette coopération ; et
- (iv) la Commission de l'UA doit prendre les mesures nécessaires pour que la coopération transfrontalière ait droit de cité dans les grandes initiatives internationales lancées en faveur du continent, assumer un rôle de coordination, et faciliter l'échange d'expériences et de bonnes pratiques entre les CER.

18. S'agissant du développement des capacités, il est prévu :

- (i) d'entreprendre un inventaire des centres africains de formation en la matière ;
- (ii) d'évaluer les potentiels de collaboration avec les centres de formation situés hors d'Afrique ; et
- (iii) à la lumière de ce qui précède, de formuler un programme de développement des capacités dans le domaine de la gestion des frontières.

19. Enfin, au titre du partenariat et de la mobilisation des ressources, il est demandé à la Commission :

- (i) de coordonner et de mettre en œuvre le PFUA sur la base d'une gouvernance inclusive, associant les États, les CER, les parlementaires, les élus locaux et la société civile ; et
- (ii) d'établir un partenariat avec le mouvement frontalier européen, plus particulièrement l'Association des Régions frontalières européennes, les Nations unies et les autres partenaires de l'UA ayant une expérience dans le domaine de la coopération transfrontalière.

IV. PLAN D'ACTION POUR LA MISE EN ŒUVRE DU PFUA ET PROGRAMME DE TRAVAIL 2008 – 2010

20. La Déclaration sur la PFUA a identifié les mesures initiales suivantes à entreprendre en vue de lancer le Programme et d'en assurer le suivi:

- (a) le lancement d'une opération panafricaine de diagnostic des frontières, à travers un questionnaire à adresser à tous les Etats membres, en vue de faciliter leur délimitation et démarcation;
- (b) l'identification de régions ou d'initiatives pilotes pour le développement rapide de programmes régionaux d'appui à la coopération transfrontalière et l'appui à la mise en place de fonds régionaux de financement de cette coopération;
- (c) l'élaboration des modalités de coopération avec les autres régions du monde, pour tirer profit de leurs expériences et bâtir les partenariats nécessaires ;
- (d) le lancement du diagnostic en matière de développement des capacités ;
- (e) la préparation d'un instrument juridique continental sur la coopération transfrontalière; et

- (f) l'initiation d'une campagne de mobilisation des ressources et de développement de partenariats, en vue de la mise en œuvre du PFUA.

21. Sur cette base, et compte tenu des objectifs globaux du PFUA, la Commission doit élaborer un programme de travail couvrant la période 2008 – 2010 et axé autour des objectifs opérationnels énoncés plus haut. Concrètement, il s'agira d'entreprendre les activités ci-après :

a) Popularisation du PFUA et appropriation du Programme par les différents acteurs concernés

22. Pour faciliter la mise en œuvre du PFUA, la Commission doit prioritairement entreprendre les activités ci-après :

- (i) mettre en place une stratégie d'information et de communication pour faire connaître, aussi largement que possible, les objectifs du PFUA et les activités envisagées en vue de sa mise en œuvre (publication, sous forme d'ouvrage, des différents documents relatifs au PFUA, publication de brochures et de plaquettes d'information, mise en place d'un site web, création d'une *mailing list* d'information sur le PFUA, diffusion de contenus d'informations sur le PFUA dans les langues nationales et utilisation des média locaux, etc.) ;
- (ii) animer une campagne de sensibilisation et d'explication auprès des États membres, des CER (lettres aux Présidents en exercice et Secrétaire exécutifs/généraux, rencontres avec les Présidents des Parlements régionaux, séances de travail avec les CER, etc.), du Parlement panafricain (organisation d'une journée de présentation du PFUA, par exemple), de la société civile (mise en place d'une stratégie de concertation avec la société civile, y compris l'animation d'un forum électronique des organisations de la société civile sur les orientations du PFUA et ses enjeux) et d'un groupe cible d'initiatives régionales et de pays susceptibles de devenir les « champions » (actions/opérations/régions pilotes) de la mise en œuvre du PFUA ;
- (iii) encourager les CER et les Etats membres à prendre les dispositions requises à leurs niveaux respectifs, y compris, le cas échéant, l'élaboration de programmes d'activités pluriannuels pour la mise en œuvre du PFUA ; et
- (iv) mener une campagne de sensibilisation auprès des partenaires de l'Union africaine (missions d'informations).

b) Délimitation et démarcation des frontières

23. Les actions ci-après sont envisagées :

(i) Au niveau des Etats membres

;

- communication à la Commission des informations requises pour faciliter un inventaire exhaustif de l'état des frontières africaines ;
- identification de l'état des besoins (techniques, logistiques et financiers) pour délimiter et démarquer les frontières qui ne l'ont pas encore été et transmission de ces besoins à la Commission afin que celle-ci puisse développer une base d'information et de données;

- élaboration, le cas échéant, de programmes nationaux pour faciliter la délimitation et la démarcation des frontières qui ne l'ont pas encore été.

(ii) Au niveau des CER :

- élaboration des stratégies requises en collaboration avec l'UA pour appuyer les Etats dans la mobilisation des ressources indispensables à la délimitation et à la démarcation de leurs frontières ;
- élaboration et lancement de programmes d'échange d'expériences, y compris sur les pratiques les moins coûteuses de délimitation et de démarcation.

(iii) Au niveau de l'UA ;

- finalisation et transmission aux Etats membres, avec copie aux CER, du questionnaire sur l'état des frontières africaines ;
- compilation des réponses au questionnaire, réalisation d'une première ébauche de carte des frontières et identification des zones prioritaires ;
- missions de validation du document auprès des pays concernés ;
- finalisation du document, y compris une évaluation financière du coût des opérations de délimitation et de démarcation ;
- lancement d'un processus de recherche de financement / sensibilisation ;
- constitution d'une base de données sur l'expertise et les outils disponibles, à mettre à la disposition des Etats demandeurs.

c) Coopération transfrontalière

(i) Au niveau des Etats membres:

- organisation de concertations pour identifier les mesures et actions requises pour faciliter la coopération transfrontalière d'initiative locale;
- élaboration de programmes nationaux, y compris l'adoption de mesures appropriées pour inciter les communes frontalières à lancer des initiatives transfrontalières capables de multiplier les échanges et rencontres entre populations (expositions, foires, compétitions entre jeunes, échanges universitaires, etc)
- octroi, le cas échéant, du mandat requis aux CER pour qu'elles mettent en place des programmes régionaux d'appui à la coopération transfrontalière.

(ii) Au niveau des CER:

- élaboration de cadres juridiques appropriés pour faciliter le développement de la coopération transfrontalière d'initiative locale;

- lancement des études requises pour la mise en place de fonds régionaux spécifiques pour le financement de la coopération transfrontalière d'initiative locale;
- élaboration et mise en oeuvre de programmes régionaux de coopération transfrontalière.

(iii) Au niveau de l'UA:

- revue des législations nationales relatives à la coopération frontalière et transfrontalière ;
- revue des structures nationales officielles en charge de la gestion des frontières et de la coopération transfrontalière ;
- revue des arrangements juridiques *ad hoc* mis en place entre deux ou plusieurs pays autour d'opérations de coopération transfrontalière spécifiques (type Corridor de Maputo, mais également Commissions mixtes, etc.) ;
- constitution et mise en ligne d'une base de données des législations et structures nationales pertinentes ;
- proposition d'un projet de cadre juridique continental fédérateur et d'un mécanisme panafricain de gestion de la coopération transfrontalière ; et
- identification des bonnes pratiques qui pourraient être diffusées en Afrique et valorisées dans le cadre du processus de développement des capacités;
- parrainage (politiquement et/ou financièrement) et labellisation (par exemple « Initiative PFUA) des initiatives transfrontalières du secteur privé et de la société civile qui répondent aux objectifs du PFUA ;
- favoriser les échanges d'expérience entre les CER dans le domaine de la coopération transfrontalière.

c) Développement des capacités

(i) **Développer les échanges de bonnes pratiques intra africaines**

24. Les travaux préparatoires du PFUA ont largement montré la richesse des expériences africaines en matière de coopération transfrontalière. Aussi, il est urgent de formuler, de façon très opérationnelle, un programme afro-africain de développement des capacités à partir des expériences les plus marquantes. Par exemple, les experts du corridor de Maputo pourraient venir travailler avec ceux d'autres régions et pays ; les porteurs de l'opération pilote en Sénégambie méridionale pourraient être invités à venir faire part de leur expérience dans d'autres régions du continent ; l'expérience remarquable des réseaux transfrontaliers de radios, ou de d'annuaires transfrontaliers, pourraient être capitalisées pour être diffusées ailleurs en Afrique. La Commission de l'UA, avec l'aide d'un expert, pourrait :

- repérer, avec l'appui des acteurs concernés, un nombre limité d'initiatives et d'expériences et les inclure dans une base de données PFUA, consultable en ligne ;
- rendre visite à ces initiatives et expériences pour établir les contenus précis d'opérations d'échange d'expériences ;
- préparer et organiser plusieurs opérations d'échange d'expériences ; et
- tirer les enseignements utiles de ces opérations pour la mise en place d'un système permanent d'échanges d'expériences ;
- développer des programmes de formation pour les acteurs concernés ;
- organisation de rencontres entre les structures nationales de gestion des frontières pour faciliter l'échange d'expériences.

(ii) Ouvrir de nouvelles perspectives avec l'Europe et le reste du monde

25. La Commission devrait réaliser une étude exploratoire centrée sur la création d'un partenariat afro-européen en matière de développement des capacités sur la gestion des frontières et le développement de la coopération transfrontalière :

- Existe-t-il en Europe et ailleurs dans le monde des expériences intéressantes de postes frontaliers partagés ?
- Existe-t-il des moyens peu coûteux de démarcation des frontières ?
- Existe-t-il, dans les zones en post-conflit des initiatives transfrontalières qui pourraient inspirer l'Afrique ?
- Existe-t-il des centres de formation européens et autres sur les frontières ? Quels en sont les enseignements ?
- Quelles sont les structures européennes et autres qui pourraient s'engager auprès de la Commission de l'UA pour développer un programme de renforcement des capacités ?

26. Sur la base de ce travail :

- des missions exploratoires visant à mettre en place des opérations d'échanges d'expériences ou de partenariat entre des structures européennes et l'Afrique seront organisées ;
- la Commission de l'UA organisera un atelier Afrique – Europe à l'issue duquel un certain nombre de régions frontalières et d'institutions européennes pourraient s'engager.

d) Partenariat et mobilisation des ressources

27. Les actions ci-après pourraient être envisagées :

- (i) mise en place par l'UA d'une structure de coordination regroupant la Commission, les CER et d'autres acteurs concernés pour faciliter le suivi du PFUA ;
- (ii) formulation d'une stratégie de mobilisation de ressources auprès des partenaires de l'UA ;
- (iii) création, le cas échéant, au sein de l'UA, des CER et des Etats membres, de fonds destinés à lancer ou à soutenir des initiatives transfrontalières ;
- (iv) mise en œuvre par l'UA de mesures appropriées pour que le PFUA ait droit de cité dans les grandes initiatives internationales lancées en faveur du continent.

e) Pilotage et suivi du PFUA

28. En vue de faciliter le pilotage et le suivi de la mise en œuvre du PFUA, les mesures ci-après pourraient être envisagées :

- (i) renforcement du Comité de pilotage du PFUA, y compris à travers la représentation des CER ;
- (ii) désignation, dans chaque Etat membre et CER, d'un point focal chargé de promouvoir le PFUA et d'en suivre la mise en œuvre ;
- (iii) la tenue, en 2010, de la deuxième Conférence des Ministres africains chargés des questions de frontière.

V. CONCLUSION

29. Le Séminaire d'experts doit aider la Commission de l'UA à affiner les propositions faites plus haut, pour qu'elle puisse élaborer un programme PFUA ambitieux et triennal, avec le calendrier et le budget afférents.

AFRICAN UNION

الاتحاد الأفريقي



UNION AFRICAINE

UNIÃO AFRICANA

Boîte Postale: 3243, Addis Abéba, ETHIOPIE Tél.: (251-11) 5513 822 Fax: (251-11) 5519 321

Email: situationroom@africa-union.org, oau-ews@ethionet.et

CONFÉRENCE DES MINISTRES AFRICAINS CHARGÉS DES QUESTIONS DE FRONTIÈRE

**RÉUNION PRÉPARATOIRE D'EXPERTS SUR LE
PROGRAMME FRONTIÈRE DE L'UNION AFRICAINE**

**ADDIS ABEBA, ETHIOPIE
4 – 7 JUIN 2007**

**BP/MIN/Decl.(II)
Original: Français
Annexe I**

DÉCLARATION SUR LE PROGRAMME FRONTIÈRE DE L'UNION AFRICAINE ET LES MODALITÉS DE SA MISE EN ŒUVRE

ADDIS ABEBA, LE 7 JUIN 2007

Prévenir les conflits, Promouvoir l'intégration

**DÉCLARATION SUR LE PROGRAMME FRONTIÈRE DE
L'UNION AFRICAINE ET LES MODALITÉS DE SA MISE EN ŒUVRE**

ADDIS ABEBA, LE 7 JUIN 2007

PREAMBULE

1. Nous, les ministres des États membres de l'Union africaine chargés des questions de frontière, réunis à Addis Abéba, en Ethiopie, le 7 juin 2007, en vue de délibérer sur le Programme frontière de l'Union africaine et de convenir des modalités de sa mise en œuvre :

- (a) **convaincus** que la réalisation d'une plus grande unité et solidarité entre les pays et les peuples africains exige l'atténuation du poids des frontières qui séparent les Etats africains ;
- (b) **convaincus** également que le dépassement de la frontière et sa promotion en tant que passerelle reliant un État à un autre offre à l'Afrique une opportunité d'imprimer une nouvelle dynamique à l'entreprise d'intégration et de renforcement de l'unité du continent, ainsi qu'aux efforts de promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité, à travers la prévention structurelle des conflits ;
- (c) **guidés par** :
 - (i) le principe du respect des frontières existant au moment de l'accession de nos pays à l'indépendance, tel que consacré par la Charte de l'Organisation de l'unité africaine (OUA), la résolution AHG/Res.16(I) sur les litiges entre Etats africains au sujet des frontières, adoptée par la 1^{ère} session ordinaire de la Conférence des chefs d'Etat et de Gouvernement de l'OUA, tenue au Caire (Egypte) en juillet 1964, et l'Acte constitutif de l'Union africaine, en son article 4(b),
 - (ii) le principe du règlement négocié des différends frontaliers, tel qu'il ressort notamment de la résolution CM/Res.1069(XLIV) sur la paix et la sécurité en Afrique par les règlements négociés des conflits frontaliers, adoptée par la 44^{ème} session ordinaire du Conseil des Ministres de l'OUA, tenue à Addis Abéba, en juillet 1986, ainsi que des dispositions pertinentes du Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'UA,
 - (iii) la volonté partagée d'œuvrer à la délimitation et à la démarcation des frontières africaines comme facteurs de paix, de sécurité et de progrès économique et social, affirmée notamment par la résolution CM/Res.1069 (XLIV), ainsi que par le Mémoire d'accord sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique (CSSDCA), adopté par la Conférence des chefs d'Etat et de Gouvernement de l'OUA, tenue à Durban (Afrique du Sud), en juillet 2002, qui prévoit la délimitation et la démarcation, d'ici à 2012, des frontières interafricaines qui ne l'ont pas encore été,
 - (iv) la volonté d'accélérer et d'approfondir l'intégration politique et socio-économique du continent et de lui donner une base populaire, telle qu'énoncée dans l'Acte constitutif, et

- (v) la décision adoptée par la 8^{ème} session ordinaire de la Conférence des chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union africaine, tenue à Addis Abéba en janvier 2007, encourageant la Commission à poursuivre ses efforts en vue de la prévention structurelle des conflits, y compris à travers la mise en œuvre du Programme frontière de l'Union africaine, et
- (d) **ayant examiné** le rapport de la réunion d'experts gouvernementaux [BP/EXP/3(II)], tenue à Addis Abéba, les 4 et 5 juin 2007, et sur la base de la Note de synthèse sur le Programme frontière de l'Union africaine et les modalités de sa mise en œuvre [BP/EXP/2(II)] ;

AVONS CONVENU DE CE QUI SUIT :

Sur la justification du Programme frontière de l'Union africaine

2. Nous soulignons la pertinence du Programme frontière de l'UA, qui se fonde sur la nécessité:

- (a) de faire face à la persistance des problèmes de délimitation et de démarcation : Nous notons que, sous réserve d'un inventaire à entreprendre, on peut estimer que moins d'un quart des lignes frontalières africaines sont aujourd'hui définies. Cette situation est porteuse de risques, en ce que l'absence de délimitation et de démarcation des frontières engendre l'existence de « zones floues » à l'intérieur desquelles l'exercice de la souveraineté nationale peut se révéler problématique, et constitue une entrave réelle à l'accélération des processus d'intégration ;
- (b) de faire face aux activités criminelles transfrontalières ;
- (c) de renforcer les acquis de l'intégration régionale, dont témoigne l'existence des Communautés économiques régionales et celle de nombreuses initiatives régionales de coopération de grande ampleur;
- (d) de favoriser les dynamiques transfrontalières d'intégration portées par les acteurs locaux.

3. Nous affirmons la nécessité de mettre en œuvre une nouvelle forme de gestion pragmatique des frontières pour promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité, mais également pour faciliter l'intégration et le développement durable en Afrique.

Sur les objectifs du Programme frontière de l'Union africaine

4. Nous demandons à la Commission de l'UA de coordonner la mise en œuvre de ce Programme, qui a pour objectif général la prévention structurelle des conflits et la promotion de l'intégration régionale et continentale et, de manière plus spécifique:

- (a) la facilitation de, et l'appui à, la délimitation et la démarcation des frontières africaines qui ne l'ont par encore été;
- (b) le renforcement des dynamiques d'intégration mises en œuvre dans le cadre des Communautés économiques régionales et d'autres initiatives régionales de coopération de grande ampleur ;

- (c) le développement, dans le cadre des Communautés économiques régionales et d'autres initiatives de coopération régionale, de la coopération transfrontalière de proximité ou d'initiative locale; et
- (d) le renforcement des capacités dans le domaine de la gestion des frontières, y compris le développement de programmes spéciaux d'éducation et de recherche.

Sur les principes de mise en œuvre du Programme frontière de l'Union africaine

5. Nous notons que la mise en œuvre du Programme frontière de l'Union africaine ressort de plusieurs niveaux, national, régional et continental, et que la responsabilité de chacun de ces niveaux doit être définie sur la base du principe de subsidiarité et du respect de la souveraineté des Etats.

(a) Délimitation et démarcation des frontières

- (iv) La délimitation et la démarcation des frontières relève avant tout de la décision souveraine des États. Il leur appartient de prendre toutes les mesures requises afin de faciliter la réalisation de l'objectif de délimitation et de démarcation des frontières africaines, y compris les frontières maritimes, qui ne l'ont pas encore été, en respectant, dans toute la mesure du possible, les délais prescrits par la Déclaration solennelle sur la CSSDCA. Nous encourageons les Etats à entreprendre et à poursuivre, sur une base bilatérale, des négociations sur tous les problèmes relatifs à la délimitation et à la démarcation de leurs frontières, y compris ceux liés aux droits des populations affectées, pour leur trouver des solutions appropriées.
- (v) Les Communautés économiques régionales et l'Union africaine doivent appuyer les États dans la mobilisation des ressources et de l'expertise nécessaires, y compris en favorisant les échanges d'expériences et en promouvant les pratiques les moins coûteuses de délimitation et de démarcation.
- (vi) La Commission de l'Union africaine doit procéder à un inventaire exhaustif de l'état des frontières africaines, coordonner les efforts des Communautés économiques régionales et lancer une initiative de grande envergure visant à sensibiliser la communauté internationale sur la nécessité de mobiliser les ressources requises et tout autre appui nécessaire. Pour leur part, les anciennes puissances coloniales doivent communiquer les informations en leur possession sur la délimitation et la démarcation des frontières africaines.

(b) Coopération transfrontalière

- (v) Les acteurs locaux doivent être les initiateurs directs de la coopération transfrontalière sous les auspices des Etats.
- (vi) Les États doivent, avec l'assistance de l'Union africaine, faciliter l'expression de l'initiative locale et mandater les Communautés

économiques régionales à mettre en œuvre des programmes régionaux d'appui à la coopération transfrontalière.

- (vii) Les Communautés économiques régionales doivent fournir l'encadrement juridique nécessaire au développement de la coopération transfrontalière et mettre en place des fonds régionaux spécifiques pour le financement de cette coopération.
- (viii) La Commission de l'Union africaine doit prendre les mesures nécessaires pour que la coopération transfrontalière ait droit de cité dans les grandes initiatives internationales lancées en faveur du continent, assumer un rôle de coordination, et faciliter l'échange d'expériences et de bonnes pratiques entre les Communautés économiques régionales.

(c) *Développement des capacités*

Le Programme frontière de l'Union africaine doit, sur la base d'une articulation étroite entre les différents niveaux concernés, réaliser un inventaire des centres africains de formation en la matière, évaluer les potentiels de collaboration avec les centres de formation situés hors d'Afrique et, à la lumière de ce qui précède, formuler un programme de développement des capacités dans le domaine de la gestion des frontières.

Sur le partenariat et la mobilisation des ressources

6. Nous demandons à la Commission de l'Union africaine de coordonner et de mettre en œuvre le Programme frontière sur la base d'une gouvernance inclusive, associant les États, les Communautés économiques régionales, les parlementaires, les élus locaux et la société civile. Nous demandons également à la Commission d'établir un partenariat avec le mouvement frontalier européen, plus particulièrement l'Association des Régions frontalières européennes, les Nations unies et les autres partenaires de l'Union africaine ayant une expérience dans le domaine de la coopération transfrontalière.

Sur les mesures initiales en vue du lancement du programme frontière et le suivi de cette Déclaration

7. Nous demandons à la Commission de l'Union africaine de prendre dans les mesures initiales suivantes :

- (a) le lancement d'une opération panafricaine de diagnostic des frontières, à travers un questionnaire à adresser à tous les États membres, en vue de faciliter leur délimitation et démarcation;
- (b) l'identification de régions ou d'initiatives pilotes pour le développement rapide de programmes régionaux d'appui à la coopération transfrontalière et l'appui à la mise en place de fonds régionaux de financement de cette coopération;
- (c) l'élaboration des modalités de coopération avec les autres régions du monde, pour tirer profit de leurs expériences et bâtir les partenariats nécessaires ;
- (d) le lancement du diagnostic en matière de développement des capacités ;

- (e) la préparation d'un instrument juridique continental sur la coopération transfrontalière; et
 - (f) l'initiation d'une campagne de mobilisation des ressources et de développement de partenariats, en vue de la mise en œuvre du Programme frontière de l'Union africaine.
8. Nous recommandons d'institutionnaliser la Conférence des Ministres africains chargés des questions de frontière, qui doit se tenir de façon régulière.
9. Nous demandons au Président de la Commission, dès approbation de la présente Déclaration par le Conseil exécutif de l'Union africaine, de prendre toutes les mesures nécessaires à sa mise en œuvre, y compris le renforcement des capacités de la Division de Gestion des conflits du Département Paix et Sécurité de la Commission, et de tenir les instances compétentes de l'Union africaine régulièrement informées de son état d'avancement.

**DECISION SUR LA CONFERENCE DES MINISTRES AFRICAINS EN
CHARGE DES QUESTIONS DE FRONTIERE**

DOC. EX.CL/352 (XI)

Le Conseil exécutif,

1. **PREND NOTE** du rapport de la Conférence des Ministres africains en charge des questions de frontière, tenue le 7 juin 2007 à Addis-Abeba (Ethiopie) ;
2. **ENTERINE** la Déclaration sur le Programme frontière de l'Union africaine et les modalités de sa mise en œuvre, telle qu'adoptée par la Conférence ministérielle ;
3. **DEMANDE** au Président de la Commission et aux Etats membres de prendre toutes les dispositions nécessaires pour la mise en œuvre de la Déclaration et de rendre régulièrement compte aux organes délibérants de l'Union africaine.



AFRICAN UNION

الاتحاد الأفريقي



UNION AFRICAINE

UNIÃO AFRICANA

Addis Ababa, Ethiopia, P.O. Box 3243, Tel.: (251-11) 5513 822, Fax: (251-11) 5519 321
E-mail: ou-ews@telecom.net.et

**CONFÉRENCE DES MINISTRES AFRICAINS
CHARGÉS DES QUESTIONS DE FRONTIÈRE**

**RÉUNION PRÉPARATOIRE D'EXPERTS SUR LE
PROGRAMME FRONTIÈRE DE L'UNION AFRICAINE**

**ADDIS ABEBA, ETHIOPIE
4 – 7 JUIN 2007**

**BP/EXP/2(II)
Original: Français
Annexe III**

**NOTE DE SYNTHÈSE SUR LE PROGRAMME FRONTIÈRE DE L'UNION
AFRICAIN ET LES MODALITÉS DE SA MISE EN ŒUVRE**

Prévenir les conflits, Promouvoir l'intégration

NOTE DE SYNTHÈSE SUR LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME FRONTIÈRE DE L'UNION AFRICAINE

I. INTRODUCTION

1. L'intégration régionale et, d'une façon plus générale, la réalisation d'une plus grande unité et solidarité entre les pays et les peuples africains, conformément aux objectifs énoncés dans l'Acte constitutif de l'Union africaine (UA), exigent l'atténuation du poids des frontières qui séparent les États africains. Le dépassement de la frontière et sa promotion en tant que passerelle reliant un État à un autre offre à l'Afrique une opportunité d'imprimer une nouvelle dynamique à l'entreprise en cours d'intégration socio-économique et de renforcement de l'unité du continent, ainsi qu'aux efforts de promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité, à travers la prévention structurelle des conflits.

2. Le présent document présente, dans ses grandes lignes, les principes, objectifs et axes de mise en œuvre du Programme frontière de l'UA. Il s'agit, ce faisant, de faciliter les travaux de la réunion d'experts gouvernementaux des États membres prévue à Addis Abéba les 4 et 5 juin 2007, aux fins de préparer la Conférence des Ministres africains chargés des questions de frontière, qui, elle, aura lieu, le 7 juin. Les éléments qui y sont articulés permettront aux experts gouvernementaux :

- de discuter, d'amender et de valider les objectifs du Programme frontière de l'UA ;
- d'esquisser les modalités de mise en œuvre du Programme frontière ; et
- de préparer un projet de déclaration qui sera soumis à la Conférence des Ministres africains chargés des questions de frontière.

II. CADRE POLITIQUE ET JURIDIQUE

3. Depuis l'accession des États africains à l'indépendance, les frontières – dont le tracé, dans un contexte marqué par des rivalités entre pays européens et acquisitions territoriales par lesdits pays en Afrique, remonte à la période coloniale - ont toujours été un facteur récurrent de conflits sur le continent. La plupart de ces frontières sont mal définies et non délimitées. L'existence de ressources stratégiques et naturelles dans les zones transfrontalières posent de nouveaux défis.

4. De ce point de vue, il est significatif de noter que la Charte de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) énumère, parmi les objectifs de l'Organisation, la défense de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de l'indépendance des États membres [Article II (1c)]. Le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de chaque État membre, ainsi que de leur droit inaliénable à une existence indépendante, figurent également parmi les principes de l'OUA [Article III (3)].

5. La 1^{ère} session de la Conférence des chefs d'Etat et de Gouvernement de l'OUA, tenue au Caire (Egypte) du 17 au 21 juillet 1964, a adopté la résolution AHG/Res.16(I) sur les litiges entre États africains au sujet des frontières, explicitant pour ainsi dire les dispositions de la Charte mentionnées plus haut. Dans cette résolution, la Conférence, *inter alia*, considérant que les problèmes frontaliers sont un facteur grave et permanent de désaccord et que les frontières des États africains, au jour de leur indépendance, constituent une réalité tangible, et reconnaissant l'impérieuse nécessité de régler, par des moyens pacifiques et dans un cadre purement africain, tous les différends entre États africains :

- (i) a réaffirmé solennellement le respect total par tous les États membres de l'OUA des principes énoncés au paragraphe 3 de l'article III de la Charte de ladite Organisation ; et
- (ii) a déclaré solennellement que tous les États membres s'engagent à respecter les frontières existant au moment où ils ont accédé à l'indépendance.

6. La 44^{ème} session ordinaire du Conseil des Ministres de l'OUA, tenue à Addis Abéba, du 21 au 26 juillet 1986, a adopté la résolution CM/Res.1069(XLIV) sur la paix et la sécurité en Afrique par les règlements négociés des conflits frontaliers. Considérant « que les problèmes de frontières représentent un des plus lourds héritages légués à l'Afrique indépendante par le fait colonial et que la lutte pour la libération de l'Afrique du colonialisme et de ses séquelles et l'instauration d'un climat de paix, de sécurité et de progrès économique et social passent nécessairement par l'élimination totale des sources de tensions aux frontières des États membres », le Conseil des Ministres a :

- (i) réaffirmé son attachement au principe du règlement pacifique des différends frontaliers entre États ;
- (ii) réaffirmé l'attachement des pays et des peuples africains à la résolution AHG/Res.16(I) ; et
- (iii) encouragé les États membres à entreprendre ou à poursuivre, sur une base bilatérale, des négociations en vue de la délimitation et de la matérialisation de leurs frontières communes.

7. Entre temps, en 1981, le Nigeria a proposé la création d'une Commission de l'OUA sur la délimitation des frontières [Document CM/1119(XXXVII) Add.1, 37^{ème} session ordinaire du Conseil des Ministres de l'OUA, Nairobi, 15 – 26 juin 1981]. La proposition était motivée par la persistance et l'aggravation des problèmes liés au caractère vague de la plupart des frontières terrestres africaines, ainsi que par l'incertitude encore plus grande qui entoure le tracé des frontières maritimes. Dans ce contexte, le Nigeria a estimé souhaitable la création d'une Commission de l'OUA sur la

délimitation des frontières. Il était proposé que la Commission fût saisie, avec l'assentiment des parties concernées, de toutes les questions relatives aux problèmes de frontières n'ayant pas fait l'objet d'un accord bilatéral. En substance, le but poursuivi était de dépolitiser les problèmes frontaliers, afin qu'ils puissent être abordés sous un angle essentiellement technique. La Commission devait être composée d'experts, étant entendu que tous les États membres de l'UA auraient le droit de s'y faire représenter à chaque fois que des questions présentant un intérêt direct pour eux sont soumises à la Commission.

8. Dans la résolution CM/Res.870(XXXVII), adoptée lors de sa 37^{ème} session ordinaire tenue à Nairobi, du 15 au 26 juin 1981, le Conseil des Ministres a recommandé que la proposition faite par le Nigeria soit soumise au Comité ministériel *ad hoc* créé au terme de la résolution CM/Res.860(XXXVII) et chargé d'entreprendre une étude pluridisciplinaire approfondie de la proposition de création d'un Conseil politique de sécurité – alors soumise par le Gouvernement sierra-léonais –, en particulier ses implications militaire, politique, juridique et financière. A cet égard, le Conseil des Ministres a demandé au Secrétaire général de l'OUA de recueillir les vues des États membres sur la mise en place d'une Commission sur la délimitation des frontières. Toutefois, aucune avancée réelle ne fut enregistrée par la suite. Certes, le rapport sur les implications de la proposition de création d'un Conseil politique de sécurité de l'OUA [Document CM/1271/(XLI) Annexe I], soumis à la 41^{ème} session ordinaire du Conseil des Ministres, tenue à Addis Abéba du 25 février au 5 mars 1985, a proposé que la Commission sur la délimitation des frontières soit établie comme organe subsidiaire technique du nouveau Conseil ou comme un de ses comités permanents. Mais la 41^{ème} session ordinaire du Conseil des Ministres, « reconnaissant qu'il est prématuré et inopportun de créer un Conseil politique de sécurité dans le conjoncture politique et économique actuelle », mit fin au mandat du Comité ministériel *ad hoc*, auquel la proposition sur la création d'une Commission sur la délimitation des frontières avait été soumise [CM/Res.958(XLI)].

9. La proposition de création d'une Commission des frontières de l'OUA fut à nouveau soumise par le Nigeria lors de la 54^{ème} session ordinaire du Conseil des Ministres de l'OUA, tenue à Abuja du 27 mai au 1^{er} juin 1991 [Document CM/1659(LIV) Add.2]. Ce document formule des propositions précises sur la structure de la Commission proposée, ses objectifs, ses principes de fonctionnement et son financement. Il propose également que les États membres créent des Commissions nationales des frontières, cependant que des Commissions régionales seraient créées au niveau des Communautés économiques régionales (CER). Toutefois, aucune suite ne fut donnée à cette proposition.

10. Le Mémoire d'accord sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique (CSSDCA), adopté par la Conférence des chefs d'État et de Gouvernement, tenue à Durban, en juillet 2002. [Décision CM/Dec.666(LXXVI)], consacre des dispositions spécifiques aux problèmes frontaliers, considérant qu'ils continuent de constituer une menace à la paix et à la sécurité en Afrique. De manière plus spécifique, le Mémoire, conformément à la résolution AHG/Res.16(I), prévoit

la délimitation et la démarcation, d'ici à 2012, avec l'assistance, le cas échéant, de l'Unité cartographique des Nations unies, des frontières interafricaines qui ne l'ont pas encore été. Les conclusions d'une telle opération seront déposées auprès de l'UA et des Nations unies. En attendant, il fut convenu qu'une évaluation des progrès accomplis serait conduite tous les deux ans.

11. Enfin, l'Acte constitutif de l'Union africaine, en son article 4(b), énumère parmi les principes de l'UA le respect des frontières existant au moment de l'accession à l'indépendance. Dans le même temps, l'Acte constitutif stipule que les objectifs de l'UA incluent la réalisation d'une plus grande unité et solidarité entre les pays et les peuples africains, l'accélération de l'intégration politique et socio-économique du continent, ainsi que la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité.

III. DÉFINITION ET JUSTIFICATION DU PROGRAMME FRONTIÈRE

i) Définition

12. Compte tenu de ce qui précède, il apparaît nécessaire de mettre en œuvre une nouvelle forme de gestion pragmatique des frontières pour promouvoir un climat de paix, de sécurité et de stabilité, mais également pour faciliter l'intégration et le développement durable en Afrique. Pour ce faire, il importe d'identifier les frontières africaines et d'accélérer le processus de leur délimitation et de leur démarcation pacifique par les États africains eux-mêmes. Ainsi la frontière-barrière se transformera-t-elle en passerelle de solidarité et de confiance mutuelle ; les zones transfrontalières africaines deviendront des zones de partage et de développement, des espaces de planification et d'aménagement concertés.

13. Tel est le contexte dans lequel se situe le Programme frontière, qui constitue une des composantes du Plan d'action 2004 – 2007 de la Commission de l'UA, tel qu'il découle de la Vision et Mission, ainsi que du Cadre stratégique, acceptés en principe par la 3^{ème} session ordinaire de la Conférence des chefs d'État et de Gouvernement, tenue à Addis Abéba du 6 au 8 juillet 2004 [Decision Assembly/AU/ Dec.33(III)]. Lors de sa 8^{ème} session ordinaire, tenue à Addis Abéba les 29 et 30 janvier 2007, la Conférence des chefs d'Etat et de Gouvernement a encouragé la Commission à poursuivre ses efforts en vue de la prévention structurelle des conflits, y compris à travers la mise en œuvre du Programme frontière de l'UA [Decision Assembly/AU/Dec. 145 (VIII)].

ii) Justification

14. Trois éléments fondent la pertinence du Programme frontière de l'UA.

a) La permanence du problème frontalier

15. Comme indiqué plus haut, l'Afrique a fait de l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation un principe, et de leur délimitation et démarcation un objectif prioritaire. Le choix ainsi fait par les dirigeants africains ne doit pas être compris

comme l'expression d'une volonté de repli de chacun des pays du continent à l'intérieur de son territoire tel que défini. Il s'agit, au contraire, de poser la délimitation et la démarcation frontalière comme une condition de la réussite de l'intégration régionale. Une frontière non définie est susceptible d'être source de différends, voire de conflit. La délimitation et démarcation de la frontière lui ôte en quelque sorte son potentiel de nuisance ; elle ouvre la porte plutôt qu'elle ne la ferme ; elle permet d'engager sainement le processus de coopération et d'intégration.

16. Près d'un demi-siècle après l'émancipation politique du continent, la délimitation et démarcation des frontières héritées de la colonisation se heurte à des problèmes techniques et surtout financiers de grande ampleur. Sous réserve d'un inventaire à entreprendre, on peut estimer que moins d'un quart des lignes frontalières africaines sont aujourd'hui définies, démontrant à *contrario* l'ampleur du travail à accomplir par les Etats africains pour atteindre l'objectif fixé dans la Déclaration solennelle sur la CSSDCA, à savoir la délimitation et la démarcation des frontières africaines qui ne l'ont pas encore été d'ici à 2012, au plus tard.

17. D'évidence, cette situation est porteuse de risques. En effet, l'absence de définition des frontières engendre l'existence de « zones floues » à l'intérieur desquelles l'exercice de la souveraineté nationale peut se révéler problématique. Dans ces zones, un simple différend entre deux communautés peut entraîner des tensions entre États. Lorsque ces zones incertaines recèlent des ressources naturelles (eau, forêt, pétrole ou toute autre ressource), leur gestion peut se révéler difficile et être source de malentendus.

18. Cette situation constitue également une entrave réelle à l'accélération des processus d'intégration. Elle est, en effet, un obstacle très concret à l'allégement des procédures douanières et policières nécessaires à la libre circulation régionale voulue par les États africains, qui, par delà la place centrale qu'elle occupe dans l'intégration régionale, participe aussi de la prévention structurelle des conflits. Sans démarcation précise de la limite entre deux territoires nationaux, il est techniquement difficile de mettre en place, par exemple, des postes de contrôle conjoints.

b) Les acquis du processus d'intégration en Afrique

19. L'intégration apparaît comme le moyen privilégié d'accélérer le développement socio-économique des pays africains et de promouvoir, dans la durée, la paix et la stabilité : d'une part, parce que l'affirmation d'une volonté commune de rapprochement et d'intégration et sa traduction en actions concrètes sur le terrain sont de nature à atténuer, voire à éliminer, les sources de conflits violents ; de l'autre, l'élargissement des marchés nationaux et l'harmonisation des cadres réglementaires favorisent la création d'un environnement propice à la rentabilité des investissements effectués sur le continent africain. Certes, d'autres mesures s'avèrent nécessaires pour enrayer le phénomène de la pauvreté et faire trouver à l'Afrique la trajectoire d'un développement endogène accéléré. Cependant, l'intégration constitue un passage obligé et incontournable face à une globalisation et à régionalisation poussées qui, bien souvent,

laissent les Etats pris isolément sans prise sur l'Histoire, sans poids sur les rapports de forces contemporains.

20. La promotion de l'intégration, qui se nourrit de l'aspiration à l'unité des peuples africains, a été et demeure une quête permanente des dirigeants africains depuis l'accession des pays du continent à l'indépendance. C'est dans ce cadre que s'inscrit la volonté des États africains de tisser entre eux des relations aussi étroites que possibles, y compris à travers l'établissement d'organisations de coopération et d'intégration. L'Afrique connaît plusieurs expériences d'intégration institutionnelle tant au niveau sous-régional que régional. Il convient, à cet égard, de relever l'existence des CER suivantes, qui sont reconnues comme les piliers de l'Union africaine: la CEDEAO - Communauté économique des États de l'Afrique et l'Ouest, la CEEAC - Communauté économique des États de l'Afrique centrale, la CEN-SAD - Communauté des États sahélo – sahariens, la COMESA - Marché commun de l'Afrique orientale et australe, l'EAC - Communauté de l'Afrique de l'Est la SADC - Communauté de développement de l'Afrique australe, l'IGAD – Autorité inter-gouvernementale pour le développement, et l'UMA - Union du Maghreb arabe.

21. L'existence de ces organisations témoigne de la volonté des dirigeants africains de bâtir des solidarités horizontales et de renforcer les complémentarités sous-régionales et régionales. Cette volonté se traduit aujourd'hui par des avancées concrètes dans les domaines de la paix et de la sécurité, des infrastructures régionales, de la coopération économique et monétaire, des échanges commerciaux, de la libre circulation, de l'harmonisation des législations, etc. En outre, de nombreuses initiatives régionales de grande ampleur concrétisent les interdépendances entre les pays africains dans le domaine de la gestion commune des bassins fluviaux, dans celui des corridors de transport ou encore de l'électricité, de la recherche scientifique, de la santé, etc. Ce sont là autant d'avancées que la mise en œuvre du Programme frontière ne fera que conforter et approfondir.

c) L'émergence des dynamiques transfrontalières d'intégration

22. Au cours des quatre dernières décennies, la population de l'Afrique a été multipliée par plus de trois, passant de 320 millions de personnes en 1965 à un milliard en 2005. Les démographes prévoient que le cap de 1,5 milliards sera atteint dans moins de 25 ans. Cette fantastique croissance démographique s'accompagne d'une densification du peuplement touchant notamment les zones frontalières et transfrontalières. Dans ces espaces, l'augmentation du nombre et de la taille des villages et des villes suscite le développement rapide des échanges commerciaux et sociaux et renforce les cohésions anciennes.

23. Sur ce terreau favorable, se développe une forme populaire d'intégration portée par les populations à la base. Les élus locaux accompagnent ces dynamiques en multipliant notamment les jumelages transfrontaliers. Les États centraux, à travers leurs services dans les zones frontalières, font de même : dans bien des cas, les centres de santé accueillent indifféremment les nationaux et les ressortissants du pays voisin

vivant à proximité ; il en va souvent de même pour les écoles ; les marchés frontaliers sont partagés par les commerçants de deux ou plusieurs pays, etc. Dans le domaine de la paix et de la sécurité, il n'est pas rare de voir se constituer des associations transfrontalières travaillant au jour le jour à la lutte contre la criminalité et au maintien des relations de bon voisinage.

24. Ces initiatives se développent dans un nombre croissant d'espaces transfrontaliers africains, notamment là où agissent les organisations régionales et les grands programmes de gestion en commun des bassins fluviaux, de corridors de transport ou autres. Mais faute de cadres juridiques et d'instruments de financement appropriés, elles ne peuvent revêtir l'ampleur qu'elles méritent, y compris en ce qui concerne la prévention structurelle des conflits.

25. Sans pour autant être un modèle à reproduire tel quel, l'expérience européenne de coopération transfrontalière mérite d'être examinée de près tant il est vrai qu'elle peut être une source utile d'inspiration. La coopération transfrontalière s'est d'abord développée spontanément sur le continent européen, avant que les politiques officielles d'intégration ne prennent le relais et ne formalisent ces initiatives. Le programme INTEREG est l'un des instruments essentiels de l'Union européenne (UE) pour aider les régions frontalières, sur la base de plans ou de stratégies de développement transfrontalier. Le budget communautaire consacré à la coopération transfrontalière pour la période 2007 – 2013 s'élève à 7,75 milliards d'Euro, ce qui permet la mise en œuvre de nombreux programmes. Près de 120 régions européennes mettent en œuvre des programmes de coopération transfrontalière, la majorité d'entre elles se retrouvant dans le cadre de l'Association des régions frontalières européennes (ARFE), qui publie un manuel sur la coopération transfrontalière, couvrant des aspects aussi variés que l'expérience et les programmes de l'UE, les instruments juridiques existants et les contraintes techniques rencontrées, les étapes de la coopération transfrontalière et les différentes structures qui l'animent, ainsi que des exemples de bonnes pratiques. Ces dernières années, l'ARFE a marqué un intérêt réel pour le développement de la coopération transfrontalière en Afrique de l'Ouest.

26. L'Afrique de l'Ouest s'est en effet engagée sur la voie du développement de la coopération transfrontalière d'initiative locale. La CEDEAO pilote, avec l'appui du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO) de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE), un Programme d'initiatives transfrontalières qui a d'ores et déjà facilité le démarrage de quatre opérations pilotes. Par ailleurs, un projet de convention de coopération transfrontalière a été soumis à l'approbation des États membres.

27. C'est également en Afrique de l'Ouest que le concept de pays-frontière a vu le jour. Celui-ci a été défini au cours du Séminaire de Sikasso (Mali), tenu en mars 2002, comme désignant des espaces géographiques à cheval sur les lignes de partage séparant deux ou plusieurs États limitrophes et où vivent des populations qu'unissent des liens socio-culturels et économiques. Cette définition a été adoptée par la CEDEAO en janvier 2004, à Accra (Ghana). Le pays-frontière est, en fait, une entité

géographique homogène relevant du vécu quotidien des populations. A partir de ce vécu quotidien, se construit un véritable sentiment d'appartenance régionale. En d'autres termes, le pays-frontière désigne des entités géographico-historiques qui ont été partagées par deux ou plusieurs frontières – la frontière héritée de la colonisation étant définie comme une ligne séparant une région géographique, où vivent des populations qu'utilisent de nombreux liens sur le plan de l'histoire et de la vie culturelle et socio-économique.

28. Il convient également de relever l'expérience nigériane, compte tenu de l'intérêt qu'elle peut présenter pour les efforts continentaux. A cet égard, l'on mentionnera, entre autres, l'initiation et le financement, à la fin des années 80 et au début des années 90, d'une série d'ateliers sur la coopération transfrontalière avec chacun des voisins du Nigeria, la conclusion de traités de coopération transfrontalière et le renforcement des institutions existantes de coopération transfrontalière.

29. D'autres initiatives cherchent à impliquer les populations et opérateurs économiques publics et privés dans la construction de nouvelles solidarités régionales. En Afrique australe, le *Maputo Development Corridor* offre, sans conteste, l'expérience la plus aboutie de « *spatial development corridor* ». Il s'agit d'un partenariat public / privé qui vise notamment à faire de Maputo (Mozambique) le principal port du Swaziland et de la partie orientale de l'Afrique du Sud, renforçant ainsi l'intégration entre les pays concernés. Dans le cadre de cette initiative de très grande envergure, des projets transfrontaliers définis avec les acteurs locaux, publics et privés ont été identifiés et mis en œuvre. Le projet « *Zambezi Heartland* » est également un exemple de coopération régionale basée sur le dialogue transfrontalier des communautés locales dans le but de protéger la vie sauvage et l'écosystème fragile de cette zone partagée par la Zambie, le Zimbabwe et le Mozambique. Le Centre des Nations unies pour le développement régional, à travers son bureau pour l'Afrique basé à Nairobi, a conduit un travail de recherche élaboré sur la coopération transfrontalière en Afrique orientale et australe, travail qui s'est traduit par la tenue de deux ateliers internationaux au Zimbabwe (en 1995 à Kariba, et, en 1996, à Mutare, respectivement aux frontières avec la Zambie et le Mozambique).

30. Il convient également de mentionner l'importance qu'attache les Etats de la région Nord au co-développement de leurs régions frontalières communes. D'autres initiatives favorisant « l'intégration régionale populaire » existent de par le continent. Elles doivent faire l'objet d'un recensement exhaustif.

31. L'enjeu est aujourd'hui de rendre possible la définition et la mise en œuvre de projets transfrontaliers gérés directement par les acteurs locaux, avec l'appui des Etats, des CER et de l'UA. En effet, la coopération transfrontalière de proximité ou d'initiative locale a une réelle valeur ajoutée. Du point de vue politique, elle apporte une contribution substantielle à l'intégration régionale, à la construction de la confiance et du bon voisinage, ainsi qu'à la mise en œuvre de la subsidiarité et du partenariat. Du point de vue institutionnel, sa valeur ajoutée réside dans la participation active des citoyens, des autorités locales et décentralisées et des groupes sociaux de part et d'autre des

frontières. Enfin, du point de vue économique, elle permet la mobilisation du potentiel endogène de développement, un développement additionnel dans les zones frontalières et des améliorations durables en matière d'aménagement du territoire et de politique régionale.

IV. OBJECTIFS DU PROGRAMME FRONTIÈRE ET RÉSULTATS ATTENDUS

32. Le Programme frontière de l'UA a pour objectif général la prévention structurelle des conflits et la promotion de l'intégration régionale, qui, elle-même, participe de cette prévention structurelle des conflits. De manière plus spécifique, il s'agit d'œuvrer :

- à la délimitation et à la démarcation des frontières africaines qui ne l'ont pas encore été, afin qu'elles cessent d'être des sources potentielles de problèmes, permettant ainsi aux Etats africains d'y développer des coopérations transfrontalières ;
- au renforcement des dynamiques d'intégration institutionnelle mises en œuvre dans le cadre des CER et d'autres initiatives régionales de grande ampleur qu'elles portent sur la gestion commune des bassins fluviaux, des corridors de transport ou sur d'autres domaines, en tant que facteur de prévention structurelle des conflits ;
- au développement, dans le cadre des CER et des grandes initiatives de coopération régionale, de la coopération transfrontalière de proximité ou d'initiative locale, y compris l'intercommunalité transfrontalière, la coopération entre les services des États, entre associations de la société civile et ONG, tout à la fois comme instrument de prévention structurelle des conflits et d'approfondissement des processus d'intégration ; et
- au renforcement des capacités en vue de la formation des décideurs dans le domaine de la gestion des frontières, de la coopération transfrontalière et, d'une façon plus générale, de l'intégration régionale.

33. Les résultats attendus sont les suivants:

l'identification, la délimitation et la démarcation des frontières africaines qui ne l'ont pas encore été ;

l'approfondissement de l'intégration régionale institutionnelle ;

la mise en œuvre de programmes de coopération transfrontalière d'initiative locale dans le cadre des CER et des grandes initiatives de coopération régionale, y compris à travers la création de fonds régionaux ;

la formulation de cadres juridiques favorisant la coopération transfrontalière en Afrique;

la mise en place de mécanismes continentaux ou régionaux de renforcement des capacités ; et

la mobilisation des ressources tant en Afrique qu'auprès des partenaires de l'UA en vue de la mise en œuvre du Programme frontière.

V. MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE

i) *Principes et mécanismes de subsidiarité*

34. La mise en œuvre du Programme frontière de l'UA ressort de plusieurs niveaux, national, régional et continental. La responsabilité de chacun de ces niveaux doit être définie sur la base du principe de subsidiarité, notamment pour ce qui est de la délimitation/démarcation et de la coopération transfrontalière de proximité.

a) **Délimitation et démarcation des frontières**

35. La délimitation et démarcation des frontières incombe d'abord et avant tout aux Etats concernés. Les CER et l'UA n'en ont pas moins un rôle d'appui important à jouer.

36. Les États : La délimitation / démarcation des frontières relève de la décision souveraine de deux États concernés par la même ligne frontière. Il appartient aux Etats africains de prendre toutes les mesures nécessaires en vue d'atteindre l'objectif de délimitation et de démarcation des frontières africaines qui ne l'ont pas encore été au plus tard en 2012, conformément à la Déclaration solennelle sur la CSSDCA et sur la base de la résolution du Caire sur l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation. A cet égard, il importe de recourir aux procédés les moins coûteux pour la délimitation et la démarcation des frontières. Les Etats africains pourraient également, à chaque fois que possible, explorer la possibilité d'une exploitation conjointe des ressources transfrontalières.

37. Les CER devraient procéder à un inventaire général de l'état des frontières et suivre l'évolution de la situation des frontières communautaires. Elles devraient appuyer les États dans la mobilisation des fonds nécessaires, y compris à travers la création de fonds régionaux spécifiques, mais également favoriser les échanges d'expériences et promouvoir les pratiques les moins coûteuses de délimitation / démarcation des frontières. Elles pourraient instituer des « conseils de sages » dont le rôle serait, en cas de litige, d'éviter les recours longs et coûteux à la Cour internationale de justice ou à d'autres mécanismes judiciaires.

38. L'Union africaine a un rôle crucial à jouer pour aider les Etats africains à mener à bien la délimitation et la démarcation de leurs frontières là où cela n'a pas encore été fait, mais aussi pour coordonner les efforts des CER. L'UA pourrait, dans le cadre de

son Programme frontière, lancer une initiative politique de grande envergure visant à sensibiliser la communauté internationale sur la nécessité de mobiliser les ressources requises afin de tenir les délais fixés dans la Déclaration solennelle sur la CSSDCA en matière de délimitation / démarcation des frontières. Au regard des coûts importants d'une telle entreprise, la Commission pourrait, en la matière, proposer une initiative « Frontières de la paix » aux partenaires de l'Afrique. Cette initiative ciblerait prioritairement les lignes frontalières non encore délimitées et/ou démarquées et recelant des potentiels de litiges, et ce sur la base d'un diagnostic continental.

b) Coopération transfrontalière de proximité

39. La promotion de la coopération transfrontalière de proximité relève d'une subsidiarité plus complexe associant les acteurs et collectivités au niveau local, les États, les CER et les grandes initiatives régionales et, enfin, l'UA.

40. Les acteurs locaux – ceux qui sont porteurs des initiatives locales – sont à la fois les représentants locaux des États, les élus locaux et la société civile au sens large. Ils doivent être les initiateurs directs des projets de coopération transfrontalière, les porteurs de propositions et les acteurs de leur mise en œuvre. Avec l'aide des États concernés, d'ONG ou de toute autre structure compétente, ces acteurs locaux doivent être en mesure de formuler des programmes de coopération transfrontalière regroupant un certain nombre de projets à une échelle territoriale variable.

41. Les États ont un rôle essentiel à jouer. Au-delà de la facilitation des initiatives locales, il leur appartient d'intervenir en amont pour donner la légitimité indispensable à la coopération transfrontalière. En d'autres termes, pour que des acteurs locaux puissent se parler et coopérer, il importe que les États concernés donnent leur feu vert à travers des structures du type « Commission mixte de coopération ». L'État est ainsi placé au centre du dispositif dont il est le moteur politique. De fait, la coopération transfrontalière d'initiative locale renforce la légitimité des États dans la construction régionale, en rapprochant les populations du processus d'intégration régionale impulsé par les acteurs étatiques.

42. Les CER devraient fournir l'encadrement juridique nécessaire. La formulation de conventions régionales de coopération transfrontalière permettrait en effet aux États de disposer d'un cadre sur lequel s'appuyer pour faciliter le développement des projets de coopération transfrontalière. Les CER ont également un rôle important à jouer dans le domaine du financement des projets de coopération transfrontalière. Il apparaît, en effet, que le financement de la coopération transfrontalière de proximité nécessite la mise en place de fonds régionaux spécifiques car, d'une part, les grands fonds destinés au financement de la coopération régionale ne sont pas, du moins dans leur forme actuelle, conçus pour financer les initiatives locales ; d'autre part, les fonds nationaux sont destinés à financer les activités dans un seul pays.

43. L'Union africaine a un rôle stratégique et politique à jouer. L'UA est en effet la seule structure en mesure d'inscrire la coopération transfrontalière parmi les priorités du continent, tant il est vrai que celle-ci est au cœur des dossiers les plus brûlants dont est saisie l'Organisation continentale : paix, migration, sécurité alimentaire, etc. Il s'agira aussi pour l'UA d'entreprendre un travail de conviction considérable pour que la coopération transfrontalière ait droit de cité dans les grandes initiatives internationales lancées en faveur du continent. En outre, l'UA doit être en mesure d'assumer un rôle de coordination, d'échanges d'expériences et de bonnes pratiques entre les CER.

c) Développement des capacités

44. Le Programme frontière de l'UA doit accorder une attention particulière à une dimension jusqu'à présent plutôt délaissée. L'expérience européenne démontre largement que l'intégration régionale ne peut se passer d'une démarche volontariste de sensibilisation aux enjeux, de formation technique et d'échanges d'expériences dans les domaines de la gestion des frontières, de la délimitation / démarcation, de la gestion des fonds régionaux, de la mise en œuvre des opérations de terrain, de la lutte contre la criminalité transfrontalière, des jumelages entre villes frontalières, etc.

45. Il existe d'ores et déjà en Afrique des centres de recherche et de formation spécialisés en la matière. Toutefois, ces centres sont encore mal connectés aux besoins exprimés dans les CER et les États. Les programmes de développement des capacités financés au sein des CER prévoient rarement des sessions de formation centrées sur la problématique des frontières et de la coopération transfrontalière.

46. Dans ces conditions, le Programme frontière de l'UA doit, sur la base d'une articulation étroite entre les différents niveaux concernés (national, régional et continental), veiller à :

- réaliser un inventaire des centres africains de formation en la matière, ainsi que des ressources requises en vue du développement des capacités disponibles au niveau des CER ;
- évaluer les potentiels de collaboration avec des centres de formation situés hors d'Afrique ; et
- sur ces bases, formuler un programme de développement des capacités dans les domaines de la gestion des frontières et de la coopération transfrontalière.

ii) Gouvernance du Programme frontière

47. Centré sur la prévention structurelle des conflits et la promotion de l'intégration régionale, le Programme frontière de l'UA relève d'une démarche profondément ancrée dans les enjeux concrets de la gouvernance en Afrique. Il s'agit, conformément à la

vision de l'UA, de réhabiliter le rôle des États tout en dotant la construction régionale d'une base élargie et populaire. C'est pourquoi le Programme doit :

- au niveau continental, associer les États, les CER et les organisations continentales représentatives de la société civile, en particulier les élus locaux ; et
- veiller à favoriser une gouvernance du même type concernant les fonds régionaux envisagés pour le financement de la coopération transfrontalière de proximité.

iii) Partenariats

48. Les réflexions menées à ce jour sur la mise en œuvre du Programme frontière de l'UA convergent vers la nécessité de développer des partenariats novateurs avec nombre d'acteurs. Entre autres, il convient de relever :

- le mouvement frontalier européen, plus particulièrement l'ARFE, dans le but de bénéficier de l'expérience des acteurs locaux européens, notamment en matière juridique et financière, y compris le développement à terme d'une nouvelle coopération afro-européenne qui verrait les régions frontalières européennes développer des liens avec les régions frontalières africaines ;
- la Commission européenne, en vue d'intégrer les problématiques de la délimitation / démarcation des frontières et de la coopération transfrontalière de proximité dans la programmation du Fonds européen de développement (FED) ;
- les autres expériences mondiales de coopération transfrontalière, notamment en Asie, en Amérique du Nord et en Amérique du Sud, dans la perspective d'échanges d'expériences et de bonnes pratiques ;
- les agences de coopération soucieuses de favoriser l'initiative locale dans la construction régionale africaine ;
- les organisations disposant d'une expérience en matière de montage de fonds régionaux en Afrique, en particulier le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et les banques de développement ; et
- les ONG capables d'assurer l'interface entre les dynamiques locales et les fonds régionaux de financement de la coopération transfrontalière.

VI. MESURES EN VUE DU LANCEMENT DU PROGRAMME FRONTIÈRE

49. Une fois que la Conférence des Ministres africains chargés des questions de frontière aura examiné et validé les différents axes du Programme frontière, il conviendra sans tarder de prendre les mesures nécessaires en vue de sa mise en œuvre effective. A cet égard, l'on pourrait envisager la mise en place d'un Groupe de

travail au sein de la Commission de l'UA qui mènerait à bien les tâches suivantes, dans les délais les plus rapprochés possibles :

- le lancement d'une opération panafricaine de diagnostic des frontières et d'identification de celles d'entre elles à fort potentiel de litige, ainsi que la formulation de l'initiative « Frontières de la paix en Afrique » destinée à délimiter et à démarquer ces frontières ;
- l'identification de régions ou d'initiatives (organisation de bassin fluvial, corridors de transport,...) pilotes, pour le développement rapide de programmes régionaux d'appui à la coopération transfrontalière de proximité, et l'appui à la mise en place de fonds régionaux de financement de la coopération transfrontalière de proximité ;
- la définition des modalités de coopération avec les autres régions du monde, pour tirer profit de leurs expériences et bâtir les partenariats nécessaires ;
- le lancement du diagnostic en matière de développement des capacités ;
et
- l'initiation d'une campagne de mobilisation des ressources requises pour la mise en œuvre du Programme frontière de l'UA.

AFRICAN UNION

الاتحاد الأفريقي



UNION AFRICAINE

UNIÃO AFRICANA

Addis Ababa, Ethiopia, P.O. Box 3243, Tel.: (251-11) 5513 822, Fax: (251-11) 5519 321
E-mail: ou-ews@telecom.net.et

**CONFÉRENCE DES MINISTRES AFRICAINS
CHARGÉS DES QUESTIONS DE FRONTIÈRE**

**RÉUNION PRÉPARATOIRE D'EXPERTS SUR LE
PROGRAMME FRONTIÈRE DE L'UNION AFRICAINE**

**ADDIS ABEBA, ETHIOPIE
4 – 7 JUIN 2007**

**BP/EXP/3(II)
Original: Français
Annexe IV**

**RAPPORT DE LA RÉUNION D'EXPERTS SUR LE PROGRAMME
FRONTIÈRE DE L'UNION AFRICAINE**

BAMAKO, MALI, 8 - 9 MARS 2007

Prévenir les conflits, Promouvoir l'intégration

**RAPPORT DE LA RÉUNION D'EXPERTS SUR LE PROGRAMME
FRONTIÈRE DE L'UNION AFRICAINE**

BAMAKO, MALI, 8 - 9 MARS 2007

I. INTRODUCTION

1. Du 8 au 9 mars 2007 s'est tenue, à Bamako, au Mali, une réunion d'experts sur le Programme frontière de l'Union africaine (UA). Cette réunion, qui s'inscrit dans le cadre des préparatifs de la Conférence ministérielle prévue à Addis Abéba début juin, a vu la participation d'environ cinquante experts représentant les Communautés économiques régionales (CER), le Secrétariat et certaines des agences des Nations unies, ainsi que des institutions de recherche et autres structures compétentes, y compris le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO).

II. OUVERTURE

2. La réunion a été ouverte par le Secrétaire général du Ministère de l'Administration territoriale et des Collectivités locales du Mali, au nom de son Ministre de tutelle empêché en raison des cérémonies marquant la Journée internationale de la femme, et par un représentant de la Commission de l'UA. D'une façon générale, et par delà la réaffirmation de l'importance de la réunion et le rappel du contexte dans lequel elle se situe (prévention structurelle des conflits, promotion de l'intégration régionale, qui, elle-même, participe de cette prévention structurelle), les intervenants ont mis l'accent sur les deux volets sur lesquels devrait porter le Programme frontière, à savoir, d'une part, la délimitation et la démarcation, de l'autre, la coopération transfrontalière.

III. RÉSUMÉ DES DISCUSSIONS

3. Après une brève présentation des objectifs de la réunion et des résultats qui en sont attendus, les discussions ont porté sur les questions ci-après :

- problématique des frontières en Afrique – aspects théoriques et empiriques ;
- coopération transfrontalière en tant qu'instrument de prévention des conflits et de promotion du développement ;
- partenariat et mobilisation des ressources en vue de la mise en œuvre du Programme frontière de l'UA ; et
- préparation de la Conférence ministérielle sur le Programme frontière de l'UA.

a) Problématique des frontières en Afrique – Aspects théoriques et empiriques

4. En discutant ce point, les participants ont relevé la nature pour ainsi dire paradoxale de la frontière : facteur possible de conflit, la frontière peut et doit également être un facteur de coopération et de paix entre les Etats. L'histoire de

l'Europe est significative à cet égard : alors que la période allant de la conclusion du Traité de Westphalie, en 1648, qui a marqué la naissance des Etats nations européens, à la fin de la Deuxième Guerre mondiale a été caractérisée par de multiples différends territoriaux et des guerres, celle qui a suivi 1945 a été dominée par la coopération et une réduction drastique des conflits liés aux frontières.

5. L'affirmation que la frontière constitue une réalité ambiguë, présentant aussi bien des risques de conflits que des opportunités de coopération, est particulièrement vraie en Afrique. C'est précisément pour réduire les risques de conflits que les dirigeants africains se sont, au lendemain des indépendances, engagés à respecter les frontières héritées de la colonisation [Résolution AHG/Res.16(I)] sur les litiges entre Etats africains au sujet de leurs frontières, adoptée par la 1^{ère} session ordinaire de la Conférence des chefs d'Etat et de Gouvernement tenue au Caire (Egypte), en juillet 1964]. Malgré la décision ainsi prise, l'Afrique a connu et continue de connaître de nombreux différends frontaliers. Avec la présence de ressources minières et naturelles transfrontalières, le risque de voir ces conflits s'accroître est réel ; il en va ainsi non seulement des frontières terrestres mais également des frontières maritimes, du fait des découvertes pétrolières *offshore*. Il convient de préciser que l'augmentation des facteurs de risque dans la gestion des problèmes frontaliers n'est pas seulement le fait des acteurs étatiques ; celle-ci peut également résulter de l'action de communautés locales.

6. Dans ce contexte, la nécessité de délimiter et de démarquer les frontières africaines qui ne l'ont pas encore été a été unanimement reconnue. La résolution adoptée au Caire en juillet 1964 doit servir de point de départ à cet exercice, mais ne saurait suffire : certains des participants, s'appuyant sur leurs propres expériences, ont souligné que bien souvent les documents et autres éléments de preuve légués par les puissances coloniales étaient incomplets, rendant encore plus difficile l'exercice de détermination des frontières africaines.

7. Il convient de rappeler ici que, dans la Déclaration solennelle sur la Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique (CSSDCA), adoptée par le Sommet de l'OUA tenu à Durban, en juillet 2002, les chefs d'Etat et de Gouvernement ont convenu de délimiter et de démarquer les frontières africaines qui ne l'ont pas encore été avant 2012, au plus tard. De fait, il ne reste plus que cinq ans avant l'expiration du délai fixé.

8. Certains des participants ont estimé que l'objectif était par trop ambitieux, plaidant pour l'extension du délai fixé. En effet, le processus de délimitation et de démarcation est une entreprise de longue haleine, en raison tout à la fois de la délicatesse de ce type d'exercice et du temps nécessaire à la collecte des données (traités, cartes, etc.) et au recueil d'autres informations pertinentes. D'autres participants, tout en reconnaissant que l'objectif fixé sera difficile à réaliser, ont recommandé que le délai de dix ans imparti en vue de la délimitation et de la démarcation des frontières africaines soit maintenu. Il s'agit, ce faisant, de maintenir une certaine dynamique afin que des avancées significatives puissent être accomplies dans l'intervalle restant.

9. La question du coût de la délimitation et de la démarcation a également fait l'objet de discussions. Plusieurs exemples ont été donnés par les participants pour montrer à quel point la détermination des frontières est coûteuse. Il y a d'abord le recours à la Cour internationale de justice (CIJ), qui exige des ressources importantes ; il y a aussi la démarcation dont les modalités requièrent des ressources qui sont souvent au-dessus des moyens des Etats. Aussi les participants ont-ils recommandé que, dans toute la mesure du possible, les Etats africains évitent les procédés judiciaires et le recours à la CIJ. S'agissant de la démarcation, les participants ont réfléchi à des solutions alternatives ; à cet égard, et se fondant sur les pratiques du colonisateur britannique s'agissant de la création de zones tampons entre groupes hostiles les uns aux autres, il a été proposé qu'en lieu et place des bornages classiques de frontières, l'on ait recours à la plantation d'arbres – l'avantage serait double : en effet, une telle méthode permettrait non seulement de démarquer les frontières, mais également de préserver et de promouvoir l'environnement.

10. Face aux difficultés liées à la délimitation et à la démarcation dans les zones riches en ressources, une des solutions réside dans l'exploration et l'exploitation conjointes des ressources en question et le partage équitable des bénéfices selon des modalités mutuellement convenues. C'est le choix qu'ont fait certains pays africains.

11. Quelque soit l'approche choisie, une chose est certaine : la volonté politique est essentielle ; elle seule permet de surmonter les difficultés inhérentes à la définition d'une frontière et aux échanges territoriaux qui peuvent en résulter. Même dans les situations où un organe judiciaire a délimité une frontière, cette volonté politique est nécessaire pour la démarcation.

12. Entre autres recommandations, les participants ont demandé l'accélération du processus de délimitation et de démarcation des frontières africaines, étant entendu qu'un tel exercice devra, dans toute la mesure du possible, être mené à bien par les pays africains eux-mêmes et tenir compte des ressources limitées dont dispose le continent; le développement des zones frontalières, qui sont souvent parmi les plus défavorisées ; l'établissement d'organes nationaux chargés des frontières ; la mise en place d'une structure au sein de la Division de Gestion des Conflits du Département Paix et Sécurité de l'UA chargée de la mise en œuvre du Programme frontière de l'UA ; la mobilisation des ressources pour la mise en œuvre du Programme frontière ; et la formation des personnels concernés.

13. Le CSAO a informé les participants qu'un exercice de diagnostic général des frontières ouest-africaines était sur le point de commencer et donnerait lieu à la publication d'un chapitre de l'Atlas de l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest. Ce diagnostic montrera sur une carte les frontières délimitées, délimitées et démarquées, et celles faisant l'objet de différends. Cet exercice pourrait éventuellement servir d'exemple pour les autres CER africaines.

b) Coopération transfrontalière

14. Comme indiqué plus haut, le deuxième thème de la réunion portait sur la coopération transfrontalière. Celle-ci est rendue d'autant plus nécessaire que le tracé des frontières africaines n'a tenu compte d'aucun critère objectif. Il s'agit, par le biais

de cette coopération, d'atténuer les effets négatifs induits par le caractère souvent artificiel des frontières africaines et de favoriser l'intégration régionale dans le cadre de la prévention structurelle des conflits.

15. La session consacrée à ce thème a donné lieu à des exposés et interventions relatant des expériences très diverses : gestion commune de bassins fluviaux, corridors de développement induisant des investissements lourds, gestion en commun de ressources pétrolières et gazières, processus institutionnels inter-Etats, mais aussi projets de proximité limités aux espaces frontaliers. Ceci pose à l'évidence un problème de définition de la coopération transfrontalière. Il a été convenu de retenir une définition large de la coopération transfrontalière, car toute forme de dialogue et de coopération impliquant deux ou plusieurs pays est de nature à contribuer à la prévention de conflits. Il a été par ailleurs convenu de reconnaître la spécificité et les potentiels spécifiques de la coopération transfrontalière de proximité ou d'initiative locale tels qu'ils ressortent en particulier de l'expérience ouest-africaine.

16. La réunion a passé en revue plusieurs expériences en cours actuellement sur le continent. Incontestablement, c'est en Afrique de l'Ouest que les avancées les plus significatives ont été enregistrées, du moins en ce qui concerne la coopération transfrontalière d'initiative locale. De ce point de vue, le concept de pays-frontière et les applications qui en sont faites ont retenu l'attention des participants. Le concept de pays-frontière, faut-il le rappeler, correspond à « des espaces géographiques à cheval sur les lignes de partage de deux ou plusieurs Etats limitrophes, où vivent des peuples liés par des liens socio-économiques ». L'objectif poursuivi n'est pas de remodeler les frontières africaines, mais plutôt de les dépasser par le biais d'une intégration dite de proximité.

17. Dans le cadre du Programme d'initiatives transfrontalières de la CEDEAO, mené avec l'appui du CSAO et qui a repris à son compte le concept de pays-frontière, quatre opérations pilote ont été lancées dans la région : la première opération pilote a été lancée dans la zone Sikasso (Mali) – Bobo Dioulasso (Burkina Faso), par un atelier ayant regroupé une centaine d'acteurs locaux, privés et publics ; la deuxième opération pilote, en cours depuis octobre 2005, a pour objectif de faire « vivre le processus de Ziguinchor », dans la zone de la Ségambie méridionale, dans un contexte où la coopération transfrontalière apparaît comme une réponse aux problèmes que connaît la région ; la troisième opération pilote porte sur la zone Kano – Katsina – Maradi, entre le Niger et le Nigeria, et est centrée sur la prévention des crises alimentaires ; la quatrième opération pilote porte sur le bassin du Karakoro, entre le Mali et la Mauritanie. En outre, la CEDEAO a préparé, en 2005, un projet de convention pour la coopération transfrontalière, soumis, en novembre 2006, à une réunion d'experts des Etats membres. Ces efforts semblent faire tâche d'huile, puisque aussi bien l'Union économique et monétaire de l'Afrique de l'Ouest (UEMOA) que le Comité inter-Etats de lutte contre la sécheresse au Sahel (CILSS) et l'Autorité pour l'aménagement du Liptako-Gourma (ALG) ont lancé des initiatives dans le domaine de la coopération transfrontalière. L'équipe Prospectives – Dialogue Politique (DIAPOL) de l'ONG ENDA TIERS MONDE est particulièrement active dans le domaine de la coopération transfrontalière, menant des opérations en Ségambie méridionale.

18. Tout en se félicitant de ces initiatives et en souhaitant qu'elles puissent inspirer des entreprises similaires ailleurs sur le continent, les participants se sont interrogés sur la traduction anglaise de l'expression pays-frontière. En Anglais, a-t-il été relevé, les expressions *borderlands* ou *border regions* sont plus usitées. L'atelier a finalement suggéré l'expression, beaucoup plus neutre techniquement, de *cross-border area*, qui reflète mieux le concept de pays-frontière.

19. Parmi les autres expériences mentionnées, il convient de noter celles conduites en Afrique centrale par l'Initiative pour l'Afrique centrale (INICA), qui a mis en place un observatoire des dynamiques transfrontalières, ainsi que les zones spécifiques de développement et de reconstruction prévues dans le cadre de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs – douze bassins transfrontaliers ont été identifiés à cet égard. Tout aussi instructifs sont les efforts déployés par la Communauté économique des pays de Grands Lacs (CEPGL), qui regroupe le Burundi, la RDC et le Rwanda, ainsi que les initiatives prises en Afrique australe et orientale et les projets entrepris au niveau du Maghreb.

20. Les participants ont relevé l'élasticité des zones pouvant servir de cadre à la coopération transfrontalière. En effet, les dynamiques conduites par le bas, qu'elles portent sur le commerce transfrontalier ou sur d'autres domaines, sont pour ainsi dire en perpétuel mouvement, redessinant à chaque fois les limites des zones concernées. Ainsi que l'a dit l'un des participants, les frontières ont une vie propre, qui résulte de leur appropriation par les populations locales. De fait, certains ont cru pouvoir opposer espaces réels, correspondant aux zones d'action des acteurs locaux, et espaces reconnus, qui sont le produit de la géographie politique telle que déterminée par les Etats.

21. On ne le dira jamais assez, les espaces frontaliers sont structurés par nombre de dynamiques, parmi lesquelles le commerce transfrontalier. Se fondant sur des études conduites aux frontières du Nigeria, le Laboratoire d'analyse régionale et d'expertise sociale (LARES), basé à Cotonou, au Bénin, a distingué trois variantes de commerce transfrontalier : le commerce d'opportunité, fondé sur les distorsions réglementaires entre le Bénin et le Nigeria, le commerce de solidarité, qui s'observe aux frontières du Nigeria et du Niger et est le fait de communautés visant des deux côtés d'une frontière, et le commerce dit de compétition. Quel qu'en soit la nature, et parce qu'il peut s'agir d'une stratégie de contournement de l'Etat, ce commerce peut être une source de préoccupation pour les pays concernés, dont il peut affecter tant les rentrées fiscales que la sécurité. Le défi dès lors est de concilier les préoccupations légitimes des Etats avec ces dynamiques commerciales qui sont le fait d'acteurs privés. Certains intervenants ont estimé qu'il ne faudrait pas exagérer les menaces que pourrait poser ce type d'activité, qui n'est, après tout, pas spécifique au continent. Le cas européen a été évoqué pour servir d'exemple.

c) Partenariat et mobilisation des ressources pour le Programme frontière de l'Union africaine

22. Il a été d'abord souligné que les partenariats et les outils de financement nécessaires à la mise en œuvre de projets de grande envergure (gestion en commun de bassins fluviaux, barrages, corridors de développement, etc...) sont déjà connus et inscrits dans les *boîtes à outils* de la coopération internationale au développement et des partenariats public-privé. Ces projets et outils doivent être multipliés.

23. C'est pourquoi les discussions ont ici essentiellement porté sur la coopération transfrontalière d'initiative locale, celle-là même qui doit permettre de donner une base populaire et élargie à l'entreprise d'intégration régionale. De façon plus spécifique, la réunion a cherché à identifier les différents niveaux – local, national, régional et continental – susceptibles d'accompagner la mise en œuvre du Programme frontière de l'Union africaine et de programmes d'appui à la coopération transfrontalière d'initiative locale dans les CER.

24. Les acteurs locaux – ceux qui sont porteurs des initiatives locales – sont à la fois les représentants locaux des Etats, les élus locaux et la société civile au sens large. Ils doivent être les initiateurs directs des projets de coopération transfrontalière, les porteurs de propositions et les acteurs de leur mise en œuvre. L'expérience de l'Afrique de l'Ouest a amplement démontré que ces acteurs sont souvent les meilleurs experts possibles pour les problèmes qui les concernent.

25. A cet égard, la réunion a recommandé que les associations continentales et régionales des élus locaux et de la société civile, en général, soient désormais étroitement associés à la réflexion sur le Programme frontière de l'Union africaine et sur les programmes d'appui à la coopération transfrontalière d'initiative locale au sein des différentes CER.

26. Les Etats ont un rôle essentiel à jouer. Au-delà de la facilitation des initiatives locales, il leur appartient d'intervenir en amont pour donner la légitimité indispensable à la coopération transfrontalière. En d'autres termes, pour que des acteurs locaux puissent se parler et coopérer, il importe que les Etats concernés donnent leur feu vert : l'Etat est ainsi placé au centre du dispositif dont il est le moteur politique. De fait, la coopération transfrontalière d'initiative locale renforce la légitimité des Etats dans la construction régionale, en rapprochant les populations du processus d'intégration régionale impulsé par les acteurs étatiques.

27. Tout aussi crucial est le rôle des CER, qui sont au cœur du projet d'intégration porté par l'Union africaine. L'exemple de la CEDEAO est à cet égard édifiant. Cette organisation a proposé à ses membres la mise en place d'un programme d'initiatives transfrontalières visant à favoriser le développement d'opérations pilote sur le terrain et à doter l'Afrique de l'Ouest d'un premier cadre juridique sur la coopération frontalière. C'est en partie grâce à cette initiative que certains Etats de la région se sont engagés à soutenir des opérations pilote et que des financements, il est vrai encore modestes, ont pu être mobilisés.

28. Au niveau continental, l'UA a un rôle stratégique et politique à jouer. L'UA est en effet la seule structure en mesure d'inscrire la coopération transfrontalière parmi les priorités du continent, tant il est vrai que celle-ci est au cœur des dossiers les plus brûlants dont est saisie l'Organisation continentale : migration, paix, sécurité alimentaire, etc. Il s'agira aussi pour l'UA d'entreprendre un travail de conviction considérable pour que la coopération transfrontalière ait droit de cité dans les grandes initiatives internationales lancées en faveur du continent.

29. A cet égard, la réunion a recommandé que l'UA bâtisse un véritable partenariat avec l'Europe, dont l'expérience en matière de coopération transfrontalière peut être une source d'inspiration. Initiée par des élus et autorités de régions frontalières, cette expérience a donné lieu à la création de l'Association des régions frontalières européennes (ARFE), ainsi qu'au lancement du programme « INTERREG » qui offre aux régions frontalières des aides basées sur des plans ou stratégies de développement transfrontaliers, et est devenu un programme communautaire majeur dont le budget pour la période 2007-2012 s'élève à près de 8 milliards d'Euros. Entre autres, l'UA pourrait demander qu'un volet coopération transfrontalière soit inclus dans le 10^{ème} Fonds européen de développement (FED).

30. La réunion a longuement débattu du financement de la coopération transfrontalière. Deux obstacles majeurs ont été identifiés : d'une part, les grands fonds destinés au financement de la coopération régionale ne sont pas, du moins dans leur forme actuelle, conçus pour financer les initiatives locales ; de l'autre, les fonds nationaux sont destinés à financer des activités dans un seul pays.

31. Pour surmonter ces difficultés, les participants ont proposé la mise en place de fonds régionaux placés au sein des CER. Il s'agirait, ce faisant, de s'inspirer de ce qui ce fait en Europe. Il convient d'encourager les bailleurs de fonds et les banques de développement qui souhaitent s'engager dans cette voie à prendre en considération la nécessité d'aider les CER à se doter des équipes techniques nécessaires. La Banque africaine de développement (BAD) a ici un rôle crucial à jouer. De même a-t-il été proposé de voir dans quelle mesure l'expérience nigériane pourrait être reproduite dans d'autres pays africains : le Nigeria a mis en place une Commission nationale des frontières qui dispose d'un fonds destiné au développement des régions frontalières qui sont structurellement désavantagées.

32. Une autre piste serait de favoriser des projets pilote entre régions européennes et régions africaines via la coopération décentralisée Nord-Sud. Des expériences pilote pourraient être lancées avec l'appui de bailleurs de fonds européens. L'UA devrait se faire l'avocat d'une telle démarche, qui, outre son intérêt direct pour le continent africain, permettrait de rapprocher les populations des deux continents.

d) Préparation de la Conférence ministérielle d'Addis Abéba

33. La réunion a souligné l'importance de cette Conférence et la nécessité d'en assurer une bonne préparation. Il a été proposé que la réunion préparatoire des experts des Etats membres se déroule sur deux jours, cependant que la Conférence ministérielle proprement dite aurait lieu en seul un jour.

34. La réunion préparatoire des experts, qui serait l'occasion d'examiner tous les aspects du Programme frontière de l'UA, s'articulerait autour des points suivants :

- la problématique des frontières en Afrique tant dans ses aspects théoriques que pratiques ;

- la délimitation et la démarcation des frontières africaines – à cet égard, les participants ont souligné la nécessité d'un état des lieux et ont vivement recommandé que l'UA envoie un questionnaire aux Etats membres pour qu'ils indiquent le statut de leurs frontières en terme de délimitation et de démarcation, ce qui permettrait de déterminer l'ampleur du travail à accomplir pour atteindre l'objectif fixé dans la Déclaration solennelle sur la CSSDCA ;
- la coopération transfrontalière en général comme facteur de paix, de stabilité et de développement : comment multiplier les projets et programmes communs à deux ou plusieurs pays africains, programmes qui sont autant de facteurs de développement des interdépendances et des relations de bon voisinage, mais également de la coopération transfrontalière d'initiative locale – dont les expériences ouest-africaines et européennes montrent qu'elle est un gisement remarquable appelant à la fois l'impulsion des Etats, l'initiative locale et l'accompagnement par les CER et l'Union africaine ;
- le développement des capacités requises ; et
- le partenariat et la mobilisation des ressources pour la mise en œuvre du Programme frontière de l'Union africaine et de programmes régionaux d'appui au développement de la coopération transfrontalière.

35. Les participants ont recommandé que chacun de ces points fasse l'objet d'une présentation générale et d'autres plus spécifiques qui mettraient en relief des expériences particulières.

36. La Conférence ministérielle proprement dite aurait un ordre du jour allégé portant, d'une part, sur le compte rendu du déroulement de la réunion des experts, de l'autre, sur l'adoption d'une Déclaration qui sanctionnerait ses travaux. Cette Déclaration articulerait un véritable plan d'action qui guidera l'action de la Commission, des Etats membres et des CER dans les années à venir.

IV. CLÔTURE

37. La réunion a été clôturée par le Secrétaire général du Ministère de l'Administration territoriale et des Collectivités locales du Mali. Celui-ci s'est félicité du bon déroulement de la réunion et a exprimé le vœu que la dynamique créée soit renforcée lors de la Conférence ministérielle prévue à Addis Abéba. Il a ajouté que sans intégration, il n'y a point de salut pour le continent. Le Programme frontière, s'il est effectivement mis en œuvre, permettra non seulement d'approfondir les processus d'intégration en cours, mais également de conforter les efforts de paix déployés en Afrique.

AFRICAN UNION

الاتحاد الأفريقي



UNION AFRICAINE

UNIÃO AFRICANA

Addis Ababa, Ethiopia, P.O. Box 3243, Tel.: (251-11) 5513 822, Fax: (251-11) 5519 321

E-mail: oau-ews@telecom.net.et

**CONFÉRENCE DES MINISTRES AFRICAINS
CHARGÉS DES QUESTIONS DE FRONTIÈRE**

**RÉUNION PRÉPARATOIRE D'EXPERTS SUR LE
PROGRAMME FRONTIÈRE DE L'UNION AFRICAINE**

**ADDIS ABEBA, ETHIOPIE
4 – 5 JUIN 2007**

**BP/EXP/RPT(II)
ORIGINAL : FRANÇAIS
Annexe V**

RAPPORT DE LA RÉUNION

Prévenir les conflits, Promouvoir l'intégration

RAPPORT DE LA RÉUNION

I. INTRODUCTION

1. La réunion d'experts gouvernementaux préparatoire à la Conférence des Ministres africains chargés des questions de frontière, qui est prévue le 7 juin 2007, s'est tenue à Addis Abéba, les 4 et 5 juin 2007.

2. Ont pris part à la réunion les représentants des Etats membres suivants : Afrique du Sud, Algérie, Angola, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Cap Vert, République démocratique du Congo (RDC), République du Congo, Union des Comores, Côte d'Ivoire, Djibouti, Egypte, Ethiopie, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée équatoriale, Guinée, Kenya, Liberia, Libye, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Namibie, Niger, Nigeria, Ouganda, Rwanda, République arabe sahraouie démocratique (RASD), Sénégal, Seychelles, Sierra Leone, Soudan, Swaziland, Tchad, Togo, Tunisie, Zambie et Zimbabwe.

3. Les Communautés économiques régionales (CER) suivantes étaient également représentées : l'Autorité inter-gouvernementale pour le développement (IGAD), et la Communauté est africaine (EAC). Enfin, les organisations et institutions ci-après ont pris part à la réunion en qualité d'observateurs : l'Autorité du bassin du Niger (ABN), la Communauté économique des pays des Grands Lacs, le Secrétariat de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs, l'Initiative pour le bassin du Nil, l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal (OMVS), le Secrétariat des Nations unies, y compris le Bureau des Nations unies pour l'Afrique de l'Ouest, le HCR, l'Organisation internationale des migrations (OIM), le PNUD, la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique, le Centre régional des Nations unies pour la paix et le désarmement en Afrique, la Ligue des Etats arabes, l'Organisation internationale de la Francophonie, l'Association des régions frontalières européennes, ainsi que le *African Wildlife Foundation*, et l'ONG ENDA DIAPOL.

II. OUVERTURE

4. La réunion a été ouverte par le Commissaire de l'Union africaine (UA) chargé de la Paix et de la Sécurité, Saïd Djinnit. Dans son allocution, le Commissaire a rappelé que, depuis l'accession des Etats africains à l'indépendance, les frontières héritées de la colonisation ont été un facteur de conflits récurrents, ajoutant que la plupart de ces frontières étaient mal définies et non délimitées. Il a rappelé les dispositions pertinentes de la Charte de l'OUA, ainsi que la résolution AHG/Res.16(1) sur le respect des frontières héritées de la colonisation, qui constituaient autant de tentatives de la part des dirigeants africains de réduire les risques de conflits liés aux frontières.

5. Le Commissaire a souligné qu'un certain nombre de propositions avaient été faites pour donner un prolongement à ces textes, aussi bien à travers la délimitation et la démarcation des frontières que par le biais de la promotion de la coopération transfrontalière. Malheureusement, aucun suivi ne fut donné aux propositions ainsi faites. De même, aucun plan de mise en œuvre concret ne fut élaboré pour faciliter la mise en œuvre du Mémoire d'accord sur la Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique (CSSDCA), adopté en juillet 2002 et qui prévoit la délimitation et la démarcation des frontières africaines qui ne l'ont pas encore été, d'ici à 2012 au plus tard.

6. A la lumière de ce qui précède, et après avoir rappelé les dispositions pertinentes de l'Acte constitutif de l'UA, le Commissaire a indiqué que le moment était venu de développer et de mettre en œuvre un programme novateur et imaginatif de gestion des frontières africaines, en vue non seulement de promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité, mais également de faciliter l'intégration socio-économique et le développement durable en Afrique. C'est dans ce contexte que se situe le Programme frontière de l'UA, dont l'objectif n'est pas de redéfinir les frontières héritées de la colonisation, mais plutôt d'œuvrer à leur délimitation et démarcation rapides en vue d'atténuer leur effet barrière et de les transformer en passerelles, en zones de partage et de solidarité, afin de cimenter le processus d'intégration en cours sur le continent.

III. ELECTION DU BUREAU

7. Après les consultations d'usage au niveau des différentes régions, la réunion a élu, par acclamation, son bureau comme suit :

- | | | | |
|---|---------------------------------|---|--|
| - | Président | - | Togo (Afrique de l'Ouest) ; |
| - | 1 ^{er} vice-Président | - | Cameroun (Afrique centrale) ; |
| - | 2 ^{ème} vice-Président | - | Libye (Afrique du Nord) ; |
| - | 3 ^{ème} vice-Président | - | Afrique du Sud (Afrique australe) ; et |
| - | Rapporteur | - | Ouganda (Afrique de l'Est). |

IV. ADOPTION DU PROGRAMME DE TRAVAIL

8. La réunion a adopté le programme de travail proposé par la Commission.

V. EXAMEN DES QUESTIONS INSCRITES À L'ORDRE DU JOUR

Sessions I et II : Résultats de la réunion d'experts tenue à Bamako et délimitation et démarcation des frontières africaines

9. La réunion a combiné l'examen des questions inscrites aux sessions I et II. Au cours de ces sessions, la réunion a écouté des communications sur :

- les résultats de la réunion d'experts organisée par la Commission, à Bamako, au Mali, les 8 et 9 mars 2007 ;
- la problématique des frontières en Afrique, tant dans ses aspects théorétiques que pratiques ;
- les aspects juridiques de la délimitation et de la démarcation des frontières africaines ; et
- le projet de questionnaire destiné à faciliter un état des lieux de la délimitation et de la démarcation des frontières en Afrique.

10. En discutant de ce point, la réunion a relevé la nature pour ainsi dire paradoxale de la frontière : facteur possible de conflit, la frontière peut et doit également être un facteur de coopération et de paix entre les Etats.

11. La réunion a observé que l'affirmation que la frontière constitue une réalité ambiguë, présentant aussi bien des risques de conflits que des opportunités de coopération, est particulièrement vraie en Afrique. C'est précisément pour réduire les risques de conflits que les dirigeants africains se sont, au lendemain des indépendances, engagés à respecter les frontières héritées de la colonisation [Résolution AHG/Res.16(I) sur les litiges entre Etats africains au sujet de leurs frontières, adoptée par la 1^{ère} session ordinaire de la Conférence des chefs d'Etat et de Gouvernement tenue au Caire (Egypte), en juillet 1964]. La réunion a noté que, malgré la décision ainsi prise, l'Afrique a connu et continue de connaître de nombreux différends frontaliers. Avec la présence de ressources minières et naturelles transfrontalières, le risque de voir ces conflits s'accroître est réel.

12. Dans ce contexte, la réunion a souligné la nécessité de procéder rapidement à la délimitation et à la démarcation des frontières africaines, y compris les frontières maritimes, qui ne l'ont pas encore été, exprimant le vœu que cet exercice puisse être mené à bien dans les délais prescrits par la Déclaration solennelle sur la CSSDCA. La résolution adoptée au Caire en juillet 1964 doit servir de point de départ à cet exercice. Toutefois, il a été observé que, bien souvent, les documents et autres éléments de preuve légués par les puissances coloniales étaient incomplets ; en outre, ces documents sont parfois difficiles d'accès et quelquefois si nombreux qu'il est difficile de savoir lequel appliquer. La réunion a lancé un appel aux anciennes puissances coloniales pour qu'elles mettent à la disposition des Etats africains concernés, les documents et autres éléments de preuve en leur possession pour faciliter la délimitation et la démarcation des frontières africaines.

13. La réunion a recommandé que les Etats privilégient le dialogue bilatéral pour délimiter et démarquer leurs frontières. La question des conséquences de la délimitation et de la démarcation sur les populations locales a également été évoquée. A cet égard, la réunion a encouragé les Etats concernés à prendre les dispositions nécessaires pour protéger les droits des populations affectées, notamment lorsque existe un risque de perte de nationalité (apatridie), de biens essentiels et de déplacement forcé.

14. De même, la réunion a exhorté les Etats africains à faire recours à des procédés de démarcation qui ne soient pas coûteux. A cet égard, la réunion a encouragé les échanges d'expériences. Elle a également noté avec intérêt les expériences des certains Etats membres s'agissant de l'exploration et de l'exploitation communes des ressources dans les zones transfrontalières, expériences qui ont permis de surmonter les difficultés rencontrées dans la délimitation et la démarcation des zones concernées.

15. La réunion a souligné la nécessité d'entreprendre, dans les plus brefs délais possibles, une évaluation exhaustive de l'état des frontières africaines. A cet égard, la réunion s'est félicitée des efforts déployés par la Commission pour élaborer un questionnaire à envoyer à tous les Etats membres, demandant que celui-ci soit finalisé le plus rapidement possible sur la base des observations qui ont été faites.

Session III : Coopération transfrontalière

16. La réunion a écouté une communication sur la coopération transfrontalière en tant qu'instrument de prévention des conflits, basée sur l'expérience de l'Afrique de l'Ouest, et suivi des présentations sur diverses autres expériences de coopération transfrontalière en cours sur le continent, portant sur :

- le développement de corridors de transport (*Maputo Development Corridor*) ;
- la coopération régionale basée sur le dialogue transfrontalier de communautés locales dans le but de protéger la vie sauvage et un écosystème fragile (*African wildlife Foundation / Zambezi Heartland* basé au Zimbabwe) ;
- l'aménagement de bassins fluviaux, avec l'OMVS (Organisation de mise en valeur du fleuve Sénégal) ;
- l'analyse du fonctionnement des frontières et des dynamiques qui s'y déroulent, avec les études conduites par le Laboratoire d'analyse régionale et d'expertise sociale (LARES), basé à Cotonou, au Bénin ;
- le processus de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs ;
- le traité sur la frontière maritime entre la Guinée équatoriale et le Nigeria de septembre 2000, qui comporte une clause sur l'unification de champs pétroliers et le développement conjoint des ressources se trouvant à la frontière commune ; et
- les activités de l'ONG ENDA DIAPOL en Afrique de l'Ouest.

17. Par ailleurs, les représentants de nombre d'autres pays, d'organisations internationales et d'ONG ont présenté leurs propres expériences de gestion des questions frontalières.

18. La réunion s'est félicitée de ces diverses expériences et, d'une façon générale, a reconnu l'importance que revêt la coopération transfrontalière pour atténuer l'effet barrière des frontières, prévenir les conflits et favoriser l'intégration régionale. Elle a souligné la nécessité de développer des instruments juridiques et financiers adéquats pour faciliter le développement de cette coopération.

19. De même, les débats ont mis en évidence l'extrême diversité des expériences de coopération transfrontalière, qu'elles soient d'initiative locale ou à plus grande échelle. A cet égard, la réunion a demandé à la Commission de recenser les expériences en cours et de mettre en place un mécanisme d'échange de bonnes pratiques.

Session IV : Partenariat, mobilisation des ressources et renforcement des capacités

20. Au cours de cette session, la réunion a écouté des communications sur :

- le partenariat et la mobilisation des ressources nécessaires à la mise en œuvre du Programme frontière de l'UA ; et sur
- le renforcement des capacités en vue de la mise en œuvre du Programme frontière.

21. En outre, la réunion a pris note avec intérêt de la contribution de la Section cartographique des Nations unies, qui a présenté son expérience et meilleures pratiques, et fourni des informations sur le soutien continue des Nations unies à la promotion d'activités transfrontalières.

22. Sur la base de ces exposés et présentations, la réunion a formulé les recommandations suivantes :

- la nécessité de bâtir une véritable capacité aux niveaux national, régional et continental, pour assurer la mise en œuvre dans la durée du Programme frontière ;
- le recensement des capacités existantes au niveau du continent et la mise à contribution de ces capacités, y compris en faisant appel à l'Organisation africaine de la cartographie et de télédétection (OACT) ;
- le développement de programmes éducatifs spécifiques orientés vers la gestion des problèmes frontaliers, ainsi que la mise à contribution et le renforcement des centres de recherche du continent;
- le renforcement des capacités de la Division de Gestion des conflits du Département Paix et Sécurité de l'UA, en vue de lui permettre d'apporter l'appui nécessaire à la mise en œuvre et au suivi du Programme frontière ;
- la sensibilisation des populations locales pour qu'elles s'approprient le Programme frontière ;
- l'implication des parlementaires, des élus locaux, de la société civile, du secteur privé et d'autres structures compétentes dans la mise en œuvre et le suivi du Programme frontière de l'UA ;
- le développement de partenariats avec d'autres régions du monde, notamment l'Europe, qui a une riche expérience de coopération transfrontalière, à travers l'Association des régions frontalières européennes (AFRE) et le programme INTERREG de la Commission européenne ; et
- la mobilisation des ressources nécessaires à la mise en œuvre du Programme frontière, tant au niveau du continent qu'auprès des partenaires de l'UA.

Session V: Examen du projet de rapport et du projet de Déclaration à soumettre aux Ministres

23. La réunion a examiné son projet de rapport et fait les amendements nécessaires. Elle a également examiné le projet de Déclaration devant être soumis à l'attention des Ministres, demandant, à cet égard, à la Commission, avec l'appui de Bureau, de finaliser le document à la lumière des observations qui ont été faites.