

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: [oua-ews@telecom.net.et](mailto:oua-ews@telecom.net.et)

---

**CONFERENCE DES MINISTRES AFRICAINS  
CHARGES DES QUESTIONS DE FRONTIERE**

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

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

**BP/EXP/3(II)  
Original: Français**

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

**BAMAKO, MALI, 8 - 9 MARS 2007**

*Prévenir les conflits, Promouvoir l'intégration*

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

**BAMAKO, MALI, 8 - 9 MARS 2007**

**I. INTRODUCTION**

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

**II. OUVERTURE**

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

**III. RESUME DES DISCUSSIONS**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

9. La question du coût de la délimitation et de la démarcation a également fait l'objet de discussions. Plusieurs exemples ont été donnés par les participants pour montrer à quel point la détermination des frontières est coûteuse. Il y a d'abord le recours à la Cour internationale de justice (CIJ), qui exige des ressources

importantes ; il y a aussi la démarcation dont les modalités requièrent des ressources qui sont souvent au-dessus des moyens des Etats. Aussi les participants ont-ils recommandé que, dans toute la mesure du possible, les Etats africains évitent les procédés judiciaires et le recours à la CIJ. S'agissant de la démarcation, les participants ont réfléchi à des solutions alternatives ; à cet égard, et se fondant sur les pratiques du colonisateur britannique s'agissant de la création de zones tampons entre groupes hostiles les uns aux autres, il a été proposé qu'en lieu et place des bornages classiques de frontières, l'on ait recours à la plantation d'arbres – l'avantage serait double : en effet, une telle méthode permettrait non seulement de démarquer les frontières, mais également de préserver et de promouvoir l'environnement.

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

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

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

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

#### **b) Coopération transfrontalière**

14. Comme indiqué plus haut, le deuxième thème de la réunion portait sur la coopération transfrontalière. Celle-ci est rendue d'autant plus nécessaire que le tracé des frontières africaines n'a tenu compte d'aucun critère objectif. Il s'agit, par le biais de cette coopération, d'atténuer les effets négatifs induits par le caractère souvent artificiel des frontières africaines et de favoriser l'intégration régionale dans le cadre de la prévention structurelle des conflits.

15. La session consacrée à ce thème a donné lieu à des exposés et interventions relatant des expériences très diverses : gestion commune de bassins fluviaux, corridors de développement induisant des investissements lourds, gestion en commun

de ressources pétrolières et gazières, processus institutionnels inter-Etats, mais aussi projets de proximité limités aux espaces frontaliers. Ceci pose à l'évidence un problème de définition de la coopération transfrontalière. Il a été convenu de retenir une définition large de la coopération transfrontalière, car toute forme de dialogue et de coopération impliquant deux ou plusieurs pays est de nature à contribuer à la prévention de conflits. Il a été par ailleurs convenu de reconnaître la spécificité et les potentiels spécifiques de la coopération transfrontalière de proximité ou d'initiative locale tels qu'ils ressortent en particulier de l'expérience ouest-africaine.

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

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

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

19. Parmi les autres expériences mentionnées, il convient de noter celles conduites en Afrique centrale par l'Initiative pour l'Afrique centrale (INICA), qui a mis en place un observatoire des dynamiques transfrontalières, ainsi que les zones spécifiques de

développement et de reconstruction prévues dans le cadre de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs – douze bassins transfrontaliers ont été identifiés à cet égard. Tout aussi instructifs sont les efforts déployés par la Communauté économique des pays de Grands Lacs (CEPGL), qui regroupe le Burundi, la RDC et le Rwanda, ainsi que les initiatives prises en Afrique australe et orientale et les projets entrepris au niveau du Maghreb.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **d) Préparation de la Conférence ministérielle d'Addis Abéba**

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

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

- la problématique des frontières en Afrique tant dans ses aspects théoriques que pratiques ;
- la délimitation et la démarcation des frontières africaines – à cet égard, les participants ont souligné la nécessité d'un état des lieux et ont vivement recommandé que l'UA envoie un questionnaire aux Etats membres pour qu'ils indiquent le statut de leurs frontières en terme de délimitation et de démarcation, ce qui permettrait de déterminer l'ampleur du travail à accomplir pour atteindre l'objectif fixé dans la Déclaration solennelle sur la CSSDCA ;
- la coopération transfrontalière en général comme facteur de paix, de stabilité et de développement : comment multiplier les projets et programmes communs à deux ou plusieurs pays africains, programmes qui sont autant de facteurs de développement des interdépendances et des relations de bon voisinage, mais également de la coopération transfrontalière d'initiative locale – dont les expériences ouest-africaines et européennes montrent qu'elle est un gisement remarquable appelant



à la fois l'impulsion des Etats, l'initiative locale et l'accompagnement par les CER et l'Union africaine ;

- le développement des capacités requises ; et
- le partenariat et la mobilisation des ressources pour la mise en œuvre du Programme frontière de l'Union africaine et de programmes régionaux d'appui au développement de la coopération transfrontalière.

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

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

#### **IV. CLOTURE**

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

2007-06-07

# Report of the Meeting of Experts on the Border Programme of the African Union Bamako, Mali 8– 9 March 2007

African Union

Peace and Security Department

---

<https://archives.au.int/handle/123456789/8559>

*Downloaded from African Union Common Repository*