

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

**REUNION D'EXPERTS SUR LE PROGRAMME
FRONTIERE DE L'UNION AFRICAINE**

**BAMAKO, MALI
8 – 9 MARS 2007**

**BP/EXP/2(I)
Original: Français**

DOCUMENT D'ORIENTATION

SOMMAIRE

	Paragraphe
I. Introduction	1
II. Cadre politique et juridique	2 – 11
III. Justification et définition du Programme frontière	12 – 20
IV. Objectifs du Programme frontière et résultats attendus	21 – 24
V. Efforts en vue de la mise en œuvre du programme frontière	25 – 27

DOCUMENT D'ORIENTATION

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, exigent l'atténuation du poids des frontières qui divisent les Etats africains. Le dépassement de la frontière et sa promotion en tant que passerelle reliant un Etat à un autre offre une opportunité pour l'Afrique d'imprimer une nouvelle dynamique à l'entreprise 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.

II. CADRE POLITIQUE ET JURIDIQUE

2. Depuis l'accession des Etats 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. Les visées contradictoires des Etats africains sur les ressources stratégiques et naturelles transfrontalières posent de nouveaux défis.

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

4. 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 Etats 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 Etats 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 Etats africains :

- (i) a réaffirmé solennellement le respect total par tous les Etats 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 Etats membres s'engagent à respecter les frontières existant au moment où ils ont accédé à l'indépendance.

5. 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 Etats membres », le Conseil des Ministres a :

- (i) réaffirmé son attachement au principe du règlement pacifique des différends frontaliers entre Etats ;
- (ii) réaffirmé l'attachement des pays et des peuples africains à la résolution AHG/16(I) ; et
- (iii) encouragé les Etats 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.

6. 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 – 21 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 Etats membres de l'UA auraient le droit de s'y faire représenter à chaque fois que des questions présentant un intérêt direct pour elles sont soumises à la Commission.

7. Dans la résolution CM/Res.870(XXXVII) adoptée lors de sa 37^{ème} session ordinaire tenue à Nairobi, du 15 au 21 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 Etats 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)].

8. 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, tenue à Durban (Afrique du Sud), en juillet 2002, 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(II), 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 inter-africaines qui ne l'ont pas encore été. Les conclusions d'une telle opération seront déposées auprès de l'Union africaine et des Nations unies. En attendant, une évaluation des progrès accomplis sera conduite tous les deux ans.

9. 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'Union africaine 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 et de la stabilité.

10. Dans ce contexte, 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 socio-économique 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 Etats africains eux-mêmes. Ainsi la frontière-barrière se transformera-t-elle en passerelle de solidarité et de confiance mutuelle ; les zones transfrontalières africaine deviendront des zones de partage et de développement, des espaces de planification et d'aménagement concertés.

11. Le programme frontière constitue une des composantes du plan d'action 2004 – 2007 de la Commission de l'Union africaine, 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 [décision Assembly/AU/Dec.33(III)]. Le programme a pour objectif de promouvoir une nouvelle forme de gestion pragmatique des frontières pour assurer un climat de paix, de sécurité, de stabilité, de coopération et de développement durable en Afrique, conformément à la vision stratégique de l'Union africaine qui ambitionne le renforcement et l'accélération du processus d'intégration en Afrique.

III. JUSTIFICATION ET DEFINITION DU PROGRAMME FRONTIERE

12. La recherche de l'intégration a toujours été une quête permanente des dirigeants africains depuis l'accession des pays du continent à l'indépendance. La volonté de constituer des ensembles durables et forts s'est fortement nourrie de l'aspiration à l'unité des peuples africains. L'expression de cet idéal est la volonté des Etats africains de tisser entre eux des relations aussi étroites que possible, 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. Les institutions les plus importantes sont la COMESA - Marché commun de l'Afrique orientale et australe, la CEDEAO - Communauté économique des Etats de l'Afrique et l'Ouest, la SADC - Communauté de développement de l'Afrique australe, la CEEAC - Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale, l'UEMOA - Union économique et monétaire-ouest africaine, la CENSAD - Communauté des Etats sahélo-sahariens, l'UMA - Union de Magreb arabe, la COI - Commission de l'Océan Indien, l'EAC - Communauté de l'Afrique de l'Est. 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.

13. L'analyse des dynamiques d'intégration régionale a permis de déceler, à côté de ce dispositif institutionnel, d'autres dynamiques d'intégration à caractère informel : la forme populaire portée par les populations à la base. Ces manifestations populaires d'intégration représentent la face humaine et pragmatique de l'intégration africaine.

14. Trois facteurs déterminent ces dynamiques populaires d'intégration :

- la forte mobilité de populations à l'intérieur des sous-régions et régions, liée notamment à la croissance démographique à l'intérieur de l'espace régional ;
- le développement de réseaux marchands qui dépassent les frontières et prennent appui sur les routes mises en place parfois bien avant la colonisation ; et
- les flux générés par l'urbanisation et, plus particulièrement, ceux consécutifs à l'émergence de mégapoles marquées par une urbanisation intense à l'intérieur des régions.

15. Le constat révèle que, dans ces différents espaces, les dynamiques populaires d'intégration sont en avance par rapport aux dynamiques portées par les organisations d'intégration sous-régionale et régionale. La nouvelle stratégie consistera à établir une synergie entre la dynamique institutionnelle et la dynamique populaire à travers le programme frontière.

16. Le programme frontière de l'Union africaine prendra appui sur l'ensemble des expériences de coopération transfrontalière en cours sur le continent. Il s'agira, en tirant les leçons de ces expériences, de développer une approche pragmatique et graduelle qui permettra de susciter et de développer, à l'échelle du continent tout entier, une

coopération transfrontalière renforcée. Une telle démarche contribuera à la prévention structurelle des conflits et au renforcement de la paix et de la sécurité sur le continent.

17. Parmi les expériences en cours sur le continent, il convient de souligner les initiatives entreprises en Afrique de l'Ouest, en vue de donner effet au concept de pays-frontière. La CEDEAO, qui travaille présentement à l'élaboration d'une convention sur la coopération transfrontalière dans la région, déploie des efforts soutenus à cet effet. D'autres structures sont également actives sur le terrain : ainsi Enda Prospectives Dialogue Politique (Enda DIAPOL), qui met en œuvre un programme « intégration régionale, aménagement du territoire et frontières ». Sur un plan national, la Direction de l'Aménagement du Territoire du Sénégal développe une vision de l'administration du territoire basée sur l'idée « d'espaces réels » co-gérés par plusieurs entités décentralisées ; cette approche pourrait inspirer des expériences de même type sur des espaces transfrontaliers.

18. Le concept pays-frontière 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 Etats limitrophes et où vivent des populations qu'unissent des liens socioculturels et économiques. Cette définition a été adoptée par la CEDEAO en janvier 2004, à Accra (Ghana). Afin que le concept soit bien saisi, il est important d'élucider le mot pays. Le pays 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. Celui-ci repose sur des facteurs socioculturels, sur une reconnaissance collective basée sur des éléments structurant l'espace, lesquels résultent de l'emprise de l'homme sur son milieu de vie. La reconnaissance collective suppose l'acceptation, par les habitants, du territoire en question comme constituant une propriété collective, à partir de laquelle il devient possible de procéder à sa transformation. Cette reconnaissance est la conséquence du poids de l'histoire sur les populations qui vivent sur le territoire. Dans ce contexte, quel type d'espaces frontaliers peuvent donner lieu à une coopération transfrontalière dynamique et renforcée? Il ne peut s'agir que d'entités géographico-historiques qui ont été partagées par deux ou plusieurs frontières – la frontière héritée de la colonisation étant définie comme une ligne imaginaire séparant ou coupant une région géographique, où vivent des populations que tout unit.

19. D'autres expériences ont cours ailleurs sur le continent, qui témoignent de la diversité des voies empruntées pour donner un contenu concret à la coopération transfrontalière. En Afrique centrale, il convient de relever l'INICA – l'Initiative pour l'Afrique centrale, qui est un espace de rencontre et de dialogue entre les acteurs de terrain (société civile, secteur privé, organisations régionales, responsables nationaux, etc.) et les partenaires des pays de l'OCDE, pour renforcer les dynamiques régionales de paix et de développement en Afrique centrale. 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. Depuis le début des années 90, la Banque Mondiale, le FMI, l'UE et la BAD appuient une initiative transfrontalière rassemblant quatorze pays d'Afrique de l'Est et d'Afrique centrale. L'objectif poursuivi est de faciliter les activités économiques transfrontalières en

éliminant les barrières qui entravent les flux de biens, de services, et de capital financier et humain. Le Partenariat pour le développement municipal (PDM), qui rassemble des structures d'Afrique de l'Est, du Centre, de l'Ouest et d'Afrique australe, travaille, entre autres, sur un programme de relance de l'aménagement du territoire en Afrique de l'Ouest fondé notamment sur la rencontre entre la décentralisation et l'intégration régionale. Sur le plan continental, il importe de noter les initiatives prises dans le cadre du NEPAD, l'idée étant de baser les politiques d'infrastructures sur des dynamiques géographiques, démographiques, économiques et sociales suffisamment homogènes pour maximiser leur effet multiplicateur.

20. Il convient, en outre, de signaler les avancées importantes accomplies hors du continent, notamment en Europe. 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 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.

IV. OBJECTIFS DU PROGRAMME FRONTIERE ET RESULTATS ATTENDUS

21. Le programme frontière n'a pas pour objectif de remodeler le tracé des frontières. Bien au contraire : les frontières actuelles seront identifiées et matérialisées. Il s'agira de dépasser les frontières, d'atténuer leur effet barrière, et d'en faire des points de suture, des zones de partage et de solidarité. En agissant de la sorte, l'on renforcera la solidarité entre Etats africains et bâtira une autre vision de l'espace africain débarrassé des cloisonnements nés de la colonisation.

22. L'ambition politique sur laquelle repose cette approche d'intégration de proximité tourne autour des points suivants :

- (i) promotion d'un climat de paix, de stabilité et de sécurité entre les Etats ;
- (ii) maintien des traditions de solidarité historique entre les Etats ;
- (iii) création d'un cadre permanent de dialogue et d'action faisant fi des barrières frontalières.

23. De façon plus spécifique, il s'agira d'œuvrer à la réalisation des objectifs ci-après :

- i) la délimitation et la démarcation des frontières africaines qui ne l'ont pas encore été, afin qu'elles cessent d'être des sources de problèmes, permettant ainsi aux gouvernements africains d'y développer des coopérations transfrontalières ;
- ii) l'identification, sur l'ensemble du continent, des espaces frontaliers éligibles pour servir de base à la coopération transfrontalière, ainsi que des initiatives transfrontalières en cours de mise en œuvre sur le continent, en vue de les populariser ;
- iii) la création d'espaces homogènes de développement et de coopération ;
- iv) le renforcement de la coopération transfrontalière, y compris l'intercommunalité transfrontalière, la coopération entre les services des Etats, entre associations de la société civile et ONG ;
- v) l'harmonisation des politiques d'intégration de proximité des organisations sous-régionales et régionales ;
- vi) le renforcement des capacités en vue de la formation des décideurs dans le domaine de la gestion des frontières et de l'intégration régionale ; et
- vii) le financement des projets de développement transfrontaliers.

24. Les résultats suivants sont attendus :

- l'identification, la délimitation et la démarcation des frontières africaines ;
- l'adoption d'une convention sur la coopération transfrontalière en Afrique, et la mise en œuvre opérationnelle de cet instrument ;
- la mise en place de structures appropriées au niveau de la Commission, pour faciliter la mise en œuvre du programme frontière de l'UA ;
- la mobilisation des financements requis, pour favoriser le développement des zones frontalières et le financement des projets transfrontaliers ;
- l'encouragement et le développement de la coopération transfrontalière ;
- l'implication des organisations sous-régionales et régionales africaines dans le programme frontière de l'Union africaine ;
- la circulation effective des personnes et des biens, conformément aux instruments pertinents de l'UA; et

- l'instauration d'un climat de paix, de concorde et de solidarité aux frontières.

V. EFFORTS EN VUE DE LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME FRONTIÈRE

25. Lors de sa 8^{ème} session ordinaire tenue à Addis Abéba du 29 au 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 oeuvre accélérée du programme des frontières de l'Union africaine [Décision Assembly/AU/Dec. 145 (VIII) sur les activités du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine et l'état de la paix et de la sécurité en Afrique].

26. C'est dans ce contexte que s'inscrit la présente réunion d'experts à Bamako. Elle aura pour objectif de valider le travail accompli jusqu'ici en vue de la mise en oeuvre du programme frontière et de procéder à un échange de vues sur les différents volets de ce programme à la lumière des différentes expériences en cours sur le continent et en dehors de l'Afrique. Elle sera aussi l'occasion d'un dialogue entre l'UA et les CER, qui auront un rôle de premier plan à jouer dans la mise en oeuvre du programme frontière. La réunion se penchera également sur les préparatifs de la Conférence des Ministres africains chargés des problèmes de frontières, (identification des personnes ressources, détermination des questions à discuter et des documents à préparer, etc.).

27. La Conférence ministérielle sur le problème des frontières, qui sera précédée par une réunion d'experts gouvernementaux de tous les Etats membres, se tiendra à Addis Abéba au mois de mai 2007. Elle réunira l'ensemble des Etats membres et les autres acteurs concernés. Ses conclusions seront soumises à la session du Conseil exécutif prévue à Accra en juin 2007.