

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**

**NOTE DE SYNTHÈSE SUR LE PROGRAMME FRONTIÈRE DE L'UNION AFRICAINE
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 Etats 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 États, 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 États 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 États 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 États 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 États 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.