

AFRICAN UNION

الاتحاد الأفريقي



UNION AFRICAINE

UNIÃO AFRICANA

Addis Ababa, Ethiopia P. O. Box 3243 Tel.: +251-115 517 70 Fax: +251-115 517 844
Website: www.Africa-union.org

**CONSEIL EXÉCUTIF
QUATORZIEME SESSION ORDINAIRE
26 - 30 JANVIER 2009
ADDIS ABEBA, ETHIOPIE**

EX. CL/459 (XIV)

**RAPPORT DE LA COMMISSION SUR LA MISE EN ŒUVRE DU
PROGRAMME FRONTIERE DE L'UNION AFRICAINE (PFUA)**

**RAPPORT DE LA COMMISSION SUR LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME
FRONTIERE DE L'UNION AFRICAINE (PFUA)**

I. INTRODUCTION

1. Lors de sa 11^{ème} session ordinaire tenue à Accra, au Ghana, du 25 au 29 juin 2007, le Conseil exécutif a entériné la Déclaration sur le Programme frontière de l'Union africaine (PFUA) et les modalités de sa mise en œuvre, telle qu'adoptée par la Conférence des Ministres africains chargés des questions de frontières, tenue à Addis Abéba le 7 juin 2007. Le Conseil a demandé au Président de la Commission et aux Etats membres de prendre toutes les dispositions nécessaires pour la mise en œuvre du PFUA et de faire régulièrement rapport aux organes de décision de l'UA.

2. Le présent rapport rappelle, d'abord, le contexte qui a présidé à l'adoption du PFUA, ainsi que les principales composantes du Programme. Il fait, ensuite, le point de l'état de mise en œuvre du PFUA depuis juin 2007. Le rapport se conclut par des observations sur la voie à suivre.

II. CONTEXTE

3. Depuis l'accèsion des Etats africains à l'indépendance, les frontières – dont le tracé remonte à la période coloniale dans un contexte marqué par des rivalités entre pays européens et des acquisitions territoriales par lesdits pays en Afrique – ont été un facteur récurrent de conflits et de différends sur le continent. La plupart de ces frontières sont mal définies. L'existence de ressources naturelles stratégiques dans les zones transfrontalières constitue un défi supplémentaire.

4. Très tôt, les dirigeants africains se sont employés à faire face à ces problèmes, conscients qu'ils étaient que la réalisation d'une plus grande unité et solidarité entre les pays et peuples africains exige que soit atténué le poids des frontières qui les séparent. Ils étaient convaincus que le dépassement de la frontière-barrière et sa promotion en tant que passerelle reliant un Etat à un autre permettront à l'Afrique d'imprimer une nouvelle dynamique à l'entreprise d'intégration continentale, de renforcer son unité et de promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité à travers la prévention structurelle des conflits.

5. C'est dans ce contexte que les Etats membres ont adopté nombre d'instruments politiques et juridiques pour guider leurs efforts dans la gestion des questions de frontières. A cet égard, il convient de relever:

- le principe du respect des frontières existant au moment de l'accèsion 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'UA, en son article 4(b) ;

- le principe du règlement négocié des différends frontaliers, tel qu'il ressort 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 ; et
- le Mémorandum 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 lors de sa session tenue à Durban, en Afrique du Sud, en juillet 2002 [décision CM/Dec.666 (LXXVI)], qui prévoit la délimitation et la démarcation de frontières inter-africaines d'ici 2012, avec l'assistance, le cas échéant, de l'Unité cartographique des Nations unies.

6. Lors de la 8^{ème} session ordinaire de la Conférence de l'Union, tenue à Addis Abéba du 29 au 30 janvier 2007, la Commission a été encouragée à poursuivre ses efforts de prévention structurelle des conflits, y compris à travers la mise en œuvre du PFUA [Décision Assembly/AU/Dec.145 (VIII)]. Dans le cadre du suivi de cette décision, la Commission a organisé, le 7 juin 2007, à Addis Abéba, la toute première Conférence des Ministres africains chargés des questions de frontières. Cette Conférence a adopté la Déclaration sur le PFUA et les modalités de sa mise en œuvre, laquelle, comme indiqué plus haut, fut entérinée par le Conseil exécutif à Accra.

7. Tel qu'énoncé dans la Déclaration, le PFUA vise à :

- faciliter et à appuyer la délimitation et la démarcation des frontières africaines;
- 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 à
- favoriser les dynamiques transfrontalières d'intégration portées par les acteurs locaux.

8. Dans leur Déclaration, les Ministres ont souligné que la mise en œuvre du PFUA relève 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 cet égard, la Déclaration détermine les rôles respectifs des Etats membres, des CER et de l'UA au regard des différentes composantes du PFUA, à savoir la délimitation et la démarcation des frontières, la coopération transfrontalière d'initiative locale et le renforcement des capacités.

9. S'agissant de la mobilisation des ressources et du partenariat, les Ministres ont demandé à la Commission de coordonner et de mettre en œuvre le PFUA sur la base d'une gouvernance inclusive, associant les Etats membres, les CER, les parlementaires, les élus locaux, la société civile, ainsi que le Mouvement frontalier européen, en particulier l'Association des régions frontalières européennes (ARFE), les Nations unies et d'autres partenaires de l'UA ayant une expérience dans la coopération transfrontalière.

10. Afin de permettre le lancement du PFUA, les Ministres ont identifié un certain nombre de mesures initiales à prendre par la Commission. Il s'agit :

- du lancement d'une opération panafricaine de diagnostic des frontières, à travers un questionnaire à adresser à tous les Etats membres, en vue de faciliter la délimitation et la démarcation des frontières africaines;
- de 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;
- de l'élaboration des modalités de coopération avec les autres régions du monde, pour tirer profit de leurs expériences et bâtir les partenariats nécessaires ;
- du lancement d'une opération de diagnostic en matière de renforcement des capacités ;
- de la préparation d'un instrument juridique continental sur la coopération transfrontalière; et
- de l'initiation d'une campagne de mobilisation des ressources et de développement de partenariats, en vue de la mise en œuvre du PFUA.

III. ETAT DE MISE EN ŒUVRE DU PFUA

11. Dans le cadre du suivi de la décision d'Accra, la Commission, avec l'appui financier de l'Agence allemande de coopération technique (GTZ), a organisé un atelier à Djibouti, les 1^{er} et 2 décembre 2007, pour faciliter l'élaboration d'un plan d'action triennal en vue de la mise en œuvre du PFUA. L'atelier a rassemblé des représentants de CER et d'autres organisations africaines d'intégration, notamment les organismes d'aménagement des bassins fluviaux, la Banque africaine de développement (BAfD), le Secrétariat et d'autres institutions des Nations unies, l'Union européenne (UE), l'Organisation des Etats américains (OEA) et nombre d'institutions spécialisées et d'experts.

12. L'atelier a permis à la Commission d'élaborer une matrice de mise en œuvre, qui couvre nombre de domaines: le renforcement des capacités ; la vulgarisation ; la délimitation et la démarcation, notamment le diagnostic des frontières africaines, la mobilisation des ressources et l'échange d'expériences ; la coopération transfrontalière, y compris l'élaboration des cadres juridiques nécessaires et la création de fonds régionaux ; le partenariat et la mobilisation des ressources.

13. En application de la décision d'Accra, et sur la base de cette matrice de mise en œuvre, la Commission a entrepris les activités suivantes:

a) Diagnostic panafricain des frontières

14. Comme indiqué plus haut, la Déclaration sur le PFUA et les modalités de sa mise en œuvre demande à la Commission de lancer une opération panafricaine de diagnostic des frontières, à travers un questionnaire à adresser à tous les Etats membres, en vue de faciliter la délimitation et la démarcation des frontières africaines. Dans le prolongement de cette Déclaration, la Commission a élaboré ledit questionnaire, qui porte aussi bien sur les frontières continentales que maritimes des Etats membres, ainsi que sur les coordonnées des institutions nationales chargées des questions de frontières.

15. Le 15 avril 2008, mon prédécesseur, le Président Alpha Oumar Konaré, a écrit à tous les Ministres des Affaires étrangères/Relations extérieures des Etats membres, pour leur transmettre le questionnaire, soulignant l'importance qu'il revêt dans le cadre des efforts globaux de mise en œuvre du PFUA. Au moment de la finalisation du présent rapport, dix Etats membres avaient répondu au questionnaire. Il s'agit des pays suivants:

- (i) Algérie;
- (ii) Burkina Faso;
- (iii) Cameroun;
- (iv) Mali;
- (v) Maurice;
- (vi) Mozambique;
- (vii) Namibie;
- (viii) Niger;
- (ix) Soudan ; et
- (x) Tunisie.

16. J'exhorte tous les Etats membres qui ne l'ont pas encore fait à remplir très rapidement le questionnaire. Leurs réponses permettront d'avoir une vue d'ensemble de l'état des frontières africaines et, partant, faciliteront la mobilisation des ressources financières, techniques et humaines requises pour leur délimitation et démarcation.

b) Mise en place d'un Système d'information sur les frontières

17. Afin de faciliter l'exploitation des informations reçues en réponse au questionnaire, la Commission travaille présentement à la mise en place d'un Système d'information sur les frontières (BIS). Le BIS permettra d'avoir un aperçu global de l'état des frontières africaines sur la base des réponses au questionnaire. Le suivi des progrès accomplis dans la délimitation et la démarcation desdites frontières en sera facilité. Le BIS comprendra également une base de données d'experts africains des frontières, ainsi que des initiatives de coopération transfrontalière sur le continent. Le 15 juillet 2008, la Commission a organisé, à Addis Abéba, une réunion technique sur la mise en place du BIS, qui a rassemblé des experts des CER, des Nations unies, de la GTZ et d'autres institutions africaines et internationales compétentes. Sur la base des recommandations de cette réunion, la Commission s'emploie actuellement à mobiliser l'expertise requise et à acquérir les équipements informatiques nécessaires en vue de la mise en place effective du BIS.

c) Programme de sensibilisation sur le PFUA

(i) *Ateliers régionaux sur le PFUA*

18. La mise en œuvre effective du PFUA exige que le Programme soit vulgarisé de manière adéquate, afin que les diverses parties prenantes se l'approprient. Dans ce cadre, et sur la base des recommandations de l'atelier de Djibouti de décembre 2007, mon prédécesseur a écrit, le 11 avril 2008, à tous les 1^{ers} responsables des CER. Dans ces correspondances, il a informé les CER de l'intention de la Commission d'organiser cinq ateliers régionaux visant à sensibiliser les différents acteurs concernés sur le PFUA et à mobiliser leur appui en vue de sa mise en œuvre, ainsi qu'à aider les CER à élaborer des plans d'action régionaux dans le cadre de la mise en œuvre dudit Programme.

19. A la suite d'une réunion préparatoire avec les CER, qui s'est déroulée à Addis Abéba le 14 juillet 2008, les principaux paramètres et l'ordre du jour des ateliers régionaux ont été arrêtés. A cet égard, il a été convenu d'organiser les ateliers aux dates et lieux ci-dessous indiqués:

- Afrique de l'Est: septembre 2008, à Kampala, en Ouganda ;
- Afrique du Nord: octobre 2008, à Alger, en Algérie ;
- Afrique centrale: février 2009, à Libreville, au Gabon ;
- Afrique australe: mars 2009, à Windhoek, en Namibie ; et
- Afrique de l'Ouest: avril 2009 à Ouagadougou, au Burkina Faso.

20. Il a également été convenu que ces ateliers seraient organisés sur la base de l'ordre du jour générique suivant :

- état de mise en œuvre du PFUA ;
- examen des aspects spécifiques du PFUA (délimitation, démarcation et réaffirmation des frontières africaines, réponse au questionnaire de l'UA sur l'état des frontières africaines, coopération transfrontalière, renforcement des capacités et mobilisation des ressources) ;
- système d'information sur les frontières du PFUA ;
- stratégie de communication sur le PFUA ; et
- élaboration de plans d'action régionaux.

21. Le premier atelier régional a eu lieu à Kampala, les 24 et 25 septembre 2008, sous les auspices conjointes de l'UA et de la Communauté de l'Afrique de l'Est (EAC). Les Etats membres suivants de la région de l'Afrique de l'Est ont participé à cet atelier: Comores, Djibouti, Ethiopie, Kenya, Maurice, Seychelles, Somalie, Soudan, Tanzanie et Ouganda. Y ont également pris part la CENSAD, le COMESA, la CEEAC, la CEDEAO, l'IGAD, les Nations unies, la GTZ, ainsi que d'autres organisations partenaires.

22. L'atelier a formulé nombre de recommandations. En ce qui concerne la délimitation et la démarcation, l'atelier a encouragé les Etats membres de la région à mettre en place, s'il y a lieu, des institutions nationales chargées des questions de

frontières, ainsi que des structures conjointes avec les États voisins ; à accélérer la transmission des réponses au questionnaire de l'UA sur l'état des frontières africaines ; et à partager leurs expériences tant entre eux qu'avec d'autres régions du continent et du monde. S'agissant de la coopération transfrontalière, l'atelier a, entre autres, recommandé la désignation de points focaux au niveau des CER et des États membres ; le lancement d'un inventaire exhaustif de toutes les initiatives transfrontalières dans la région ; et la mise en place d'un mécanisme de coordination informel qui regrouperait le COMESA, l'EAC et l'IGAD, ainsi que d'autres initiatives régionales, en vue d'assurer la coordination de tous les efforts portant sur la coopération transfrontalière.

23. Le deuxième atelier régional s'est tenu à Alger, les 16 et 17 octobre 2008, pour la région de l'Afrique du Nord. L'Algérie, l'Égypte, la Libye, la RASD et la Tunisie ont participé à cet atelier. De même, des représentants de la CENSAD, du COMESA, de l'EAC, de la CEEAC et de la CEDEAO, ainsi que des Nations unies, de la GTZ et d'autres institutions, ont pris part à l'atelier.

24. L'atelier s'est félicité des progrès importants accomplis par les pays de la région s'agissant de la délimitation et de la démarcation de leurs frontières. Afin de consolider les progrès ainsi accomplis, l'atelier a notamment recommandé que des mesures concrètes soient prises en vue de densifier, le cas échéant, les bornes frontalières ; d'accélérer la transmission à la Commission de l'UA du questionnaire dûment rempli sur l'état des frontières africaines ; et de communiquer à la Commission les coordonnées des services chargés des frontières et d'autres institutions compétentes, ainsi que celles des experts des pays de la région, en vue de faciliter la coopération interafricaine dans le domaine de la délimitation et de la démarcation des frontières.

25. En ce qui concerne la coopération transfrontalière, les recommandations formulées prévoient le lancement d'une opération visant à recenser de façon exhaustive les initiatives de coopération transfrontalière et les accords existants dans la région ; l'approfondissement de la coopération transfrontalière d'initiative locale, y compris à travers l'élaboration d'un instrument juridique approprié et la création d'un fonds régional ; l'encouragement, le cas échéant, de la gestion conjointe des ressources situées dans les zones transfrontalières ; et le renforcement de la coopération transfrontalière dans le domaine de la prévention et de la lutte contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière. D'autres recommandations ont été faites sur le renforcement des capacités et la vulgarisation du PFUA, ainsi que sur le développement de partenariats et la mobilisation des ressources.

26. Les trois autres ateliers régionaux se tiendront au cours du premier trimestre de 2009. Sur la base des arrangements convenus avec les CER concernées, l'atelier pour l'Afrique centrale se déroulera à Libreville les 19 et 20 février 2009 ; celui pour l'Afrique australe aura lieu à Windhoek, à la mi-mars 2009 ; et celui pour l'Afrique de l'Ouest, à Ouagadougou, en avril 2009. Au moment de la finalisation du présent rapport, des dispositions pratiques étaient en train d'être prises, de concert avec la CEEAC, pour l'organisation de l'atelier régional pour l'Afrique centrale.

(ii) *Publication d'une brochure sur le PFUA*

27. A la mi-août 2008, la Commission, avec l'assistance du HCR, a publié, sous forme de brochure, la Déclaration sur le PFUA et les modalités de sa mise en œuvre. Cette brochure a été distribuée à toutes les Missions diplomatiques à Addis Abéba, ainsi qu'à nombre d'institutions sur le continent et hors de l'Afrique. Elle a également été postée sur le site web de l'UA. De même, il est prévu de publier un ouvrage sur le PFUA intitulé: "Des barrières aux passerelles - Aperçu des efforts de l'UA visant à traiter les questions de frontières en Afrique". Cette publication sera un recueil de tous les textes pertinents de l'OUA/UA et permettra de faire connaître à un public élargi les initiatives et mesures prises, à ce jour, au niveau continental, pour traiter des questions liées aux frontières.

(iii) *Elaboration d'une stratégie de communication*

28. La Commission a également élaboré une stratégie de communication qui vise à mieux faire connaître le PFUA auprès des Etats membres et d'autres acteurs, y compris les organisations de la société civile et les communautés locales. De façon plus spécifique, la stratégie vise à instaurer un dialogue continu avec les principales parties prenantes et à faciliter la mise en œuvre du PFUA, en mettant en exergue ses avantages. A cet égard, des mesures seront prises pour projeter le PFUA comme un programme qui vise à dépasser la frontière-barrière pour en faire une passerelle. Le but est de faciliter la compréhension du PFUA et son appropriation, établissant ainsi un lien entre le Programme et les différents groupes cibles. La stratégie de communication sera une campagne pluriannuelle, multimédias et à plusieurs niveaux. En effet, elle sera mise en œuvre en phases successives, utilisera un large éventail de canaux médiatiques, aux fins de prendre en compte les différents profils des groupes cibles, et opérera à différents niveaux - national, régional et continental.

29. Dans les mois à venir, la Commission s'attellera à la mise en œuvre des composantes pan-africaines de la stratégie. Entre autres activités, il est prévu de publier des articles et d'insérer des annonces dans les magazines à bord des principales compagnies aériennes africaines, en raison du rôle que ces dernières jouent dans le rapprochement entre pays africains et la promotion des échanges entre nations ; d'entreprendre des activités spécifiques avec les organismes panafricains de radiodiffusion et de télévision ; et de collaborer avec les organisateurs des festivals de films africains, afin d'introduire des concours de production de films portant sur les questions frontières et de primer les lauréats.

c) Renforcement des capacités

30. Dans la Déclaration sur le PFUA, les Ministres ont insisté sur la nécessité d'entreprendre un inventaire des institutions africaines qui offrent des programmes de formation sur les questions de frontières, d'explorer les possibilités de collaboration avec les centres de formation compétents situés hors de l'Afrique et, sur la base de ce qui précède, de concevoir un programme de renforcement des capacités. A cet égard, la Commission envisage de lancer, au cours du premier trimestre 2009, une étude qui permettra de formuler des recommandations

concrètes sur l'infrastructure de savoir (établissements d'enseignement/formation, fonds et programmes de bourses) requise pour appuyer, de manière pérenne, les activités du PFUA. Cet exercice impliquera également l'identification de centres d'excellence et l'élaboration de programmes d'enseignement.

31. Les Ministres ont également demandé à la Commission de prendre les mesures nécessaires pour le renforcement des capacités de la Division de Gestion des Conflits et du Département Paix et Sécurité de la Commission, afin de lui permettre de jouer pleinement le rôle attendu d'elle. Il me plaît d'informer le Conseil que deux experts des questions de frontières ont été recrutés pour suivre la mise en œuvre du PFUA. D'autres recrutements interviendront dans les prochains mois, en particulier pour accélérer la mise en place effective du BIS et appuyer les initiatives de coopération transfrontalière.

32. Afin de doter la Commission de toute l'expertise requise pour l'élaboration et la mise en œuvre du PFUA, un Comité de pilotage, composé d'experts africains, a été mis en place en novembre 2006. Ce Comité a apporté une précieuse contribution aux efforts de la Commission, fournissant le soutien nécessaire pour l'organisation des différentes réunions qui se sont tenues en prélude à la Conférence des Ministres africains chargés des questions de frontières, ainsi qu'aux activités qui ont été entreprises subséquemment. Les 10 et 11 juillet 2008, le Comité de pilotage s'est réuni à Addis Abéba pour examiner l'état de mise en œuvre du PFUA et préparer un programme pour l'année 2009. Des mesures sont en cours pour revoir la composition du Comité de pilotage, ainsi que son rôle, à la lumière des capacités actuelles de la Commission en termes de ressources humaines.

33. De même, la Commission a pris des dispositions pour encourager les partenaires de l'UA à soutenir les institutions africaines compétentes. C'est ainsi qu'à la suite de consultations avec la Commission, la GTZ a apporté un appui technique et financier à l'Institut régional africain (AFRI), qui est basé au Nigeria et est spécialisé dans les questions de frontières. Cette assistance porte sur l'organisation d'ateliers transfrontaliers et de programmes de formation des formateurs à l'intention des responsables chargés de la gestion des frontières, ainsi que sur un soutien institutionnel à l'AFRI.

d) Partenariats et mobilisation des ressources

34. Dans leur Déclaration, les Ministres ont demandé à la Commission de coordonner et de mettre en œuvre le PFUA sur la base d'une gouvernance inclusive, associant les Etats membres, les CER, les parlementaires, les élus locaux, la société civile, ainsi que le Mouvement frontalier européen, en particulier l'ARFE, les Nations unies et d'autres partenaires de l'UA ayant une expérience dans la coopération transfrontalière. En particulier, il a été demandé à la Commission d'initier une campagne de mobilisation des ressources et de développer des partenariats en vue de la mise en œuvre du PFUA. Il me plaît d'informer le Conseil que la Commission a pu mobiliser un appui significatif pour la mise en œuvre du PFUA, et travaille à l'établissement de relations étroites avec nombre de partenaires tant bilatéraux que multilatéraux.

(i) *Allemagne*

35. Le 13 février 2008, le Ministre allemand des Affaires étrangères, Dr Frank-Walter Steinmeier, a écrit à mon prédécesseur, pour offrir le soutien technique et financier de son pays à la mise en œuvre du PFUA. Dans sa lettre, le Ministre a souligné l'importance que revêtent la délimitation et la démarcation des frontières africaines, ainsi que la promotion de la coopération transfrontalière, pour les efforts globaux visant à prévenir les conflits et à assurer le développement économique du continent. Le Ministre a également indiqué que l'Allemagne était disposée à collaborer avec les Etats membres de l'UA pris individuellement dans la mise en œuvre d'activités liées au PFUA.

36. Le 5 mars 2008, le Président Konaré a écrit au Dr Steinmeier, pour lui exprimer la gratitude de l'UA pour l'appui fourni par son pays et indiquer que la Commission travaillera avec la GTZ pour finaliser les modalités de l'appui du Gouvernement allemand. Par la suite, la Commission et la GTZ ont convenu d'un module d'appui s'articulant autour des axes suivants:

- appui financier et technique pour la mise en place du BIS;
- appui financier pour le renforcement des ressources humaines de la Commission;
- appui pour l'élaboration d'un manuel portant sur la méthodologie et les bonnes pratiques dans le domaine de la délimitation et de la démarcation;
- appui financier pour l'organisation de réunions et d'ateliers sur le PFUA ; et
- appui financier et technique aux institutions africaines compétentes, ainsi qu'aux Etats membres de l'UA, dans le cadre de la mise en œuvre du PFUA.

37. Pour l'année 2008, le Gouvernement allemand, à travers la GTZ, a mis à disposition environ 3.35 millions d'Euros pour appuyer des activités liées à la mise en œuvre du PFUA ; sur ce montant, 800,000 Euros ont été directement alloués à l'UA. Ces ressources ont été utilisées en appui aux activités suivantes: la réunion préparatoire avec les CER, tenue à Addis Abéba les 13 et 14 juillet 2008 ; la réunion technique sur le BIS, tenue à Addis Abéba le 15 juillet 2008 ; les deux ateliers régionaux qui ont eu lieu à Kampala et à Alger ; et le 2^{ème} Symposium international sur la gestion des frontières terrestres, fluviales et lacustres, qui s'est déroulé à Maputo du 17 au 19 décembre 2008. La GTZ a également fourni des équipements et un appui financier pour le paiement des salaires du personnel travaillant sur la mise en œuvre du PFUA. Le Gouvernement allemand envisage d'allouer à l'UA des fonds supplémentaires en 2009.

38. En outre, le Gouvernement allemand, par le biais de la GTZ, fournit un appui direct à des Etats membres de l'UA. A cet égard, la GTZ a appuyé la démarcation d'une partie de la frontière entre le Mali et le Burkina Faso, ainsi que des activités relatives à la délimitation et à la démarcation des frontières du Mozambique avec certains de ses voisins. S'agissant de la coopération transfrontalière, la GTZ a également appuyé des initiatives en Afrique de l'Ouest.

(ii) *Italie*

39. Dans le cadre de la mise en œuvre de la Facilité italienne-africaine de paix (IAPF), le Gouvernement italien s'est engagé à financer certaines composantes du PFUA à hauteur de 1,8 millions de dollars américains. Un échange de lettres a eu lieu à cet effet le 30 juin 2008, en marge des sessions du Conseil exécutif et de la Conférence de l'Union à Sharm El Sheikh, en Egypte. La Commission attend le décaissement des fonds promis.

(iii) *Nations unies*

40. La Commission collabore également étroitement avec l'ONU, qui, à travers sa Section cartographique, dispose d'une riche expérience dans le domaine de la délimitation et de la démarcation des frontières. De façon significative, la Déclaration solennelle sur la CSSDCA, mentionnée plus haut et qui prévoit la délimitation et la démarcation de frontières inter-africaines qui ne l'ont pas encore été d'ici 2012, stipule que l'assistance de la Section cartographique des Nations unies pourrait, le cas échéant, être sollicitée. Les Nations unies ont participé à toutes les réunions organisées, à ce jour, par l'UA sur la mise en œuvre du PFUA. Dans le cadre de la mise en place du BIS, la Commission envisage d'envoyer certains membres de son personnel à New York pour se familiariser davantage avec l'expérience des Nations unies en matière de collecte, de stockage et d'exploitation des données sur les frontières. D'autres activités de coopération avec les Nations unies sont également envisagées.

(iv) *Union européenne*

41. Dès le début du processus d'élaboration du PFUA, l'UA a étudié le modèle européen de coopération transfrontalière, tant il est vrai qu'il peut être une source d'inspiration pour des initiatives sur le continent. Il convient de rappeler ici que la coopération transfrontalière s'est d'abord développée spontanément en Europe, avant que les politiques officielles d'intégration ne prennent le relais. Le programme INTERREG, qui fait partie de la politique de cohésion de l'UE, est l'un des principaux instruments de l'UE pour la promotion de la coopération transfrontalière. Pour la période 2007-2013, le budget communautaire consacré à la coopération transfrontalière s'élève à environ 8 milliards d'Euros. 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'ARFE, qui, au cours de ces dernières années, a marqué un intérêt réel pour la coopération transfrontalière en Afrique. L'ARFE a, entre autres, participé à la réunion préparatoire des experts qui a précédé la Conférence des Ministres africains chargés des questions de frontières.

42. C'est dans ce cadre qu'au cours de la 6^{ème} réunion semestrielle du Groupe de travail UE-UA, tenue à Bruxelles les 17 et 18 septembre 2007, les deux Commissions ont discuté de façon approfondie des meilleurs voies et moyens de travailler ensemble en vue de la mise en œuvre réussie du PFUA. A cet égard, il a été convenu de mettre l'accent sur les aspects suivants: invitations mutuelles aux réunions des uns et des autres ; échange d'expériences et de bonnes pratiques, notamment en ce qui concerne l'élaboration d'instruments juridiques relatifs à la

coopération transfrontalière et le renforcement des capacités ; et jumelages entre régions frontalières africaines et européennes. Cette question a également été examinée au cours de la 7^{ème} réunion du Groupe de travail conjoint UE-UA, tenue à Addis Abéba les 17 et 18 avril 2008. Dans l'intervalle, la Commission européenne a participé à l'atelier de Djibouti. La Commission envisage de poursuivre activement les initiatives de coopération avec l'UE, en vue de bénéficier de sa riche expérience sur les questions de coopération transfrontalière.

(v) *Organisation des Etats américains*

43. L'Amérique latine a acquis une riche expérience dans le règlement des différends territoriaux et frontaliers. C'est la raison pour laquelle la Commission a entrepris d'établir des relations de coopération avec l'OEA, en vue de tirer profit de l'expérience de l'Amérique latine dans le cadre de la mise en œuvre du PFUA. Lors de la réunion entre l'OEA et l'UA sur le thème « Promouvoir la démocratie en Afrique et en Amérique latine - des déclarations de principe à la réalité », tenue à Washington du 10 au 12 juillet 2007, les deux parties ont convenu de procéder à des échanges et de coopérer sur les questions relatives à la démarcation et à la coopération transfrontalière. Depuis, l'OEA a participé à deux réunions de l'UA, à savoir l'atelier de Djibouti et le Symposium international qui s'est tenu à Maputo en décembre 2008, partageant sa propre expérience dans ces domaines.

(e) Symposium international sur la gestion des frontières terrestres, fluviales et lacustres en appui au développement des régions frontalières

44. Dans le cadre de la mise en œuvre du PFUA, en particulier dans ses composantes relatives aux partenariats et au renforcement des capacités, la Commission a apporté son appui à l'organisation du 2^{ème} Symposium international sur la gestion des frontières terrestres, fluviales et lacustres, qui a eu lieu à Maputo, au Mozambique, du 17 au 19 décembre 2008. Il convient de rappeler que le 1^{er} Symposium international sur la démarcation et l'entretien des frontières terrestres et fluviales s'est tenu à Bangkok, en Thaïlande, en novembre 2006. Au cours du Symposium de Bangkok, la République du Mozambique a proposé d'abriter à Maputo, en 2008, le deuxième Symposium international. Il importe, en outre, de rappeler que, lors de la Conférence des Ministres africains chargés des questions de frontières, le chef de la délégation mozambicaine, Dr Eduardo Koloma, Vice-Ministre des Affaires étrangères et de la Coopération, a invité tous les Etats membres de l'UA à participer à cet important événement.

45. Ce symposium avait notamment pour objectifs :

- de promouvoir l'échange d'expériences et de bonnes pratiques entre pays sur la gestion des frontières internationales terrestres, fluviales et lacustres;
- de faciliter l'élaboration de directives sur les processus, méthodologies et technologies pour la gestion des frontières terrestres, fluviales et lacustres, en prenant en compte l'expérience internationale et les bonnes pratiques;

- de renforcer les partenariats et la coopération entre représentants gouvernementaux chargés des questions de frontières et experts du monde universitaire ; et
- d'intégrer la gestion des frontières dans les programmes d'aide internationale.

46. Le Symposium a été ouvert par Dr Benvinda Levy, Ministre de la Justice de la République du Mozambique, et un représentant de la Commission. Les Etats membres suivants ont participé au Symposium : Afrique du Sud, Algérie, Bénin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Cap Vert, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Egypte, Ethiopie, Ghana, République de Guinée, Kenya, Libéria, Malawi, Mali, Maurice, Mozambique, Namibie, Niger, Nigeria, Ouganda, République démocratique du Congo, République arabe sahraouie démocratique, Sénégal, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Swaziland, Tanzanie, Tchad, Togo, Tunisie, Zambie et Zimbabwe. Les CER suivantes y ont également pris part : CENSAD, CEEAC et CEDEAO. En outre, le Secrétariat des Nations unies, la CEA, l'OEA, la Banque mondiale et la GTZ, ainsi que nombre d'experts internationaux, étaient également représentés à ce Symposium.

47. Le Symposium, qui a été marqué par des exposés techniques en séances plénières et des discussions tant en plénière qu'au sein de groupes de travail, a constitué une occasion idoine d'échange d'idées et d'expériences sur les questions relatives à la coopération transfrontalière, la délimitation, la démarcation, la réaffirmation et la gestion des frontières. Après avoir souligné la nécessité pour les Etats membres de l'UA, la Commission, les CER et autres parties prenantes de déployer des efforts continus et soutenus pour assurer la mise en œuvre effective du PFUA, les participants ont convenu de ce qui suit:

- les problèmes de frontières ne sont pas spécifiques à l'Afrique. Aussi de précieux enseignements peuvent-ils être tirés des expériences d'autres régions du monde en matière de délimitation et de démarcation des frontières ;
- les frontières peuvent être perçues par les populations vivant dans les zones frontalières comme étant des barrières imposées qui ne reflètent pas les réalités locales. Aussi les Gouvernements doivent-ils élaborer des stratégies en vue de sensibiliser et d'associer les populations frontalières dans le tracé des frontières, de manière à ce que des frontières clairement délimitées et démarquées soient vues comme une base appréciable pour le développement des zones frontalières plutôt que comme une menace pour les communautés locales. Les populations frontalières peuvent également contribuer grandement à l'élaboration et à la mise en œuvre efficace de stratégies de gestion des frontières;
- les Etats membres de l'UA doivent intensifier leurs efforts, afin, dans toute la mesure du possible, de respecter le délai fixé par la Déclaration sur la CSSDCA en ce qui concerne la délimitation et la démarcation des frontières africaines;

- les Etats engagés dans la réaffirmation de leurs frontières doivent, si nécessaire, envisager la possibilité de conclure des Protocoles d'accord aux instruments existants sur la délimitation et la démarcation de leurs frontières ;
- les frontières fluviales et lacustres posent des défis particuliers en termes: (a) de délimitation et de démarcation, et (b) de gestion des eaux et autres ressources communes. Le partage d'expériences et de bonnes pratiques dans ces domaines est crucial;
- certains Etats sont confrontés à des défis particuliers s'agissant de la démarcation de leurs frontières, en raison de la présence de mines terrestres dans les zones frontalières. Les Etats membres concernés doivent déployer des efforts soutenus, avec l'appui de la communauté internationale, en vue de procéder au déminage desdites zones, et, partant, faciliter les opérations de délimitation et de démarcation, ainsi que d'autres activités transfrontalières ;
- les différences d'interprétation des termes utilisés dans la définition des frontières peuvent conduire à des désaccords sur la délimitation et la démarcation. L'élaboration d'un lexique multilingue des termes pertinents doit être un des objectifs du PFUA.

48. De manière plus spécifique, les participants ont formulé les recommandations suivantes:

- la mise en place, par la Commission de l'UA, d'un groupe de travail chargé d'élaborer un guide pratique sur la délimitation et la démarcation des frontières en Afrique, qui mettrait en exergue les bonnes pratiques et proposerait des directives relatives à la délimitation, la démarcation, l'entretien et la réaffirmation des frontières, ainsi que sur leur re-bornage. Ce groupe de travail pourrait également développer un lexique de termes pertinents, tel qu'indiqué plus haut;
- le lancement, par la Commission de l'UA, d'une étude pour: (a) identifier les options qui se présentent en vue du développement de la recherche et des capacités de formation en matière de délimitation et de démarcation des frontières dans les universités africaines et les organismes techniques, et (b) identifier les besoins de l'Afrique dans les domaines de la délimitation, de la démarcation et de l'entretien des frontières et obtenir l'assistance des partenaires au développement;
- la mise en œuvre par la Commission de l'UA des mesures visant à faciliter la communication par les anciennes puissances coloniales des informations en leur possession relatives à la délimitation et à la démarcation des frontières africaines;
- l'organisation, par l'UA, d'un Symposium international en Afrique consacré à la gestion des frontières, à la coopération transfrontalière et au développement des zones frontalières ;

- la promotion d'une "Journée africaine des frontières", pour mettre en relief l'importance du PFUA et encourager des efforts supplémentaires en vue de sa mise en œuvre ;
- la mise en place par les Etats membres, dans les meilleurs délais possibles, de Commissions nationales chargées des questions de frontières ou de structures similaires (là où elles n'existent pas), ainsi que de mécanismes bilatéraux pour traiter des questions de frontières.

IV. OBSERVATIONS

49. Comme l'a souligné un expert des frontières européennes: "Les espaces frontaliers ont des caractéristiques ambiguës : ils divisent et unissent, soudent l'intérieur et le relient avec l'extérieur, ils constituent des barrières et des intersections, des murs et des portes, des organes de défense et d'attaque, etc. Les zones frontalières peuvent être gérées de façon à optimiser n'importe laquelle de ces fonctions. Elles peuvent être militarisées comme fortification contre les voisins ou être transformées en zones d'échange pacifique". En adoptant le PFUA, les dirigeants africains ont clairement exprimé leur détermination à exploiter au mieux les aspects de jonction et de passerelle des frontières africaines et à veiller à ce qu'elles soient gérées de manière à contribuer à la réalisation de deux objectifs clé de l'UA, à savoir la prévention structurelle des conflits et l'approfondissement du processus d'intégration en cours.

50. 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. Cependant, le choix fait par les dirigeants africains de conserver en l'état les frontières héritées de la colonisation ne signifiait en rien une volonté de repli de chacun des pays du continent à l'intérieur de son propre territoire. Au contraire, il s'agissait de poser la délimitation et la démarcation des frontières comme une condition de la réussite de l'intégration. Une frontière non définie est susceptible de devenir une source de différend, voire de conflit. La délimitation et la 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.

51. Près d'un demi-siècle après l'émancipation politique du continent, la délimitation et la démarcation des frontières héritées de la colonisation se heurte toujours à des problèmes majeurs d'ordre financier et technique. Sous réserve des résultats du diagnostic actuellement mené par la Commission, l'on estime que moins d'un quart des frontières africaines ont été définies, démontrant, à *contrario*, l'ampleur du travail à accomplir par les Etats africains pour atteindre l'objectif fixé par 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.

52. 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 Etats. Lorsque ces zones recèlent des ressources naturelles (eau,

forêt, pétrole, minerais ou toute autre ressource), leur gestion peut se révéler difficile et être source de malentendus. Cet état de fait constitue également une entrave réelle à l'accélération des processus d'intégration. Elle est, en effet, un véritable obstacle à l'allégement des procédures douanières et policières nécessaires à la libre circulation régionale voulue par les Etats africains, laquelle, par delà la place centrale qu'elle occupe dans l'intégration régionale, participe aussi de la prévention structurelle des conflits. Sans une démarcation précise de la limite entre deux territoires nationaux, il est techniquement difficile de mettre en place, par exemple, des postes de contrôle conjoints.

53. Conformément à la Déclaration sur le PFUA, le processus de délimitation et de démarcation des frontières va de pair avec la coopération transfrontalière. L'objectif ici est de consolider les dynamiques d'intégration institutionnelle en cours dans le cadre des CER et d'autres initiatives régionales à grande échelle, tels que les organisations chargées de l'aménagement des bassins fluviaux et les corridors de transport, mais également de fournir les cadres juridiques requis et des instruments financiers appropriés, ainsi que l'appui politique indispensable, aux initiatives de coopération transfrontalière portées par les acteurs locaux dans des domaines aussi divers que la sécurité, la santé, l'éducation et le commerce.

54. Il n'est point besoin de souligner l'importance de la coopération transfrontalière d'initiative locale et le rôle qu'elle peut jouer dans les efforts globaux de prévention des conflits et d'intégration régionale. Du point de vue politique, elle apporte une contribution substantielle à l'intégration régionale, à la construction de la confiance et à la promotion de relations de 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 de différents groupes sociaux de part et d'autre des frontières. Enfin, du point de vue économique, la coopération transfrontalière permet la mobilisation du potentiel endogène de développement, un développement additionnel dans les zones frontalières, ainsi que des améliorations durables en matière d'aménagement du territoire et de politique régionale.

55. Au cours des dix-huit mois écoulés, des progrès significatifs ont été accomplis dans la mise en œuvre du PFUA. La sensibilisation des différents acteurs est en cours ; il y a, aujourd'hui, une plus grande prise de conscience de la nécessité d'accélérer la délimitation et la démarcation des frontières africaines ; de nombreuses initiatives de coopération transfrontalière sont entreprises ; des mesures ont été initiées pour aider au renforcement des capacités africaines ; les partenaires de l'UA montrent un intérêt croissant pour la mise en œuvre du PFUA, et certains d'entre eux contribuent déjà de manière significative au financement du Programme.

56. Il n'en demeure pas moins que des efforts plus soutenus sont requis, tant il est vrai que les défis à relever sont nombreux et ardu. Dans les prochains mois, la Commission envisage d'intensifier ses efforts de sensibilisation, à travers la poursuite de la série d'ateliers régionaux qu'elle a initiés conjointement avec les CER et la mise en œuvre de composantes essentielles de la stratégie de communication pour le PFUA.

57. La Commission axera également ses efforts sur l'élaboration d'un cadre juridique pour la coopération transfrontalière en Afrique, avec l'organisation d'une réunion d'experts juristes en octobre 2009, ainsi que sur le lancement d'une étude sur la coopération transfrontalière. La question du renforcement des capacités africaines en matière de gestion des frontières continuera de bénéficier d'une attention soutenue. La Commission s'efforcera également de faciliter l'échange d'expériences entre les Etats membres de l'UA, ainsi qu'avec d'autres régions du monde, tant sur la délimitation et la démarcation des frontières que sur la coopération transfrontalière. Par ailleurs, la Commission poursuivra son dialogue avec les partenaires de l'Afrique en vue de mobiliser davantage de ressources et l'appui technique nécessaire pour le PFUA. Compte tenu du fait que le PFUA couvre plusieurs domaines, la Commission envisage d'organiser une réunion qui regroupera tous les Départements et Bureaux régionaux concernés aux fins d'assurer une plus grande synergie dans la mise en œuvre du Programme. Enfin, la Commission envisage d'organiser la deuxième Conférence des Ministres africains chargés des questions de frontières en novembre de cette année, pour examiner l'état de mise en application de la Déclaration sur le PFUA et convenir de la voie à suivre.

58. Il importe que les Etats membres jouent pleinement le rôle attendu d'eux dans la mise en œuvre du PFUA. Conformément à la Déclaration sur le PFUA, il appartient aux Etats membres de prendre toutes les mesures requises afin de faciliter et d'accélérer le processus de délimitation et de démarcation des frontières africaines qui ne l'ont pas encore été, y compris en entreprenant ou en poursuivant sur une base bilatérale des négociations sur tous les problèmes relatifs à ce processus ; d'appuyer la coopération transfrontalière d'initiative locale ; et de contribuer au renforcement des capacités africaines, en particulier en facilitant la partage d'expériences et la collaboration entre les structures africaines compétentes.

59. Je voudrais remercier le Gouvernement allemand pour son inestimable appui, qui a permis à la Commission de mener à bien nombre d'activités et de mettre en place les capacités minimales requises pour assurer le suivi et la mise en œuvre effective du PFUA. J'exhorte les autres partenaires de l'UA à appuyer la mise en œuvre du PFUA. Je lance également un appel aux Etats membres de l'UA en mesure de le faire pour qu'ils contribuent financièrement à la mise en œuvre du Programme.

2009

Rapport de la Commission sur la Mise en oeuvre du Programme Frontiere de l'Union Africaine (PFUA)

Union Africaine

Union Africaine

<http://archives.au.int/handle/123456789/3148>

Downloaded from African Union Common Repository