

AFRICAN UNION
الاتحاد الأفريقي



UNION AFRICAINE

UNIÃO AFRICANA

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

2^{ème} CONFERENCE DES MINISTRES AFRICAINS
CHARGES DES QUESTIONS DE FRONTIERES,
REUNION DES EXPERTS PREPARATOIRE

ADDIS ABEBA, ETHIOPIE,
(Centre des Conférences des Nations unies)
22 AU 25 MARS 2010

AUBP/EXP-MIN/4 (II)
Original : Français

LES QUESTIONS FRONTALIERES EN AFRIQUE ET LE ROLE DU PFUA (2010)

LES QUESTIONS FRONTALIERES EN AFRIQUE ET LE ROLE DU PFUA

I. SYNTHESE DU RAPPORT

1. Le programme de délimitation et de démarcation des frontières des Etats membres de l'Union africaine (UA) est un facteur essentiel de l'amélioration et de la modernisation des régimes frontaliers sur le continent africain.

2. La bonne gestion des frontières répond à trois impératifs :

- a) le premier est d'ordre géopolitique et concerne le maintien de la paix, de la stabilité et de la sécurité, fondée sur la prévention des conflits. Les délimitations imprécises et les démarcations inachevées peuvent être des causes de frictions qu'il est possible de prévenir en s'engageant dans une politique de délimitation et de démarcation des tracés. Loin d'être un élément de balkanisation du continent, elle participe du renforcement de la souveraineté des Etats sur leurs territoires, condition de la coexistence pacifique dans le cadre continental ;
- b) le second impératif est d'ordre géo-économique : une frontière plus visible peut être ouverte sans dommage aux flux d'échanges et les faciliter. La mise en place de régimes frontaliers plus efficaces (tracés clairs, gestion concertée du contrôle) est propice aux échanges ;
- c) le troisième impératif est d'encourager les coopérations transfrontalières d'initiative locale qui sont portées par des sociétés géographiquement contigües et qui partagent des intérêts communs. Pour elles, la frontière politique n'est pas un obstacle, mais une ressource.

3. Le programme de délimitation et de démarcation des frontières africaines a donc un caractère multidimensionnel. Il établit la connexion entre la paix et la sécurité, le développement socio-économique et l'objectif consensuel d'intégration régionale et continentale. Il s'agit d'un programme fédérateur capable d'accompagner les dynamiques à l'œuvre sur le continent. La frontière définie est une ligne de repère claire et l'une des conditions des processus d'intégration régionale et de coopération comme l'indique le livre « **Des barrières aux passerelles** » préparé par l'Unité sur le Programme frontière de l'UA (PFUA) et qui est une compilation de tous les textes clés relatifs aux frontières depuis la résolution du Caire de 1964. Le *Handbook* qui l'accompagne présente les aspects techniques de la délimitation et de la démarcation des frontières. Le projet de **Convention** de coopération transfrontalière est l'outil juridique de l'intégration à l'échelle locale.

II. ETAT DES FRONTIERES SUR LE CONTINENT AFRICAIN : QUELQUES DONNEES

4. Le continent africain compte environ 80.000 km de frontières politiques terrestres. Il est estimé que le quart seulement d'entre elles sont dûment démarquées. En réalité la situation réelle est encore connue de manière imparfaite. 15 Etats ont répondu au questionnaire technique préparé et envoyé par le PFUA.

5. On estime que, sur 450 frontières maritimes potentielles dans le monde, 50 se situent autour du continent africain. 13 ont été fixées avant 1998 et 9 ont été déterminées depuis 10 ans, ce qui porte le total à 22 : 5 en mer Méditerranée, 12 dans l'Océan Atlantique et 5 dans l'Océan Indien. On ne relève pas de contentieux majeurs, et il paraît urgent de régler le statut des frontières encore virtuelles. On notera que des formules coopératives ont été trouvées pour favoriser l'exploitation conjointe des ressources pétrolières et gazières dans les zones mitoyennes (Sao Tome Principe et Nigéria par exemple).

III. CONTENTIEUX FRONTALIERS ET LEURS MODALITES DE REGLEMENT

6. La résolution du Caire du 21 juillet 1964 indique l'engagement des Etats à « respecter les frontières existantes lors de l'accession à l'indépendance nationale ». Ce principe d' « *uti possidetis juris* », d'intangibilité des frontières héritées de la colonisation, a été très majoritairement respecté depuis 1963-4. On notera qu'il a été confirmé par la Cour Internationale de Justice (CIJ), qui tranche les différends selon le principe de l' « *uti possidetis juris* ». Un seul Etat nouveau a été constitué, en reprise de tracés coloniaux antérieurs. Les Etats du continent africain ont su s'en tenir à ce principe de stabilité, et ont évité les logiques de fragmentation.

7. Mais la relecture des frontières politiques internationales communes a provoqué une prolifération des différends frontaliers en raison des lacunes des archives léguées par les colonisateurs, notamment pour les segments intra-coloniaux, de l'imprécision de certains textes et de la démarcation sur le terrain. On relève, depuis 1964, environ 42 cas de tensions latentes et conflits ouverts autour de questions frontalières *stricto sensu*, à l'exclusion des problèmes internes.

8. En cas de contentieux, plusieurs voies ont été suivies par les Etats parties :

- a) La première est la saisine de la CIJ, qui agit par arrêts, ordonnances et avis consultatifs. Depuis 1963, sept différends ont été traités par la CIJ. Une nouvelle saisine de la CIJ a été entreprise en 2009 par le Niger et le Burkina Faso à propos de segments de leur frontière commune, dont le tracé semble manquer de clarté dans les textes coloniaux connus.

L'avantage majeur d'un recours à la CIJ est que la décision objective qui est prise s'impose aux parties, qui doivent ensuite la mettre en application sur le terrain. La CIJ statue sur la base de l'instantané colonial. Une saisine peut présenter l'inconvénient de prendre plusieurs années et d'avoir un coût non négligeable. Sa mise en œuvre doit donc être attentive à l'impact sur les populations locales concernées (ce qui fut le cas dans l'affaire de la péninsule de Bakassi). Elle peut également être l'occasion de réaliser une cartographie et une géodésie actualisées, ce qui est un outil de développement. Certains experts appellent de leurs vœux une implication plus grande de la Cour africaine de justice dans ces affaires.

(Le recours à la Cour permanente d'arbitrage est plus rare et a concerné des situations internes dont le plus récent est le différend portant sur la région d'Abyei).

- b) Une seconde voie est le recours à l'option diplomatique bilatérale, qui permet aux deux Etats contigus de négocier directement et de s'accorder sur un compromis (réaffirmation du *statu quo* ou ajustements très mineurs).
- c) Enfin, l'option économique consiste à s'accorder sur des mécanismes de gestion conjointe des ressources situées dans les régions mitoyennes. Elle peut être mise en œuvre en parallèle avec l'option b) et a l'avantage de permettre de gagner du temps dans la mise en exploitation des ressources.

9. Dans certains cas, l'intervention des Nations unies a été requise, notamment pour inciter à la mise en vigueur des décisions agréées par les parties et pour assister le travail d'une commission mixte.

10. Quelles que soient les voies choisies, l'accord politique entre les deux Etats parties est un préalable indispensable.

11. En relation au programme de délimitation et de démarcation des frontières, un bilan objectif conduit à constater que les résultats enregistrés jusqu'ici sont contrastés. Il est probable que les dynamiques socio-économiques en cours sur le continent africain et l'insertion croissante dans le jeu global montreront à ceux qui ont fait le moins de progrès l'intérêt de s'engager, à leur tour, dans une politique de délimitation et de démarcation (que l'on observe ailleurs dans le monde, notamment en Asie).

IV. DE LA DELIMITATION A LA DEMARCATION : DONNER UNE REALITE A UNE LIGNE VIRTUELLE ET CARTOGRAPHIER

12. S'agissant du processus de passage de la délimitation, à la démarcation, on observe deux cas de figure :

- a) L'initiative est prise par une commission binationale des frontières à la suite d'une décision politique : cas de la Commission du Lac Tchad (1988), du Comité des frontières entre le Bénin et le Nigéria (2002-4 après un long temps de maturation). Plusieurs catégories d'acteurs sont impliquées, et souvent il convient de trouver un accord technique sur la couverture géodésique.
- b) Une autre approche, beaucoup plus rare, consiste en l'initiative d'un seul pays en cas de contentieux, l'opérateur extérieur ayant un rôle de tiers.

13. La démarcation peut être abordée à partir de trois catégories d'approche technique :

- a) La première est cartographique. Ainsi, entre Niger et Bénin, dont la limite a été marquée par la fluctuation de cours du fleuve, la méthode de superposition de la carte ancienne et de l'image satellite récente avait fait apparaître des différences évidentes, et la Commission des frontières a tranché en 2006, sur la base de l'arrêt de la CIJ.

- b) L'approche physique consiste en un abornement avec monuments de pierre et de béton. Le coût peut en être élevé (béton, eau, équipes de travail), mais le résultat d'une grande clarté, assurée notamment par l'inter-visibilité des bornes. L'approche combinée limite, quand c'est possible sur le terrain, l'abornement aux segments sans repères morphologiques clairs, et s'appuie pour le reste du tracé sur les supports hydro-topographiques.

14. Il convient sans doute de rechercher des techniques d'abornement moins coûteuses (par recours à des moyens plus modernes de reconnaissance initiale pour la géodésie dans les zones les plus éloignées, par réduction du temps total du processus et allègement de la logistique). L'association des populations locales est un facteur important de réussite. Il reste à compléter le questionnaire et à actualiser la couverture cartographique et géodésique. Mais le PFUA avance.

V. POURQUOI DELIMITER ET DEMARQUER? L'AMELIORATION DES REGIMES FRONTALIERS REpond A UN DOUBLE IMPERATIF

15. Dans le monde tel qu'il est, la bonne gestion des frontières répond à deux considérations :

- a) La première est d'ordre géopolitique et concerne le maintien de la paix, de la stabilité et de la sécurité, fondée sur la prévention des conflits. Il importe d'éliminer les causes de frictions et de tensions dues à des délimitations imprécises. La prévention permet d'organiser la coexistence pacifique dans le cadre continental.
- b) La seconde est d'ordre géoéconomique : une frontière visible peut être ouverte sans dommage aux flux d'échanges et même les faciliter. Les deux dernières décennies ont été marquées, à l'échelle mondiale, par une multiplication des règlements frontaliers - accords bilatéraux de délimitation et de démarcation (Asie centrale, péninsule arabique, Asie de l'est, mais aussi continent européen autour des nouveaux Etats). Ce mouvement général peut être considéré comme l'un des conditions techniques de l'accès des pays à économie émergente dans le jeu économique global.

16. Sur ce second aspect, il convient de noter que le continent africain est animé de fortes dynamiques de transformation. Sa population a triplé entre 1960 et 2005 ; elle doublera d'ici 2050 et elle continuera de s'urbaniser. Il en résulte une intensification des flux entre les villes et les campagnes, qui paraît plus rapide que le rythme de réalisation des infrastructures et que la croissance des grands équipements. Mais les échanges sont en hausse rapide, à la mesure d'une croissance économique moyenne estimée à 5% l'an (sauf en 2008-9). Tout ceci a une traduction spatiale : intensification des flux dans les corridors de transport (corridor de Maputo, région des Grands Lacs - Ouganda - Kenya ; Ethiopie - Djibouti, flux Nord-Sud et Est-Ouest en Afrique de l'Ouest) ; en Afrique de l'Ouest, il est estimé que 50 villes de plus de 50.000 habitants se localisent à moins de 150 km d'une frontière politique.

17. Or, le continent africain reste majoritairement extraverti. Il commerce plus facilement avec le reste du monde qu'avec lui-même. Malgré l'activité des différents groupements économiques régionaux, les échanges internes ne représentent que 9% du total des échanges totaux de l'Afrique (contre 18% en Amérique latine, 40% en Asie du Sud-Est et 74% dans l'Union européenne). Parmi les raisons expliquant ce chiffre encore modeste, il convient de citer :

- les lacunes des transports routiers et ferroviaires ;
- le coût élevé du transport (plus élevé de 136% par rapport aux autres régions du monde) ;
- les lourdeurs bureaucratiques telles que décrites dans différents rapports de l'OCDE, de la CNUCED et de la Banque mondiale.

18. Un des indicateurs de ces obstacles à l'échange est ce qu'il est convenu de qualifier de « temps d'attente à la frontière », qui se calcule sur la base du nombre de documents douaniers multiplié par le nombre de signatures requises et le temps de franchissement des postes frontières (à l'exclusion du temps effectif de transport). Il est de 35 jours à l'export en Afrique et de 41 jours à l'importation (contre 10 jours en moyenne dans les pays développés).

19. Une politique nationale et régionale d'amélioration des « régimes frontaliers » permettrait de réduire le temps d'attente et de fluidifier les flux. Les régimes de type « *One border post* » comme entre la Zambie et le Zimbabwe, depuis fin 2009, ou les facilités douanières dans les ports comme Accra (indiqué à seul titre d'exemple) sont intéressants.

20. La CNUCED estime, par ailleurs, que l'amélioration du réseau routier est favorable à l'échange : un investissement continental de 23 millions de dollars américains générerait 250 millions de dollars américains de flux commerciaux, soit un effet de levier de 1 à 10 en 15 ans. Il en va de même des projets d'interconnexion des réseaux électriques et de la modernisation des voies ferrées

22. La modernisation des infrastructures de relations interétatiques et des régimes frontaliers peut, enfin, agir comme leviers de formation et de consolidation d'aires régionales intégrées dont les « pays frontières » seraient les charnières et les portes. Enfin, contrairement à certaines idées reçues, il est établi que les migrations interafricaines contribuent à réduire la pauvreté.

VI. LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE EST UNE METHODE DE TRAVAIL EN COMMUN

23. Il convient d'examiner également les avantages d'une amélioration des régimes frontaliers à l'échelle des régions et des communautés frontalières. La coopération transfrontalière a deux dimensions :

- a) elle permet de faire travailler ensemble des sociétés proches par la langue ou le milieu géographique, mais relevant d'Etats différents et de structures administratives distinctes ;

- b) elle a également comme avantage d'être un niveau pertinent pour mobiliser des concours financiers au niveau des CER (en commençant par le financement des opérations pilotes).

24. La « coopération » transfrontalière est déjà une pratique répandue sur le continent. Il est notable de constater que les activités transfrontalières prospèrent le long des frontières déjà réglées. Les relations qui se sont établies entre riverains autour des rivières et des lacs/fleuves (Sénégal, Niger, Congo, Oubangui, Okavango, Nil) vont dans le même sens. A l'inverse les segments frontaliers qui sont sujets à des tensions bloquent les relations normales d'échelle locale. La sécurité locale et régionale est cruciale non seulement dans les relations entre les Etats, mais aussi au plan local.

VII. LA CTF EST UN OUTIL DE PROMOTION DE L'INTEGRATION REGIONALE

27. Cet outil présente trois avantages qui sont les suivants.

- a) Au plan des Institutions, les Etats peuvent favoriser les initiatives locales et agir pour l'intégration, notamment par la gestion administrative de la circulation des personnes et des biens, projets d'infrastructures.
- b) Au plan des compétences : les CER peuvent nouer des coopérations avec les bailleurs européens et internationaux, en incluant une ligne budgétaire explicitement dédiée à la CTF.
- c) Au plan des domaines d'action :
 - dans le domaine politique, la CTF est un levier d'intégration ;
 - dans le domaine institutionnel, la CTF permet d'exercer la subsidiarité, implique le développement de la formation et des capacités et fait éclore les porteurs de projets ;
 - dans le domaine géo-économique, la CTF s'intéresse à des espaces périphériques, souvent marginalisés et critiques ;
 - dans le domaine socioculturel, la CTF repose sur des proximités sociales et linguistiques qui agissent comme vecteurs d'intégration locale.

VIII. LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE EST UN DOUBLE PARI :

- a) Celui de l'intégration régionale comme objectif : « l'intégration régionale demeure une priorité absolue pour les pays africains ». La formation de « pays frontières », qui sont des territoires cohérents animés par des échanges formels et informels autour d'une frontière gérée comme une ressource, et la prise en compte des coopérations d'initiative locale y participent.
- b) Celui du rôle de l'Etat qui exerce les fonctions régaliennes (police, douane, sécurité), mais délègue des compétences et fait confiance aux acteurs du développement régional et local de manière à encourager les porteurs de

projets de coopération transfrontalière d'initiative locale. La signature, suivie de la mise en œuvre de protocoles de libre circulation des biens et des personnes, peut y contribuer.

28. La mise en œuvre de la Convention de coopération transfrontalière et la réalisation du manuel de coopération transfrontalière sont des acquis essentiels. Comme l'indiquait l'ancien Président Alpha Oumar Konaré, « les périphéries nationales sont au centre de l'intégration ».

IX. CONCLUSIONS : LE TEMPS DE L'ACTION

29. Le temps est venu de bâtir un plan d'action pour la période 2010-2012 sur la base d'une liste de projets localisés (terrestres, fluviaux, lacustres et maritimes) et dont les composantes seraient les suivantes :

- 1) contribuer à la réalisation des démarcations sur les frontières déjà réglées, avec des ateliers de formation, des missions de terrain, la recherche de financements et la mise en œuvre effective. Ces ateliers contribueront à la formation des capacités pour traiter des frontières en règlement ;
- 2) encourager et diffuser les bonnes pratiques de coopération transfrontalière concrète ;
- 3) Développer la gestion commune des ressources frontalières maritimes et terrestres.