



Stratégie de l'Union africaine pour une meilleure gouver- nance intégrée des frontières

Mentions légales

Ce travail a été publié sous la seule responsabilité de la Commission de l'Union Africaine/ Département Paix et Sécurité. Tous droits réservés.

Il est permis de reproduire, télécharger ou imprimer le contenu de ce livre pour votre propre utilisation, et il est permis d'inclure des extraits de ce guide dans vos propres documents, présentations, blogs, sites internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source et des droits d'auteurs. Toutes demandes pour l'usage public ou commercial, et pour l'autorisation de traduction doivent être soumises à situationroom@africa-union.org.

Citation proposée: Stratégie de l'Union africaine pour une meilleure gouvernance intégrée des frontières, Union africaine, Addis Abéba, 2020

© Commission de l'Union africaine, Département de Paix et Sécurité

Addis Abéba, Juin 2020

Appuyé par Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH pour le compte du Ministère Fédérale Allemand des Affaires Etrangères

1ère édition, Juin 2020

Commission de l'Union africaine
Boite Postale 3243
Rue Roosevelt
Addis Abeba, Éthiopie

Tel + 251 11 551 3822
Fax + 251 11 551 9321
Internet <https://au.int>
Twitter @ _AfricanUnion / @AU_PSD

Responsable/Contact :
Programme Frontière de l'Union africaine (PFUA)
Division de Prévention des Conflits et de l'Alerte Rapide
Département Paix et Sécurité
Commission de l'Union africaine
Email : Situationroom@africa-union.org
Tel. : + 251 11552 6373
Twitter : @AU_PSD
Facebook : <https://www.facebook.com/au.psd1>
Site web : <http://www.peaceau.org>

Illustration et composition
Ira Olaleye, Eschborn, Allemagne

Cartes

Les cartes imprimées ici sont uniquement destinées à des fins d'information et ne constituent en aucun cas la reconnaissance en droit international des frontières et des territoires. L'UA ni les auteurs n'assume aucune responsabilité quant à la mise à jour, l'exactitude ou l'exhaustivité de ces cartes. Toute responsabilité pour tout dommage, direct ou indirect, résultant de leur utilisation est exclue.

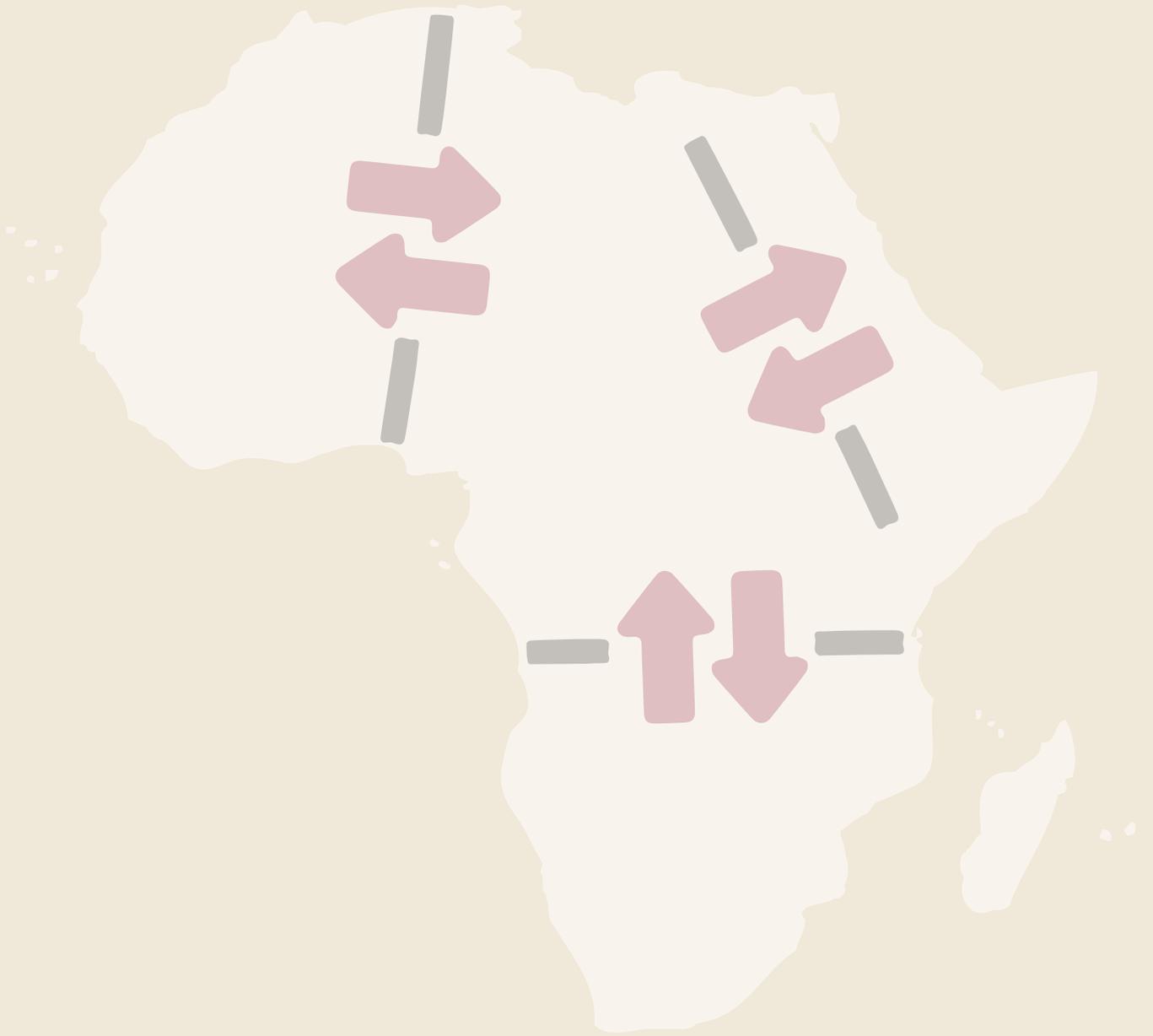
Addis Abéba, Juin 2020



Mise en œuvre par

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Stratégie de l'Union africaine pour une meilleure gouvernance intégrée des frontières



Une Afrique, une voix, un message

AVANT-PROPOS



Photo: © Union Africaine

En Afrique, la paix et la sécurité ont été fondamentalement liées à la bonne gouvernance des frontières et à la question du développement durable des zones frontalières. Les problèmes politiques et sociaux à l'œuvre dans ces zones contrarient souvent les efforts de développement et rendent difficiles les interventions pour la résilience et la prospérité des communautés vivant dans les périphéries nationales. L'héritage historique de l'Afrique des frontières coloniales et leurs implications en termes de stabilité continentale ont été sans aucun doute compris et prudemment traités par les pères fondateurs lors du Sommet de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA), prédécesseur de l'Union africaine (UA), tenu au Caire en 1964. Depuis lors, l'OUA / UA a été à la pointe du leadership dans le domaine de la gouvernance des frontières et a lancé plusieurs initiatives liées à cette problématique.

La Commission de l'Union africaine (CUA) a démontré son engagement ferme à transformer la nature de la gouvernance des frontières en mettant en place le Programme Frontière de l'UA (PFUA). Servant de plateforme de concertations et d'échanges, le PFUA a publié, avec le soutien des États

membres de l'UA, une multitude de directives normatives et de documents instructifs dont notamment la Convention de l'UA sur la Coopération Transfrontalière (Convention de Niamey). Cependant, les cadres normatifs n'ont pas, à eux seuls, toute la force exécutoire et cette présente stratégie de gouvernance des frontières, qui complète les textes et instruments déjà existants, vise à préciser les modalités de mise en œuvre des initiatives de gouvernance des frontières en vue de renforcer la paix et la sécurité et la coopération bilatérale entre les pays voisins. Alors que la Convention de Niamey constitue une avancée notable sur le plan normatif, la Stratégie de l'UA pour la Gouvernance des Frontières donne, sur la base des exigences de la situation, un nouvel élan à la gestion des frontières africaines. Plus important encore, la Stratégie entend combler les lacunes constatées dans la mise en œuvre des politiques frontalières. Elle a l'ambition d'approfondir la coopération transfrontalière dont la mise en œuvre repose sur les administrations centrales et le niveau régional et sur la participation importante des communautés locales. Cette stratégie prend en compte les défis émergents de sécurité tels que les cyber-attaques, le terrorisme, l'extrémisme violent, la traite des êtres humains et le trafic de la drogue, etc.

Les zones frontalières constituent un refuge pour les groupes criminels dont les activités menacent la sécurité régionale et nationale. Les obstacles au commerce et à la mobilité des personnes dans ces zones frontalières aggravent la pauvreté en même temps qu'ils favorisent les causes structurelles, les déclencheurs et les accélérateurs de conflits. En revanche, les frontières ouvertes engendrent un commerce dynamique et une libre circulation des personnes qui peuvent contribuer

à l'intégration, à la prospérité et à la paix. Promouvoir des frontières plus fluides, permet de résoudre ce problème et de prendre en compte les transformations profondes à l'œuvre sur le terrain, en particulier l'urbanisation du continent et l'intensification des flux des personnes et des biens, y compris le long des corridors de transport. Les initiatives qui découleront de cette stratégie visent à mettre en commun les ressources des États membres à travers de solides collaborations transfrontalières. De telles mesures ne permettent pas seulement d'améliorer la renaissance économique de l'Afrique, mais ont également vocation à renforcer la coopération panafricaine entre les populations des États membres.

Se fondant sur un état des lieux plus clair des frontières en Afrique, cette stratégie aspire à renforcer les capacités de gouvernance des frontières des États membres de l'UA. Elle identifie les défis et les opportunités ainsi que les domaines prioritaires d'engagement pour les prochaines années.

Sur la base du principe de subsidiarité, la stratégie met l'accent sur le rôle des blocs consti-

tutifs de l'UA que sont les Communautés Économiques Régionales (CER) et sur celui des États membres. À cet égard, elle prend en compte les initiatives internationales et continentales ainsi que les documents d'orientation stratégique sur la paix, la sécurité et le développement tels que l'Agenda

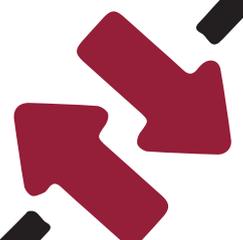
2063, l'Architecture Africaine de Paix et de Sécurité (AAPS) et l'Architecture Africaine de Gouvernance (AAG), la Position Commune Africaine sur la migration, le Système Humanitaire et les Objectifs de Développement Durable. La CUA réitère l'importance qu'il attache à la mise en œuvre de

cette stratégie et se félicite du soutien continu des États membres, des CER et des partenaires au développement ainsi que de leur coopération.

Articulée à la vision d'une Afrique en paix, prospère et intégrée, la mise en œuvre de cette stratégie aidera le Département Paix et Sécurité de la CUA à traduire cette aspiration en actions et résultats concrets. Dans cet effort honorable, je me réjouis de poursuivre la coopération avec les États Membres, les CER et les partenaires au développement dans les phases de réalisation de la stratégie.

La Stratégie de l'Union africaine pour une meilleure gouvernance intégrée des frontières aspire à renforcer les capacités de gouvernance des frontières des États membres de l'UA.

Smaïl Chergui
Commissaire à la Paix et à la Sécurité
Commission de l'Union africaine



REMERCIEMENTS

Le Programme Frontière de l'UA (PFUA) reconnaît le précieux soutien qu'il a reçu de tous ceux qui ont contribué à l'élaboration de la Stratégie de l'UA pour la Gouvernance des Frontières. En particulier, nous apprécions la participation active et les contributions des États Membres et des Communautés Économiques Régionales dans les échanges et le processus de planification stratégique. De plus, nous saluons le soutien des dirigeants et les membres du personnel du Département Paix et Sécurité et la Commission de l'UA.

Nous exprimons notre gratitude aux partenaires internationaux qui soutiennent le PFUA. Nous félicitons particulièrement à

travers la GIZ, le Gouvernement allemand dont l'aide nous a permis d'obtenir des résultats significatifs. De plus, nous sommes reconnaissants aux experts africains qui ont participé et contribué aux diverses réunions consultatives pour élaborer cette stratégie. Des remerciements particuliers vont à Dr. Mehari Taddele Maru pour avoir facilité les diverses réunions de concertation et pour avoir donné à la stratégie le format et le contenu actuels.

Enfin, un grand merci au personnel du PFUA et l'équipe GIZ –appui au PFUA qui ont travaillé sans relâche et ont coordonné les ateliers d'élaboration et de révision de la stratégie.

Ambassadeur Frederic Gateretse-Ngoga
Chef de la Division de Prévention
des Conflits et de l'Alerte Rapide



Table des matières

AVANT-PROPOS par le Commissaire à la Paix et à la Sécurité	iv
REMERCIEMENTS par le Chef de la Division de Prévention des Conflits et de l'Alerte Rapide ...	vi
LISTE DES ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES	3
1 INTRODUCTION	4
2 CONTEXTE DES FRONTIÈRES AFRICAINES	6
3 LE CADRE NORMATIF, LES POLITIQUES ET LES PRINCIPES	10
3.1 Gouvernance des frontières, l'Agenda 2063 et l'Acte constitutif de l'UA	10
3.2 Les politiques de l'UA en matière les frontières et le programme frontière de l'Union africaine	11
3.3 Principaux domaines politiques de gouvernance des frontières	13
3.4 La responsabilité première de l'État, la Subsidiarité et la Participation	14
4 STRATÉGIE	16
4.1 Vision & Mission	16
4.2 Les fonctions des frontières en Afrique	18
4.3 Piliers stratégiques et objectifs	19
PILIER 1 Développement des capacités pour la gouvernance des frontières	20
PILIER 2 Prévention des conflits, sécurisation des espaces frontaliers et transfrontaliers	24
PILIER 3 Mobilité, migration et facilitation du commerce	30
PILIER 4 Gestion coopérative des frontières	38
PILIER 5 Développement des zones frontalières et engagement communautaire	44
5 DÉPLOIEMENT DE LA STRATÉGIE ET LE RÔLES DES PARTIES PRENANTES	48
Les rôles et les responsabilités principales suivantes sont envisagés :	48
États Membres de l'UA	48
Communautés Économiques Régionales	48
Commission Africaine de l'Union Africaine	49
Suivi et évaluation	49
Communication	49
Mobilisation des ressources	49



SILENCING THE GUNS:

Creating Conducive Conditions for Africa's Development

LISTE DES ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

AAG	Architecture Africaine de Gouvernance
AAPS	Architecture Africaine de Paix et de Sécurité
ALPC	Armes Légères et de Petits Calibres
CER	Communauté Economique Régionale
CIJ	Court Internationale de Justice
CIT	Commerce Informel Transfrontalier
CNUDM	Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer
COT	Criminalité Organisée Transnationale
CUA	Commission de l'Union africaine
CUACT	Convention de l'Union africaine sur la Coopération Transfrontalière (Convention de Niamey)
GCF	Gestion Coopérative des Frontières
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OMD	Organisation Mondiale des Douanes
OUA	Organisation de l'Unité Africaine
PDIA	Programme de Développement des Infrastructures en Afrique
PFUA	Programme Frontière de l'Union africaine
RSS	Réforme du Secteur de la Sécurité
SIUAF	Système d'Information de l'Union africaine sur les Frontières
SMIA 2050	Stratégie Maritime Intégrée Africaine de Gestion des Mers et des Océans 2050
SUAGF	Stratégie de l'Union africaine pour la Gouvernance des Frontières
UA	Union africaine
ZLEC	Zone de Libre Échange Continental
ZMCE	Zone Maritime Combinée Exclusive

1 INTRODUCTION

Depuis la création de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA), l'Afrique a dû faire face à des problèmes de frontières, en particulier à des conflits sur les frontières tracées principalement par les puissances coloniales. A la suite de l'OUA, l'Union africaine (UA) a progressivement consolidé son engagement sur cette problématique ; reconnaissant, de ce fait, la contribution décisive de la gouvernance des frontières à la paix et la sécurité, l'intégration, le partage des ressources, la facilitation du commerce, ainsi que la croissance inclusive et le développement durable des régions frontalières.

Depuis la création de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA), l'Afrique a dû faire face à des problèmes de frontières, en particulier à des conflits sur les frontières tracées principalement par les puissances coloniales. A la suite de l'OUA, l'Union africaine (UA) a progressivement consolidé son engagement sur cette problématique ; reconnaissant, de ce fait, la contribution décisive de la gouvernance des frontières à la paix et la sécurité, l'intégration, le partage des ressources, la facilitation du commerce, ainsi que la croissance inclusive et le développement durable des régions frontalières.

Cette perception positive des frontières est illustrée par l'adoption du PFUA, dont la mise en œuvre depuis 2007 démontre l'importance stratégique d'une action continue et soutenue sur les frontières. C'est là un changement de paradigme qui transforme les frontières internationales africaines en un atout, une ressource et/ou un levier pour l'ancrage des politiques publiques aux échelles continentale, régionale et nationale. Alors que les frontières africaines ont été gouvernées de plusieurs manières depuis leur création, cette perspective promet une approche multifacette et multidimensionnelle

des frontières africaines. Les frontières deviennent, par conséquent, les points de ralliement de l'action publique des États dans les secteurs de la sécurité, de l'économie, du commerce, des infrastructures, de l'environnement, des affaires sociales, etc.

Cette nouvelle approche de frontières africaines justifie une stratégie pour concevoir un programme africain sur la gouvernance des frontières entendu comme un cadre pour la coordination et la coopération autour des politiques frontalières aux niveaux continental, régional et national dans l'objectif d'une plus grande cohérence. Le but de la Stratégie de l'UA pour la Gouvernance des Frontières est de fournir des orientations aux décideurs africains permettant de concilier la gouvernance des frontières avec les valeurs, les principes et les objectifs de l'UA. Par ailleurs, elle aide les États membres et les Communautés Économiques Régionales (CER) dans l'élaboration des politiques frontalières nationales et régionales et en même temps facilite la mise en cohérence des procédures et des pratiques des agences concernées par les frontières. La stratégie repose sur les dispositions pertinentes relatives aux frontières adoptées par les organes normatifs de l'UA

pour construire cette cohérence et promouvoir une intervention concertée et conjointe des opérations de gouvernance des frontières.

La Stratégie de l'Union Africaine pour la Gouvernance des Frontières (SUAGF) est

un instrument conçu pour utiliser les frontières pour promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité ; pour améliorer et accélérer l'intégration grâce à une gestion efficace des frontières et une facilitation de la circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux entre les États membres. Elle repose sur la conviction selon laquelle les pays africains n'ont pas encore efficacement gouverné leurs frontières pour en exploiter les avantages, réduire et si possible, éradiquer les menaces, prévenir la criminalité et faciliter la coopération transfrontalière. Elle se fonde également sur l'hypothèse que les pays africains n'ont pas encore pleinement exploité le potentiel des frontières comme

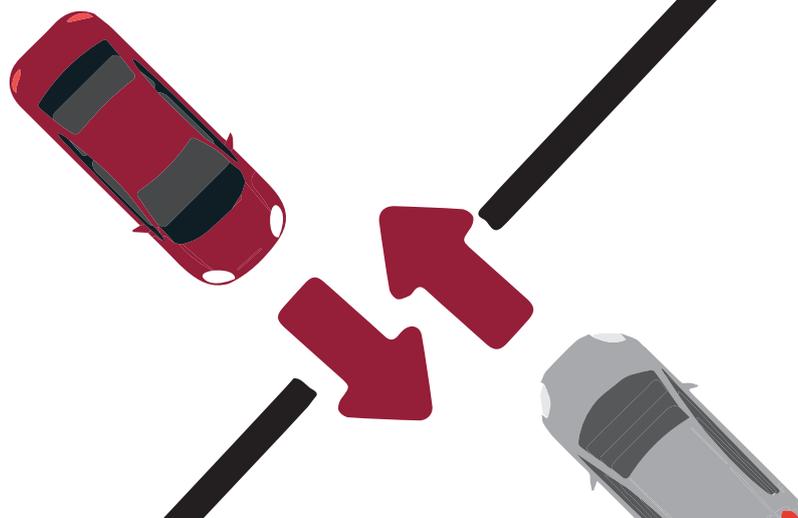
ressource pour la paix, la sécurité et la stabilité et pour une plus grande intégration et le développement socioéconomique du continent.

La stratégie est divisée en cinq chapitres. Une brève introduction en est le premier chapitre. Le deuxième chapitre met en lumière le contexte à travers une description de la situation des frontières en Afrique. Le troisième

chapitre présente le cadre normatif et les principes qui guident la stratégie. Le quatrième chapitre décrit les composantes essentielles de la stratégie y compris la vision, la mission et les fonctions des frontières, les principes et les piliers, ainsi que les priorités stratégiques pour une meilleure gouvernance. Le chapitre cinq traite

du rôle des différentes parties concernées dans la mise en œuvre et ainsi que du suivi-évaluation, de la communication et de la mobilisation des ressources.

Les frontières deviennent, les points de ralliement de l'action publique des États dans les secteurs de la sécurité, de l'économie, du commerce, des infrastructures, de l'environnement et des affaires sociales.



2 CONTEXTE DES FRONTIERES AFRICAINES

D'une superficie¹ de 30.35 millions de km², l'Afrique couvre 6% de la surface totale du globe et environ 20% de la superficie terrestre. La longueur de sa côte, y compris ses îles, est de 40,036 km. Le continent est composé de 55 pays dont 16 sans littoral. Ses 109 frontières internationales terrestres font plus de 170.000 kilomètres². On estime que seulement 35% de ces frontières sont démarqués.

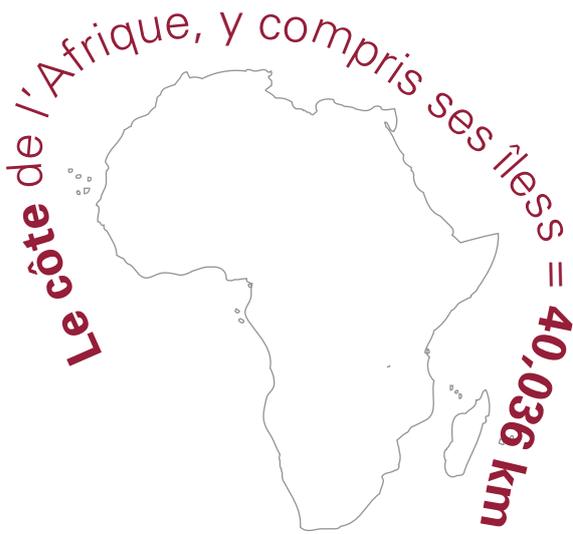
La taille massive de l'Afrique, la multiplicité des nations souveraines, ses abondantes ressources naturelles, les mers et les océans qui l'entourent ont des implications sur la sécurité, la paix et la stabilité du continent. D'une part, ces caractéristiques représentent pour les peuples africains des opportunités d'utilisation de ces avantages naturels pour le développement économique. D'autre part, les mêmes circonstances géographiques font que le continent est vulnérable à des menaces internes et externes. Les zones frontalières sont mal gouvernées en raison des capacités limitées, de l'absence d'infrastructures et de la faiblesse de la présence de l'État ou des difficultés à exercer un contrôle effectif sur le territoire en raison d'une légitimité contestée et de la marginalisation.

En Afrique, les frontières étatiques sont souvent différentes de celles de ses communautés et de ce fait, elles connaissent trois types de tensions : entre les Etats voisins, entre les Etats et leurs populations et entre Etats et acteurs violents, y compris les cartels criminels internationaux et groupes terroristes...

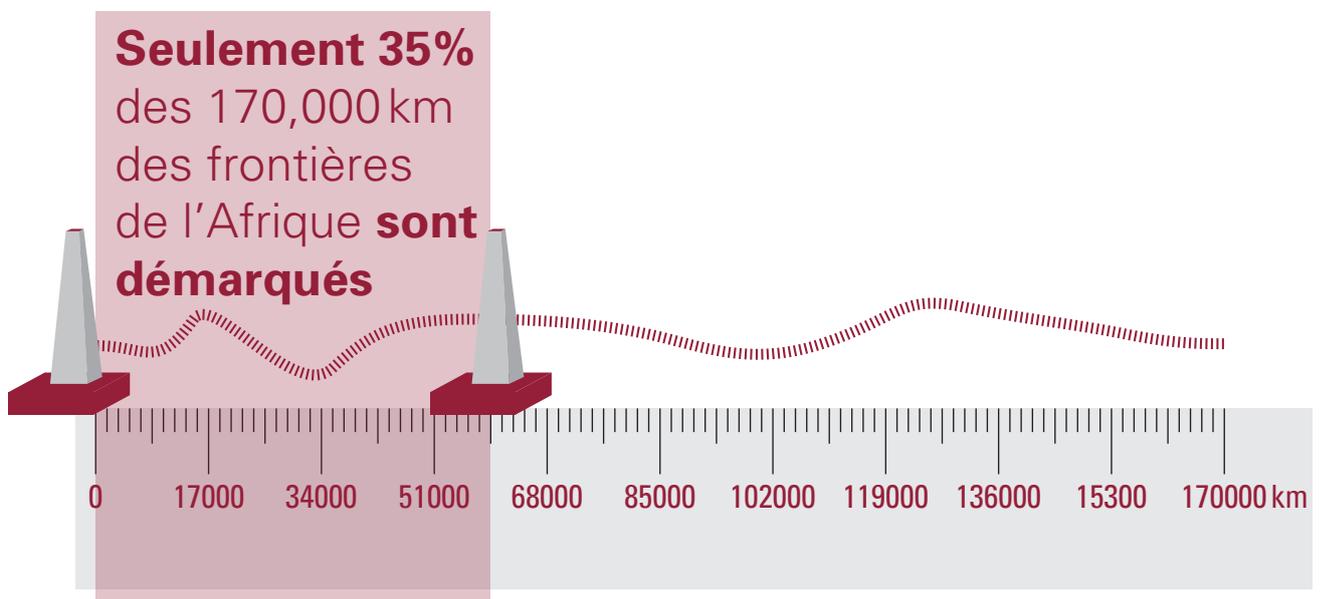
En conséquence, les Chefs d'État et de Gouvernement africains se sont engagés, à travers la résolution du Caire AHG/Res.16 (II) de 1964, à respecter l'intangibilité des frontières telles qu'héritées à l'accession à l'indépendance. Dans de nombreux cas, l'héritage colonial a laissé des imprécisions et des lacunes dans les documents d'archives (traités et cartes), des erreurs sur certains instruments juridiques, des incohérences ou tout simplement une absence pure et simple de la démarcation physique de la frontière sur le sol. Ceci est également vrai pour la délimitation des frontières maritimes en Afrique. Souvent, les conflits frontaliers surgissent sur fond de méfiance et d'instabilité entraînant parfois des implications régionales plus larges. Certains ont conduit à des guerres, d'autres ont pris en moyenne de 5 à 6 ans pour être réglés, et d'autres encore ne sont toujours pas résolus. Ces conflits frontaliers ont entravé le développement économique et social des zones frontalières africaines. Ils ont freiné le commerce et l'intégration et ont occasionné des dépenses considérables pour leur règlement.

¹ Y compris les 13 millions de Km² de Zones Economiques Exclusives des Etats africains.

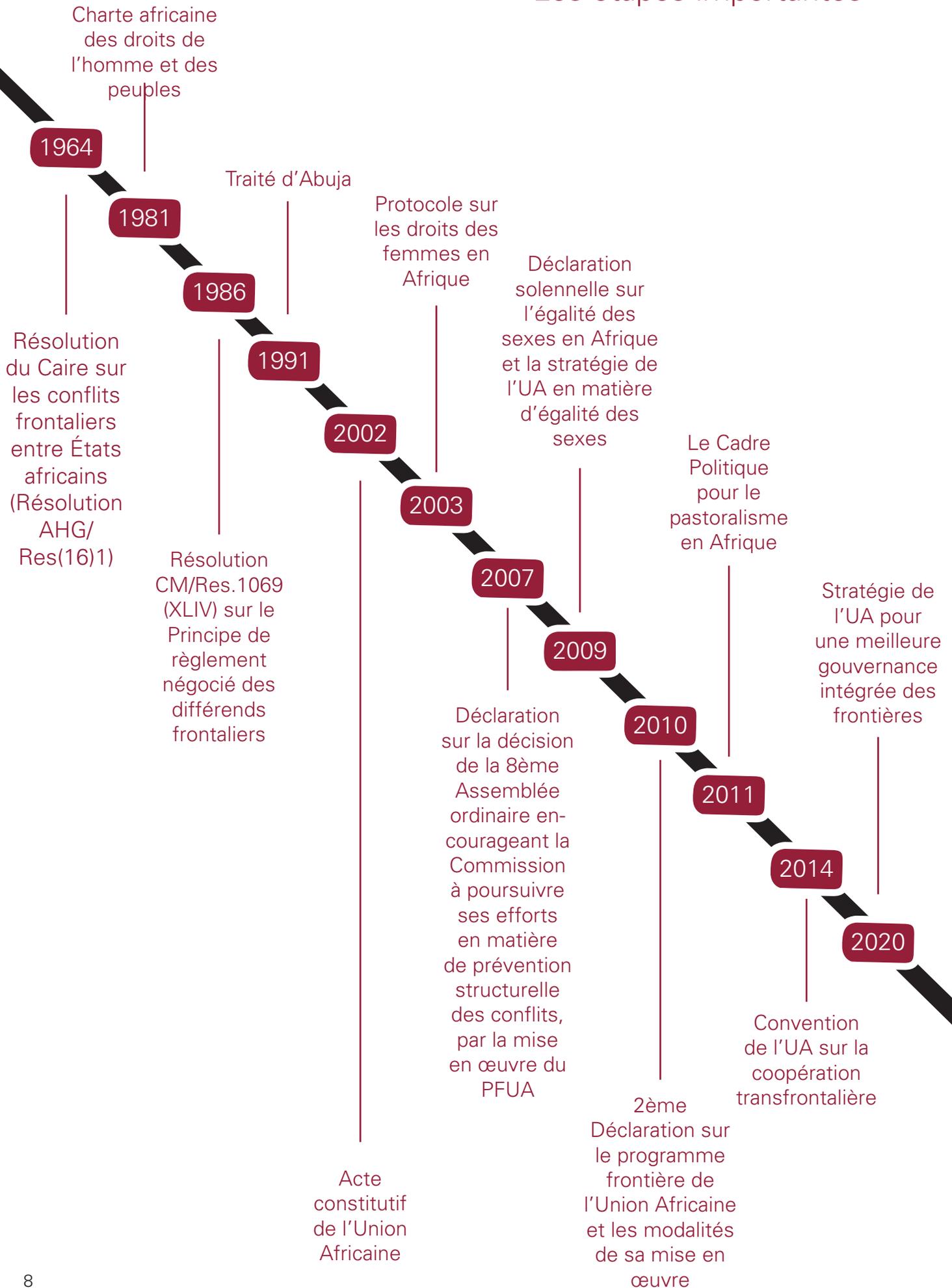
² Cf. Index Mundi, www.indexmundi.com/factbook/countries, Source: CIA World Factbook – Mise à jour le 30 juin 2015.



Pays africains:
Total 55
Pays sans littoral 16



Les étapes importantes



L'évolution des taux d'urbanisation en Afrique



Les menaces sur la sécurité comme la propagation des réseaux terroristes, le trafic d'êtres humains, la migration irrégulière, les épidémies et la piraterie ont été exacerbés par un manque de gouvernance transfrontalière. La prévalence de l'insécurité le long des frontières étouffe les activités commerciales légitimes et les remplace par ceux illégitimes et prive les communautés locales et les gouvernements des avantages économiques et sociaux attendus. Dans le même ordre d'idées, les services et les infrastructures publics pour les populations locales frontalières sont insuffisants, ou pire, inexistantes. En conséquence, l'important potentiel de développement transfrontalier reste inexploité. Ainsi, le non développement des zones frontalières est à considérer comme un risque sécuritaire.

L'Afrique a fait, ces dernières années, des progrès significatifs dans le domaine la gestion de ses frontières et dans celui de l'adaptation aux défis nouveaux.

Fort de ce dynamisme, l'UA définit sa vision en matière de gouvernance des frontières en Afrique. Celle-ci est évolutive parce qu'adaptant son rythme à l'évolution en cours et aux tendances lourdes, qui, en fonction de la qualité de la gouvernance notamment dans les zones frontalières, sont potentiellement génératrices de fragilité et de conflits, mais présentent également une opportunité pour une meilleure intégration. Ces tendances comprennent le développement massif des infrastructures, l'expansion commerciale agricole, l'augmentation de l'activité économique et du commerce, les découvertes et la concurrence autour des ressources minérales dans les zones éloignées, transfrontalières et périphériques et autour des pâturages spécifiquement dans les zones semi-arides.

L'autre tendance déterminante de la croissance rapide de la population sur le continent deviendra un actif ou un passif en fonction de la transformation du continent et des investissements réalisés. De 1.185 milliards de personnes en 2015, la population de l'Afrique passera à 1.679 milliards en 2030 et à 2.478 milliards en 2050. En ce moment-là, une grande partie de la population sera très jeune (55% de moins de 20 ans), de plus en plus connectée grâce à la technologie de télécommunications. La migration interafricaine, volontaire et involontaire, sera à la hausse³, les points de passage aux frontières seront très fréquentés et les villes frontalières connaîtront une croissance démographique élevée, encouragée par le développement des marchés et le commerce transfrontalier et les opportunités pour la production agricole.

Il est à noter que les problèmes frontaliers, même s'ils ne se multiplient pas, deviennent de plus en plus complexes dans leur nature. Les États membres, les CER et l'UA sont arrivés à un consensus à propos des défis posés par les questions liées aux frontières et ont convenu de l'élaboration d'une stratégie commune de gestion efficace et efficiente des frontières africaines. Malgré le contexte changeant, le cadre normatif, institutionnel, collaboratif et financier régissant les frontières reste encore déphasé d'avec les aspirations continentales et les exigences de l'heure. Les réponses africaines sont toujours caractérisées par l'incapacité de saisir durablement les opportunités et de résoudre les problèmes de frontière globalement aux niveaux nationaux, régionaux et continental.

³ L'évolution des taux d'urbanisation en Afrique s'établit ainsi qui suit : 15% en 1960, 40% en 2010, 50% en 2030 and 65% en 2060.

3 LE CADRE NORMATIF, LES POLITIQUES ET LES PRINCIPES

L'OUA et l'UA ont adopté plusieurs conventions, résolutions et décisions qui sont directement liées à la gouvernance des frontières du continent ou qui en déterminent les normes et les principes présidant aux orientations politiques en Afrique. Sur cette base, il est nécessaire d'harmoniser et de consolider ces options pertinentes afin que la mise en œuvre des dispositions spécifiques relatives à la gouvernance des frontières soit conduite de façon cohérente. En outre, la rapidité de l'établissement des normes contraste beaucoup avec la lenteur de la mise en œuvre des décisions de l'UA y compris celles portant sur les questions de frontières. Cette stratégie marque, par conséquent, une étape importante pour non seulement consolider et mettre en phase les politiques et initiatives sectorielles, mais aussi pour inspirer l'élaboration des politiques communes en fournissant une orientation pour l'UA, les CER et les États membres relativement à la mise en œuvre de leurs politiques de gouvernance des frontières.

3.1 Gouvernance des frontières, l'Agenda 2063 et l'Acte constitutif de l'UA

La deuxième aspiration de l'Agenda 2063 de l'UA est la réalisation « d'un continent intégré, uni sur le plan politique et ancré dans les idéaux du Panafricanisme et la vision de la Renaissance africaine ». L'Agenda aspire notamment à voir une Afrique disposant d'« ... infrastructures de classe internationale sur tout le continent » et « un continent aux frontières sans discontinuité et la gestion des ressources transfrontalières basée sur le dialogue ». Il envisage en outre de « mettre en œuvre des investissements frontaliers conjoints pour exploiter les ressources partagées ».

L'Acte constitutif de l'Union africaine (articles 3 (j) et 3 (k)) se donne pour objectif, entre autres, de « promouvoir le développement durable aux plans économique, social et culturel, ainsi que l'intégration des économies africaines », « ... en vue de relever le niveau de vie des peuples africains ».

Ensemble, les deux politiques constituent le point de départ, le mandat et le fondement de la stratégie proposée. La portée de la stratégie et le ferme engagement de l'UA sur ces principes impliquent que les frontières en Afrique n'ont pas seulement besoin d'une meilleure gestion. Bien plus, elles ont besoin d'un cadre et une stratégie pour leur gouvernance. Alors que la gestion se rapporte simplement à la mise en œuvre d'un système ou d'un ensemble de règles, la gouvernance,

elle, se réfère à l'ensemble du système, y compris les normes, les institutions et les collaborations des États, la société et les acteurs non étatiques.

En tant que concept, la gouvernance dans l'Union africaine intègre, dans le cadre du respect de la souveraineté nationale des États, diverses valeurs africaines communes. L'Acte constitutif de l'UA (les articles 3-4) met en exergue les principes de la gouvernance démocratique, la culture démocratique, la participation populaire, l'état de droit, les droits des individus et des peuples et le développement socioéconomique durable. Cette conception de la gouvernance définie dans l'Acte constitutif de l'UA sous-tend la Charte africaine sur la démocratie, les élections et la gouvernance (la "Charte Addis"), qui fournit, à son tour, le fondement juridique de l'Architecture Africaine de Gouvernance (AAG) et la Plateforme de la Gouvernance Africaine. Ensemble, ils articulent une notion globale de gouvernance y compris le développement, la sécurité humaine, la démocratie, les droits de l'homme, la justice transnationale, la gouvernance, le constitutionnalisme, la primauté du droit et des affaires humanitaires. En un mot, le concept de "gouvernance" est basé sur un ensemble de valeurs et de principes qui transcendent la simple gestion d'un système politique pour inclure les droits et le développement.

L'Acte constitutif de l'UA, la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (1981) et son Protocole relatif aux droits des femmes en Afrique (2003), ainsi que la Dé-

Grâce à une gouvernance commune des frontières, les États peuvent parvenir à la coexistence pacifique des peuples.

claration solennelle sur l'égalité entre les sexes en Afrique et la Politique de genre (2009), tous stipulent la promotion de l'égalité entre les sexes et reconnaissent l'autonomisation des femmes comme un principe transversal. Par conséquent, l'égalité des droits, des responsabilités et des opportunités pour les deux sexes doit être appliquée à tous les niveaux de l'opérationnalisation de la gouvernance des frontières.

3.2 Les politiques de l'UA en matière des frontières et le programme frontière de l'Union africaine

Là où les relations interétatiques sont tendues, les frontières deviennent des lieux de cristallisation des désaccords et les conflits surgissent. Les frontières peuvent aussi être litigieuses lorsque des ressources naturelles sont découvertes ou un territoire est contesté. Grâce à la gouvernance conjointe des frontières, les États peuvent consolider une coexistence pacifique des peuples et ainsi assurer leur droit de vivre dans la paix et la sécurité. Les États membres, les CER et l'UA sont invités à se doter d'un référent solide de règlement pacifique des conflits, d'institutionnaliser la diplomatie préventive, de favoriser la coopération transfrontalière et de promouvoir la sécurité transnationale. À cet égard, l'OUA et l'UA ont adopté plusieurs politiques et des décisions en lien avec la

gouvernance des frontières, à partir de laquelle émergent des principes importants.

Le principe du respect des frontières existantes à l'accession de l'indépendance nationale est inscrit dans la Charte de l'OUA et est pleinement reflété à travers la résolution AHG/Res.16 (I) sur les différends frontaliers entre les États africains, adoptée par la Session ordinaire de l'Assemblée des Chefs d'État et de Gouvernement de l'OUA, tenue au Caire, en Égypte, en Juillet 1964, et l'article 4 (b) de l'Acte constitutif de l'UA (2002).

Le principe de règlement négocié des différends frontaliers, est prévu dans la résolution CM/Res.1069(XLIV) sur la paix et la sécurité en Afrique, adopté par la 44ème Session ordinaire du Conseil des Ministres de l'OUA, tenue à Addis - Abeba, en juillet 1986, ainsi que dans les dispositions pertinentes du Protocole relatif à la création du Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union africaine.

L'engagement commun à poursuivre le travail de délimitation et de la démarcation des frontières comme facteurs de paix, de sécurité et de progrès économique et social, comme affirmé dans la Résolution CM/Res.1069(XLIV), ainsi que dans le Protocole d'Accord sur la Sécurité, la Stabilité, le Développement et la Coopération en Afrique, adoptée par l'Assemblée des Chefs d'État et de Gouvernement, tenue à Durban (Afrique du Sud), en Juillet 2002⁴. La Commission de l'UA a reçu mandat de **poursuivre ses efforts pour la prévention structurelle des conflits et a mis en place le PFUA** pour

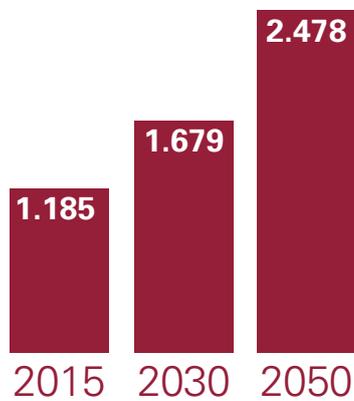
donner suite à la décision adoptée lors de la 8ème Session ordinaire de l'Assemblée des Chefs d'État et de Gouvernement de l'UA tenue à Addis Abéba en Janvier 2007.

Les Déclarations du Programme Frontière de l'Union africaine et ses modalités de mise en œuvre adoptées par la Conférence des Ministres africains en charge des questions de frontières (2007, 2010 et 2012), soulignent **«la nécessité de mettre en place une nouvelle forme de gestion pragmatique des frontières** visant à promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité, mais aussi à faciliter le processus d'intégration et le développement durable en Afrique " (2007 para. 3) et « [...] la nécessité, au regard des défis actuels, d'une gestion intégrée des espaces transfrontaliers, permettant de s'attaquer de façon holistique aux problèmes de développement et de sécurité qui s'y posent [...] (2012 para. 8).

La Convention de l'Union africaine sur la coopération transfrontalière (Convention de Niamey, 2014) vise non seulement à « assurer une gestion intégrée, efficace et efficiente des frontières » (article 2 (5)) mais aussi énonce le principe et l'instrument coopération transfrontalière, qui est défini comme suit :

« la Coopération transfrontalière veut dire tout acte ou toute politique visant à promouvoir et à renforcer les relations de bon voisinage entre communautés frontalières, collectivités et administrations territoriales ou autres acteurs concernés relevant de deux ou plusieurs États, y compris la conclusion des accords et arrangements utiles à cette fin ».

⁴ Le délai de 2012 a été étendu à 2017 par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement tenue à Malabo en juillet 2011



Croissance potentielle de la population sur le continent en milliards

La Convention de Niamey constitue **le cadre juridique de la coopération transfrontalière du niveau local au niveau national, régional et continental**. Elle propose une approche pratique pour appréhender les aspects multidimensionnels de la coopération et la sécurité en élevant la gouvernance de la frontière à une nouvelle échelle : la transformation des frontières en éléments de la prévention structurelle des conflits, à des sites de promotion proactive de la paix et des relations de bon voisinage entre États.

Alors que la Convention de Niamey n'est toujours pas encore entrée en vigueur, le PFUA est aujourd'hui largement adopté par les États membres et les CER. Les dirigeants et les décideurs ont clairement reconnu le potentiel d'intégration dont sont dotées les frontières. Celles-ci apparaissent comme des cadres à partir desquels peut être solidement ancrée la mise en œuvre des politiques sectorielles communes. En tant que tel, les frontières sont des nœuds qui unissent les États à travers la mise en œuvre conjointe de ces politiques.

3.3 Principaux domaines politiques de gouvernance des frontières

L'UA a également adopté divers instruments stratégiques et juridiques, ainsi que des documents de politique sur lesquels cette stratégie peut s'appuyer. Ceux-ci établissent des normes, des principes, des dispositions légales et des mécanismes institutionnels directement ou indirectement pertinents pour la gouvernance de frontière, ou régissent les domaines politiques qui reposent explicitement ou implicitement sur les frontières

bien gouvernées. Ces instruments ainsi que ceux internationaux seront détaillés dans les cinq piliers de la stratégie. Parmi ceux-ci figurent⁵ :

L'Architecture Africaine de Paix et de Sécurité (AAPS), fournit les mécanismes institutionnels à l'UA et aux CER pour la prévention, la gestion, la résolution des conflits par la mise en place, entre autres, d'un système continental d'alerte rapide ainsi que des outils de médiation des conflits et de diplomatie et d'initiatives traitant directement des facteurs de conflits tels que les Armes Légères et de Petits Calibres (ALPC), etc.

Le Traité d'Abuja (1991) a défini le cadre normatif et institutionnel de la mise en place d'une Communauté Economique Africaine adossé sur les efforts d'intégration conduits par les CER. Le Cadre Politique de Migration (2006), la Position Commune sur les Migrations (2015 ainsi que d'autres instruments prévoient la gestion et la migration et le renforcement de la mobilité à l'intérieur et au-delà de l'Afrique.

La Convention africaine sur la conservation de la nature et les ressources naturelles (2003) met en exergue l'importance grandis-

⁵ D'autres instruments pertinents pour la gouvernance des frontières sont le Plan d'Action de l'Union africaine pour la prévention et la lutte contre le terrorisme/ le cadre politique de l'Union africaine sur la réforme du secteur de la sécurité/ La Déclaration de Bamako sur la position commune sur la prolifération illicite, la circulation et le trafic d'armes légères et de petits calibres/ le plan d'action de Ouagadougou pour combattre le trafic d'êtres humains, spécialement les femmes et les enfants / La vision de l'Union africaine sur les Mines/ Le Plan d'Action de l'UA sur le contrôle de la drogue et la prévention des crimes/ l'Initiative de la Commission contre la campagne de trafic / développement/ Plan Minimal d'Intégration/ La Convention de l'Union africaine sur la prévention et le lutte contre la corruption/ la Charte africaine sur les Valeurs et les Principes du service public et de l'Administration ; etc.

sante des ressources naturelles notamment dans les zones frontalières où leur gestion et leur exploitation génèrent des conflits. La convention encourage l'harmonisation et la coordination des politiques dans les domaines de la protection environnementale, la conservation et l'usage durable des ressources naturelles.

Le cadre stratégique pour le pastoralisme en Afrique (2011) vise à garantir, à protéger et à améliorer les conditions de vie, les moyens de subsistance et les droits des communautés pastorales. Cet instrument rappelle les dispositions pertinentes du cadre régional de transhumance transfrontalière de la CE-DEAO adopté en 1998. Une meilleure gouvernance des frontières dans ce domaine est nécessaire pour faciliter la gestion conjointe des écosystèmes pastoraux qui, souvent, transcendent les frontières, une prise en main concertée des maladies animales transfrontalières et une régulation coordonnée de la mobilité des troupeaux et des éleveurs de part et d'autre des frontières.

La Stratégie Maritime Intégrée Africaine, 2050 (SMIA 2050, 2012) sur la sécurité maritime et le développement du domaine maritime africain, prévoit la délimitation des frontières maritimes et le règlement des différends entre les États par des moyens pacifiques, conformément à la Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer (CNUDM). La stratégie invite les États Membres à faire valoir leurs droits sur les Eaux Territoriales et les Zones Economiques Exclusives, à gérer leurs côtes et frontières et à prendre toutes leurs responsabilités en conformité avec la CNUDM et les autres conventions maritimes internationales. La Stratégie Maritime Intégrée Africaine, 2050 englobe également les objectifs de la coopération transfrontalière

et de l'intégration continentale en proposant la création d'une Zone Maritime Combinée Exclusive de l'Afrique (ZMCE) favorisant une gestion conjointe des frontières, des espaces et des ressources maritimes.

3.4 La responsabilité première de l'État, la Subsidiarité et la Participation

La stratégie repose sur un cadre institutionnel composé des États, des CER, de l'UA et de la communauté internationale. Alors que l'UA reconnaît la **responsabilité première des États membres pour la gouvernance efficace des frontières**, les Communautés internationales, l'UA et les CER ont également une responsabilité clé à appuyer ceux-là. Ils ont à jouer des rôles importants qui ne peuvent être remplis par les États, en particulier en ce qui concerne l'élaboration de normes continentales ou régionales, ou la lutte contre les menaces transnationales. La mise en œuvre effective des principes de **subsidiarité et de complémentarité** constitue un des fondements de l'application de cette stratégie, dans le plein respect de la primauté de la responsabilité de l'État ainsi que de l'organisation de l'État.

Une gouvernance efficace des frontières doit être construite sur une approche de développement des compétences ancrée sur les quatre capacités de l'État : la prévision, la prévention, l'intervention et l'adaptation à des défis divers, y compris le développement, la paix et la sécurité. Il est attendu des gouvernements la mise en place de cadres normatifs, institutionnels, collaboratifs et financiers de gouvernance de leurs frontières. Les États ont la responsabilité première de

protéger leurs populations, leur territoire et leurs frontières. Ces responsabilités impliquent l'adoption de mesures pour maintenir la sécurité physique des frontières, mais aussi la sécurité humaine des citoyens notamment les communautés frontalières. Il incombe également aux Etats de développer avec les pays voisins de relations transfrontalières pacifiques.

La Charte africaine sur les valeurs et les principes de la décentralisation, la gouvernance locale et le développement local (2014) définit les principes de subsidiarité, de l'inclusion et de la participation des communautés. A ce titre, le rôle des États et des autorités centrales est de favoriser les conditions d'intervention des collectivités locales/territoriales et des communautés locales qui sont les premiers intervenants face à des menaces et sont les premiers concernés par le développement des régions frontalières. En matière de gouvernance des frontières, l'engagement des acteurs à tous les niveaux d'intervention est une condition préalable de succès et de garantie d'un impact durable. L'État est fortement encouragé à promouvoir la subsidiarité, le partenariat et le renforcement des capacités locales, non seulement au niveau central, mais aussi au niveau des régions et des communautés locales. Ainsi,

la participation et l'engagement communautaire sont à considérer comme une extension de l'application du principe de subsidiarité. A travers la décentralisation, les autorités locales et les représentants des communautés locales ont un rôle important dans la gouvernance des frontières.

Les instruments ci-dessus fournissent une base solide à cette stratégie afin qu'elle s'y adosse et qu'elle construise sur les efforts existants. Il convient de mentionner qu'il existe un grand nombre d'instruments exemplaires qui ont inspiré bien des recommandations de cette stratégie. Bien qu'il faille omettre des détails ici pour des raisons de concision, il convient de mentionner à ce niveau que les Communautés Economiques Régionales ont poursuivi les objectifs de l'intégration dans des domaines aussi variées que la gestion coordonnée des frontières, la gestion de la criminalité transfrontalière, la lutte contre l'insécurité, la facilitation des échanges grâce à des régimes commerciaux plus souples, un soutien aux petits et grands commerçants, la création d'infrastructures telles que les postes à guichet unique et des marchés, la coopération transfrontalière en matière de gestion des sècheresses et des catastrophes et la résilience régionale, etc.

4 STRATÉGIE

4.1 Vision & Mission

Force est de souligner que cette stratégie n'a pas, pour les Etats membres, un caractère contraignant. Elle propose, comme souligné en de nombreuses parties de ce texte, des lignes directrices pour les Etats membres qui souhaiteraient aligner leurs politiques nationales de gouvernance des frontières avec les dispositions et recommandations pertinentes de l'UA en la matière. Les spécificités des Etats membres et le respect de leurs obligations internationales président et encadrent bien évidemment cet alignement.

Cette Stratégie de l'UA pour la Gouvernance des Frontières est à considérer comme un instrument d'orientation, de coordination et de mise en cohérence des politiques frontalières à différentes échelles : continental, régional et national. Elle vise, *in fine*, à placer la question de frontières au cœur des politiques publiques de l'UA, des CER et des États membres. La stratégie contribuera à la réalisation des objectifs de l'Agenda 2063, en faisant des frontières plus que de simples marqueurs de la souveraineté et en les transformant en multiplicatrices des opportunités d'intégration des économies, des peuples des États d'Afrique. Les gouvernements africains sont invités à travailler conjointement sur leurs frontières internationales, afin de les rendre ouvertes, bien gérées et d'instaurer

la paix, la sécurité et le développement dans les zones frontalières. Bien régies, les zones frontalières seront plus positivement perçues comme domaine d'exercice effectif de la compétence de l'État et où les lois sont appliquées. De plus, les populations vivant le long de ces frontières se considéreront comme parties intégrante de la solution aux problèmes et de la promotion des droits de l'homme et de la sécurité humaine.

Guidée par la vision de l'UA et sous-tendue par le rôle crucial des frontières au regard de leur pertinence pour la paix et la sécurité, la croissance et la prospérité ainsi que le développement et l'intégration, la Stratégie de l'UA pour la Gouvernance des Frontières a la vision et la mission suivantes.

Vision

Un continent avec des frontières paisibles, prospères et intégrées qui instaurent la paix, la sécurité, la stabilité et le développement économique et social

Mission

La mission de la stratégie est de développer une gouvernance partagée et inclusive des frontières qui contribue à l'atteinte des objectifs de l'Agenda 2063 de l'Union africaine

Objectif

Mettre en œuvre une nouvelle forme de gouvernance pragmatique des frontières visant à promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité, afin de faciliter le processus d'intégration et le développement durable en Afrique

4.2 Les fonctions des frontières en Afrique

Les frontières, sont, dans l'esprit du PFUA, comprises comme un instrument pour promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité et comme des zones de facilitation de l'intégration régionale et du développement durable. À cet égard, les choix politiques, économiques et stratégiques, faits en affirmation de sa souveraineté, impliquent la définition par l'État d'un régime de la frontière capable de concilier les intérêts nationaux, régionaux et continentaux. De ce point de vue, les frontières, considérées comme des membranes des politiques mises en œuvre, sont, d'une part un point de contact, de jonction, des passerelles et des ponts, et, d'autre part ont une fonction de séparation, de contrôle et de protection.

Fonction de contact, de jonction et de ponts : Une des principales finalités de la stratégie est de réaliser une gouvernance des frontières qui facilite le commerce trans-

frontalier, y compris le Commerce Informel Transfrontalier (CIT). Pour ce faire, le renforcement de la coopération transfrontalière, l'exploitation des opportunités intégratives par le biais de mesures diverses et la mutualisation des ressources des services inter et intra-agences nationales sont essentiels pour l'intégration, la prospérité et le commerce.

Fonction de séparation, de contrôle et de protection: Le deuxième résultat escompté

de la gouvernance des frontières est la prévention et l'élimination des menaces sécuritaires telles que le terrorisme, l'extrémisme violent, et l'éradication des crimes tels que le transport de marchandises illégales de part et d'autre des frontières, y compris la circulation de fausses monnaies, de la drogue, le trafic de substances psychotropes, le trafic de personnes, d'armes et de marchandises; l'immigration clandestine; l'insécurité et la piraterie maritime; exploitation illégale et la destruction des ressources naturelles; ainsi que la contrebande et le vol de bétail.

Le renforcement de la coopération transfrontalière est essentiel pour l'intégration, la prospérité, le commerce et les relations transfrontalières.



4.3 Piliers stratégiques et objectifs



La stratégie repose sur cinq piliers servant de points d'ancrage à la vision et la mission de la Stratégie de l'UA pour la Gouvernance des Frontières :

- PILIER 1** Développement des capacités pour la gouvernance des frontières
- PILIER 2** Prévention et résolution des conflits, sécurité des frontières et des espaces frontaliers
- PILIER 3** Mobilité, migration et facilitation du commerce
- PILIER 4** Gestion coopérative des frontières
- PILIER 5** Développement des zones frontalières et engagement communautaire

Les cinq piliers pourvoient à la CUA, aux CER et aux États membres des orientations en vue d'élaborer des stratégies régionales et nationales pour la gouvernance des frontières. Ils formulent des priorités stratégiques qui regroupent différents domaines politiques et décrivent leurs dynamiques principales. Chaque pilier fournit des lignes directrices et recommande, à différents niveaux, des actions dans les domaines normatif, institutionnel et politique et propose des indications sur les processus et les besoins de développement des capacités nécessaires à leur mise en œuvre.

L'hypothèse sur laquelle repose la stratégie est que toutes les priorités stratégiques sont interdépendantes et que le renforcement de la gouvernance des frontières du continent exige que toutes soient prises en charge. Un accent particulier devrait être accordé à la promotion de la liberté de circulation des personnes, des biens, et des services, en vue de renforcer l'intégration continentale et de créer la richesse. Une attention accrue doit également être accordée à la prévention des conflits, à la lutte contre l'insécurité et la criminalité transnationale. Une prépondérance de l'agenda de la sécurité ne doit cependant pas mettre en péril l'intégration ou conduire à une négligence des questions de développement socioéconomique. Des actions décisives sont à entreprendre pour le développement socioéconomique des zones frontalières afin de renforcer la sécurité humaine et de prendre en charge les questions humanitaires. Pour garantir leur réussite, ces efforts requièrent la pleine participation des communautés et le développement des capacités des pouvoirs publics.

En tenant compte la nature des frontières et l'interdépendance notamment entre les États de l'hinterland enclavés et les États côtiers, la gouvernance des frontières peut avoir des résultats positifs si elle mise sur la collaboration entre les acteurs au niveau continental, régional, national et local. Néanmoins, la responsabilité première des États membres de l'UA ne doit jamais être perdue de vue. Ces États forment en effet les organisations régionales et constituent les acteurs internationaux, en même temps qu'ils sont les représentants souverains de leurs peuples. Les recommandations de cette stratégie concernent donc principalement tous les États de l'Afrique, sauf indication contraire.



PILIER 1

Développement des capacités pour la gouvernance des frontières

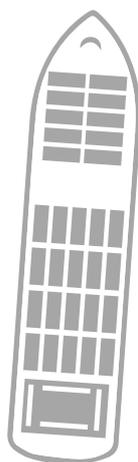
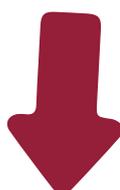
Objectif Stratégique 1 Renforcer les capacités de toutes les parties prenantes pour une meilleure gouvernance des frontières



Compte tenu de son caractère multidimensionnel, une gouvernance efficace des frontières ne peut être conduite sans acquérir et développer les connaissances, capacités et attitudes nécessaires. Le pilier 1 est donc un instrument pour la réalisation de tous les autres piliers stratégiques. Le développement des capacités est important pour l'amélioration de la performance organisationnelle ainsi que celle des personnes. Elle outille directement les acteurs concernés d'aptitudes institutionnelles pertinentes et de compétences adéquates leur permettant d'accomplir leurs tâches avec efficacité. Selon leur niveau d'intervention dans la prise de décision ou de participation, les acteurs impliqués requièrent d'être instruits sur les différentes dimensions de la gouvernance des frontières et sur l'exécution des projets et des programmes transfrontaliers. Les acteurs qui peuvent prétendre à un renforcement de capacités sont les suivants :

- Les responsables de la mise en œuvre de la stratégie de gouvernance des frontières et ceux qui travaillent sur les questions liées aux frontières au sein de la CUA et des CER ;
- Les responsables nationaux de gestion des frontières dans l'administration centrale (ministères, agences nationales, les commissions nationales, etc.).
- Les représentants nationaux et les élus locaux (députés, sénateurs, maires, conseillers, employés municipaux de l'administration locale, etc.).
- Les autorités administratives des régions frontalières (gouverneurs, préfets, sous-préfets, leurs adjoints, etc.).
- Les organes qui exercent le contrôle et la sécurité dans les zones frontalières (police, gendarmerie, douanes, armée, services de sécurité, agents forestiers, etc.).
- Les agents des services techniques dans les zones frontalières (agriculture, élevage, l'éducation, la santé, l'exploitation minière, les transports, le commerce, la planification, etc.).
- Les opérateurs économiques, les chambres de commerce et les organisations socio-professionnelles, y compris le petit commerce, le commerce informel et les éleveurs.
- Communautés locales dans les zones frontalières, y compris les ONG, les organisations féminines et les associations communautaires de base.

L'objectif stratégique de ce pilier concourt à encourager l'émergence d'une élite africaine de gestionnaires et de praticiens des frontières ayant des connaissances théoriques et pratiques solides dans différents domaines de la gouvernance des frontières et de la coopération transfrontalière. Il est primordial



de promouvoir la subsidiarité et le partenariat et de renforcer les capacités locales, non seulement au niveau de l'État, mais également celui des communautés locales.

Analyse sur la nécessité de développer des capacités :

Les décideurs aux échelles continentale, régionale et nationale sont exhortés à prendre des décisions pertinentes fondées sur une bonne maîtrise des contextes, des enjeux et des tendances à l'œuvre dans les frontières africaines. Leurs décisions pourraient s'appuyer sur l'analyse du rôle et de la place des frontières dans les stratégies et les programmes de paix, de sécurité et de développement économique et social de l'Afrique. Considérant l'urgente nécessité d'y instaurer des systèmes et pratiques de gouvernance des frontières dans une dynamique à long terme et de résilience, la recherche et le développement méritent alors être étendus au-delà des besoins immédiats de la formation. Les structures de gestion des frontières demandent à être soutenues sur une base régulière avec des méthodes modernes, des technologies et des informations appropriées, etc., de telle sorte que leur performance atteigne globalement les niveaux souhaitables ou acceptables d'harmonisation et d'efficacité. Au cœur de cette aspiration, les centres de formation ou institutions similaires, tels que les universités et les organismes de recherche qui devraient être persuadés, renforcés et financés pour faire de la gouvernance des frontières un domaine viable de production de connaissances.

Agendas de formation : En outre, les agents du gouvernement à tous les niveaux souhaitent disposer des moyens matériels en plus de maîtriser les méthodes et les outils afin de leur faciliter la bonne mise en œuvre de leurs activités dans leurs domaines

d'expertise. Ceci est réalisable grâce à un programme exhaustif de formation qui permettra d'améliorer la qualité des services de gestion des frontières à travers notamment l'amélioration de l'efficacité conceptuelle et opérationnelle. De plus, un tel programme devra viser une performance plus élevée sur le long terme. Compte tenu de ce besoin, la priorité doit être accordée à l'aspect humain du développement des capacités, en particulier la formation. L'ajustement des politiques et des règlements, le renforcement des institutions ou la modification des procédures de travail et des mécanismes de coordination ne peuvent pas, à eux seuls, donner les résultats escomptés. Il est nécessaire, en plus de ces initiatives, de prêter attention à l'élément humain qui accompagne les systèmes et le doter des capacités requises. Outre les compétences et les qualifications, les systèmes de valeurs et les attitudes doivent répondre aux exigences et aux conditions d'une gouvernance efficace des frontières. Il faut pour cela fournir en permanence une formation de qualité aux différents acteurs concernés à tous les niveaux sur la base des programmes de formation bien conçus. Cela inclut la formation des agents des services frontaliers sur les instruments pertinents pour leur travail comme les politiques et les règles de la libre circulation des personnes et des biens, des instruments ayant trait à la collaboration avec d'autres organismes et leurs homologues dans les pays voisins, etc., adoptée par leurs États, mais aussi la Communauté Economique Régionale à laquelle ils appartiennent et même l'UA. Un aspect important de ces efforts de développement des capacités est la nécessité pour des acteurs concernés de recevoir les mêmes formations afin d'être au même degré en ce qui concerne les règles utilisées dans la région donnée.

Objectifs spécifiques et recommandations

Objectif 1A Promouvoir le renforcement des capacités aux niveaux régional, national et local dans le respect des principes de subsidiarité et de partenariat



- L'UA et les CER sont appelés à encourager des formations conjointes des agents avec des profils différents afin d'encourager le partage des idées.
- Les États membres sont conseillés, avec l'appui de l'UA et des CER, à améliorer les capacités des institutions et du personnel en optimisant les nouvelles infrastructures et technologies de gouvernance des frontières (amélioration de la sécurité des documents de voyage, l'informatisation, en conformité avec les normes internationales, la mise à niveau des inspections, la collecte de données pour les personnes impliquées dans la gestion des frontières et la politique migratoire.
- Les États membres sont invités à renforcer les institutions de gestion des frontières ou mettre en place des nouvelles institutions.
- Les États membres pourraient renforcer la dimension genre dans les activités de formation liées aux droits de l'homme, notamment en ce qui concerne la formation du personnel en charge de l'accueil des migrants ou des réfugiés.

- Les États membres sont appelés à promouvoir un fort sentiment d'intégrité au sein du personnel par des systèmes adéquats de compensation, et renforcer la capacité dans les domaines de la détection, de l'enquête et la poursuite des cas de violation des principes de l'intégrité.

Objectif 1B Fournir aux décideurs, aux praticiens des frontières et aux populations frontalières une solide connaissance de la gouvernance des frontières et de la coopération transfrontalière



- Les États membres sont encouragés à former les corps de contrôle qui ont un premier contact avec les réfugiés et les victimes du trafic humain (les agents de l'immigration, la douane, la police, la garde côtière, l'armée, etc.) au sujet de leurs obligations énoncées dans les instruments internationaux, pour permettre un traitement approprié et humain de la migration aux frontières et leur orientation vers les autorités compétentes.
- États membres sont invités à encourager la participation des agents de gestion des frontières à des sessions de formation et ateliers internationaux, des visites d'études et des programmes d'échanges au cours desquels ils vont également organiser des programmes de formation et inviter leurs homologues des pays voisins à participer avec le personnel national de gestion des frontières.

- Les États membres sont fortement invités à adopter diverses formes de formation inter-agences y compris la formation sur les règles et les procédures qui traitent ou impliquent une coopération avec d'autres acteurs ; la formation conjointe avec d'autres organismes sur des questions d'intérêt commun ; la formation pour familiariser le personnel avec les tâches et les activités de leurs homologues et à sensibiliser l'opinion publique sur l'importance et les avantages de la coopération entre les agences. Les formations concerneraient la structure organisationnelle, les cadres juridiques, les tâches de base et les compétences et domaines d'intérêt commun.
- Il est recommandé aux États membres de soigneusement identifier et faciliter l'inclusion d'une ou plusieurs langues régionalement et/ou internationalement dominantes, dans les programmes de formation pour le personnel qui en a besoin dans l'exécution de ses fonctions; comme objectif à long terme, faire en sorte que le personnel trouve des avantages en termes d'avancement durant leur carrière, ainsi que l'apprentissage possible d'autant de langues pertinentes en vue de l'amélioration de la qualité du service , et, dans la mesure du possible, institutionnaliser des mécanismes d'incitation tels que la couverture des frais de formation.

Objectif 1C Elaborer un programme exhaustif de recherche et de formation et harmoniser les normes régionales et continentales



- L'UA et les CER sont invités à mettre en place, en partenariat avec des institutions universitaires, des chercheurs, des instituts et des réseaux de recherche, des curricula de formation complète et des programmes de recherche sur les frontières et la coopération transfrontalière à travers la mise en place de programmes / projets de recherche, des échanges de bonnes pratiques, l'organisation de conférences, séminaires, ateliers, des tables rondes, de sessions de formation, etc. sur les questions liées aux frontières africaines;
- Concevoir une formation commune pour le personnel de tous les organismes de gestion des frontières pour améliorer le renforcement de la confiance, les fonctions d'échange d'informations, l'utilisation efficace des ressources et une meilleure compréhension des tâches et des responsabilités et des besoins des autres organismes de gestion des frontières.



PILIER 2

Prévention des conflits,
sécurisation des espaces
frontaliers et transfrontaliers

Objectif Stratégique 2 Prévenir et résoudre pacifiquement les conflits frontaliers et s'attaquer aux menaces transfrontières, à la criminalité et à l'insécurité



L'insécurité liée aux frontières a deux causes principales. Le premier est la survenue de différends entre États ou communautés portant sur la revendication/contestation d'un territoire, d'une limite de la frontière ou de la compétition autour des ressources (trans) frontalières. La seconde est la présence de menaces et d'activités criminelles traversant les frontières et affectant des espaces transfrontaliers voire des régions entières. Ces deux formes et les causes de l'insécurité peuvent être liées, par exemple, lorsque les frontières imprécises et leur gestion engendrent des lacunes dans l'application de la loi ; laissant le terrain à des organisations criminelles, qui, à leur tour, peuvent utiliser les profits des activités illégales pour financer des groupes violents qui vont défier les États et menacer les populations. Les deux causes d'insécurité nécessitent d'être traitées en même temps, mais exigent des solutions distinctes.

(A) Prévention et résolution des conflits frontaliers

En tant que marqueurs des limites entre nations souveraines, les frontières constituent

des observatoires des tensions qui naissent de divergences d'intérêts et de compétitions qui peuvent éclater en conflits entre pays voisins ou entre les communautés frontalières. Si les conflits internationaux résultant de différends au sujet du territoire, des frontières terrestres et maritimes ou des ressources transfrontières entre les États ou entre les communautés frontalières connaissent une escalade, ils peuvent conduire à la violence armée, à des pertes de vies humaines, des déplacements de populations et d'énormes destructions de propriétés et de matériels, de moyens de subsistance, ainsi que des dévastations d'infrastructures. En outre, l'instabilité à la frontière annihile les possibilités de développement économique, de l'exploitation des ressources et engendre des violations des droits de l'homme, la militarisation ou l'armement des civils, etc.

L'UA a donc mis au point des cadres pertinents pour la prévention des conflits, la consolidation de la paix, la sécurité et la stabilité sur le continent. Dans leur Déclaration solennelle sur le 50ème anniversaire de l'OUA/UA, les Chefs d'État et de Gouvernement ont réaffirmé leur détermination à atteindre l'objectif d'une Afrique exempte de conflits, de guerres civiles, de génocides, de crises humanitaires et de violations des droits de l'homme. Cet objectif sera atteint grâce à des initiatives telles que « Faire Taire les Armes à l'horizon 2020 » qui est encadré par l'Architecture Africaine de Paix et de Sécurité (AAPS). L'importance et les principes de prévention, de gestion et de résolution des conflits liés aux frontières sont reflétées dans de nombreuses politiques et instruments juridiques adoptés par l'OUA et l'UA. Ils ont été décrits en détail au le chapitre 3 et comprennent notamment : le principe de l'intangibilité (respect des frontières existantes à l'indépendance nationale) ; le principe de règlement

négocié des différends frontaliers ; l'engagement commun à poursuivre le travail de délimitation et de démarcation des frontières ; la création du Programme Frontière de l'Union africaine. Ce programme souligne par ailleurs la nécessité de mettre en place une nouvelle forme continentale de gestion des frontières propre à promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité ; et énonce les principes et les mécanismes de coopération transfrontalière qui sont inscrits dans la Convention de l'UA sur la Coopération Transfrontalière.

Objectifs spécifiques et Recommandations

Objectif 2A Prévenir, gérer et résoudre les conflits



- Adopter les instruments de paix et de sécurité de l'UA et des CER, y compris les conventions et les cadres juridiques concernant les frontières et les dispositions de l'Architecture Africaine de Paix et de Sécurité et les mettre en œuvre.
- Mettre en place des mécanismes conjoints de prévention des conflits et l'alerte rapide dans la lutte contre les menaces dans les zones frontalières et établir des mécanismes conjoints convenus de façon bilatérale entre les parties concernées notamment un dispositif de suivi et d'information en vue de minimiser les tensions dès qu'elles surgissent.
- Reconnaître la Réforme du Secteur de la Sécurité (RSS) comme un outil de prévention des conflits ; finaliser et mettre en œuvre le Cadre Stratégique de l'UA sur la RSS ; créer des unités RSS au sein des

CER pour assurer la cohérence et la synergie entre les organisations régionales de l'Afrique ; et incluant toutes les agences ayant des mandats liés aux questions frontalières dans la mise en œuvre de la RSS.

- Trouver un mécanisme de réponse rapide pour prendre en charge les tensions dans les zones frontalières conjointement avec les agences de l'UA mandatées, prévenir l'escalade à travers la stabilisation et le suivi.
- Sur la base de l'accord entre toutes les parties concernées, porter les différends frontaliers à l'attention du Panel des Sages de l'UA ou faire appel à l'UA ou aux organes régionaux ou internationaux compétents sur la diplomatie préventive, la médiation, l'arbitrage et la résolution des conflits en vue du règlement pacifique de ces différends.
- Nettoyer toutes les zones frontalières des mines anti personnelles.

Objectif 2B Délimiter démarquer et réaffirmer toutes les frontières terrestres et maritimes



Les États membres qui ne l'ont pas encore fait sont invités à mettre en œuvre les dispositions consignées dans les différentes déclarations des Ministres sur le PFUA, y compris :

- Lorsque jugé nécessaire, établir des commissions nationales des frontières et/ou des commissions conjointes, avec le mandat de clarifier, réaffirmer, corriger et entretenir leurs frontières internationales

en vertu de l'application des principes mentionnés.

- Demander l'appui de l'Unité PFUA de la CUA et faire usage, si nécessaire, des archives (documents juridiques, historiques, cartographiques, etc.), des directives techniques et des ressources sur la définition des frontières mises à leur disposition.
- Délimiter et démarquer physiquement toutes les frontières terrestres ; délimiter toutes les frontières maritimes internationales.
- Utiliser une méthodologie de pointe appropriée telle qu'un système de coordonnées GNSS pour la délimitation des frontières. Et des marqueurs physiques permanents (comme les bornes) pour la démarcation des frontières.
- Soumettre conjointement les coordonnées géographiques et les traités bilatéraux/trilatéraux des frontières, à la CUA et à l'ONU pour enregistrement et archivage dans le Système d'Information sur les Frontières de l'Union africaine (SIFUA).
- Prendre en charge les changements induits par la délimitation et la démarcation comme la perte de biens et d'infrastructures par les États ou de citoyens et les changements de nationalité conformément aux normes internationales, et éviter les atteintes aux droits de l'homme, y compris l'apatridie.

Objectif 2C Gérer les conflits liés aux ressources transfrontalières



- Adopter et mettre en œuvre les instruments continentaux pertinents, y compris la Convention de Niamey et le Cadre Politique pour le Pastoralisme en Afrique.
- Initier, adopter et mettre en œuvre des accords sur la coopération transfrontalière aux niveaux régional, bilatéral et local pour réglementer l'utilisation conjointe des ressources transfrontières, y compris les mécanismes de partage des revenus et la prévention d'exploitation illégale des ressources partagées.
- Adopter des mesures appropriées pour assurer la subsistance et la sécurité humaine des populations affectées. En fonction de la nature du conflit, par exemple la pression de la population et les ressources rares, comme la terre, le bois de chauffe, les pâturages et le tarissement des sources d'eau, les solutions possibles et les mesures d'atténuation peuvent inclure une meilleure gestion des terres, la vulgarisation agricole ou le reboisement, l'amélioration de l'accessibilité des services, la recherche des moyens de subsistance alternatifs et la création d'emplois.
- Sensibiliser les populations des zones frontalières sur les lois en vigueur et le rôle qu'ils peuvent jouer dans les efforts d'atténuation des conflits et dans la mise en œuvre des activités de gouvernance des frontières, y compris l'utilisation des mécanismes communautaires de résolution des conflits.

(B) Prendre en charge les menaces transfrontalières, la criminalité et l'insécurité

Le long des frontières, la sécurité de l'État et la sécurité humaine sont intimement liées. Quand les frontières sont floues et ne remplissent pas leur fonction de séparation, de contrôle et de protection, les dangers pour l'État se manifestent sous les formes de la Criminalité Organisée Transnationale (COT), les opérations des groupes armés, la circulation des marchandises illégales, dangereuses ou des maladies transmissibles. Si les zones frontalières sont négligées, les populations locales sont isolées du rôle régalién de l'État et du renforcement des droits. Donc, ils ne maintiennent pas des relations de confiance avec les autorités chargées de l'ordre et ne coopèrent pas avec elles sur les questions de sécurité, d'autant plus qu'elles les perçoivent comme inutiles ou carrément auteurs d'abus. Là où les frontières ne remplissent pas leur fonction de point de passage et de pont, elles peuvent priver les populations locales de leurs moyens de subsistance et les possibilités d'accomplir leurs obligations sociales. Lorsque l'insécurité ou le manque de développement privent les communautés locales des avantages économiques et sociaux et l'accès aux services, les activités économiques légitimes peuvent être remplacées par celles illégitimes.

Les membres des communautés deviennent vulnérables à des délits opportunistes, à la fois comme des victimes ou auteurs des crimes, souvent spécifiques aux zones frontalières telles que la contrebande ou le trafic ou encore la participation à la COT et la violence armée. Lorsque les institutions entre les pays ne coopèrent pas, les criminels peuvent exploiter l'imprécision de la ligne de démarcation et s'assurer un refuge de l'autre

côté de la frontière. Dans le cas de la TOC, où les actes criminels sont opérés de façon très organisée et complexe, la même situation s'applique à l'échelle régionale ou mondiale.

Un des objectifs clés de la gouvernance des frontières est la prévention et l'élimination des menaces transfrontalières. Compte tenu de la longueur des frontières et des menaces de diverses natures, il est clair que la réponse aux crimes transfrontaliers et l'insécurité appelle une approche multidimensionnelle, inclusive et globale. La gestion des frontières par les autorités publiques nécessite alors une amélioration et la coopération bilatérale, régionale et internationale gagnerait à être renforcée. Mais il est tout aussi important que les intérêts légitimes des populations dans les zones frontalières soient respectés et que leur implication dans la gouvernance de la frontière soit garantie. Si l'attention est unilatéralement orientée vers le développement socio-économique sans une prise en compte des intérêts de la communauté, il sera, dans ce cas, peu probable de renforcer substantiellement la sécurité des frontières.

Objectifs spécifiques et Recommandations

Objectif 2D Améliorer la gestion de la sécurité au niveau des frontières



- Appliquer les principes et les mesures de gestion coopérative des frontières (détails dans le pilier 4).
- Assurer que les organismes chargés de la gestion des frontières ont les mandats, les capacités et les ressources adéquats

qui sont nécessaires à la mise en œuvre des politiques adoptées.

- Investir dans les technologies pour la surveillance, les contrôles aux frontières, la communication, la collecte et le traitement des informations, ainsi que l'identification biométrique des voyageurs.
- Assurer que les mécanismes de lutte contre la corruption et de surveillance sont en place et que les agents opérant aux frontières ne sont pas économiquement vulnérables à la corruption.
- Mettre en place des mécanismes interministériels aux niveaux national, et régional, y compris dans les zones frontalières et des commissions nationales portant sur lutte contre la prolifération des Armes Légères et de Petit Calibre (ALPC), contre les drogues et les substances psychotropes, la migration illégale, le trafic illicite, le terrorisme, les crimes frontaliers à travers notamment le contrôle des incidents liés à la criminalité, la collecte et l'analyse les données et la coordination des efforts pour prévenir et combattre ces phénomènes.

Objectif 2E Améliorer la participation communautaire et la sécurisation des zones frontalières



- Assurer l'engagement et la coopération des communautés frontalières, la confiance et une relation mutuellement bénéfique avec les pouvoirs publics (détails dans le pilier 4). Sensibiliser les communautés frontalières en vue de la prévention des menaces et des crimes

et assurer que le régime des frontières n'a pas d'incidences négatives sur leurs conditions d'existence, au-delà des moyens raisonnables.

- Impliquer les populations frontalières dans les activités de sécurité communautaire (comme la veille communautaire) et assurer leur pleine participation à la gouvernance des frontières.
- Accroître la présence de l'État et l'investissement dans les infrastructures publiques dans les zones frontalières.

Objectif 2F Renforcer la coopération bilatérale, régionale et internationale en matière de sécurité, de menaces et de criminalité



- Adopter la Convention de l'Union Africaine sur la Coopération Transfrontalière comme un instrument juridique permettant une intervention conjointe en matière de sécurité notamment la lutte contre le crime transnational organisé, y compris le terrorisme, la piraterie et d'autres formes de crimes.
- Développez le Système Continental d'Alerte rapide afin d'inclure des indicateurs sur les menaces transnationales et les crimes organisés.
- Adopter les instruments de la coopération sur la sécurité et sur le renseignement international, continental et régional et renforcer la coopération entre les États membres et les CER et les organisations internationales compétentes, telles que l'Organisation de Coopération de la Police

Africaine, CISSA, le Bureau des Nations Unies contre la drogue et le crime, HCR, Interpol, l'Organisation Internationale pour les Migrations, etc.

- Adopter et mettre en œuvre les conventions internationales et régionales, les protocoles, les résolutions, les instruments⁶ d'action pertinents au TOC ; le terrorisme et l'extrémisme violent ; le contrôle des armements ; la prolifération des armes légères et de petits calibres et le désarmement ; le contrôle des drogues et la prévention du crime.
- Adopter et domestiquer les régimes sanitaires et phytosanitaires internationaux et empêcher la prolifération transfrontalière des plantes dangereuses, des animaux malades et des maladies humaines ; mettre fin aux épidémies par le biais de mécanismes conjoints d'information et de communication et des opérations de coopération transfrontalière de surveillance et de contrôle.
- Prévenir le commerce transfrontalier, la contrebande et la circulation de marchandises dangereuses et illicites à travers des patrouilles coordonnées et conjointes.

⁶ La Convention des Nations Unies sur le Crime Organisé Transnational et ses trois protocoles sur le trafic des êtres humains, la Convention des Nations Unies Convention sur le Crime organisé transnational et ses trois protocoles sur le trafic des personnes, la contrebande des migrants et le trafic d'armes à feu ; le Plan d'Action de l'Union africaine pour la lutte contre la drogue et la prévention des crimes ; Les standards intégrés sur le désarmement, la démobilisation et le réintégration élaborés par le Département des Nations Unies pour les questions de désarmement ; le Plan d'Action de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre le terrorisme ; la résolution des nations Unies pour la protection des droits humains et des libertés fondamentales en même temps que contrer le terrorisme ; la déclaration de Bamako sur les armes légères et de petits calibres ; etc.

- Faire usage des arrangements existant en matière de sécurité et mettre en place des régimes de sécurité transfrontaliers régionaux, bilatéraux et locaux permettant le partage de renseignements, l'échange d'informations, des opérations militaires conjointes, des contrôles conjoints, et des mesures coordonnées de lutte contre le vol de bétail et des unités anti-crime et conclure les accords de poursuite.

Objectif 2G Lutter contre l'insécurité maritime, la piraterie, le déversement de déchets toxiques, la pêche illégale et l'exploitation des ressources partagées



- Ratifier, domestiquer et mettre en œuvre les instruments juridiques maritimes internationaux ; mettre en œuvre la Charte de Lomé sur la sécurité maritime (2016) et la Stratégie maritime africaine intégrée 2050.
- Développer la Zone Maritime Exclusive Combinée (ZMEC) de l'Afrique et établir des mécanismes de gouvernance conjointe et la sécurité des côtes de l'Afrique et les frontières maritimes communes extérieures.
- Envisager la création de sièges maritimes régionaux avec des centres maritimes opérationnels de coordination.
- Produire des connaissances sur le Domaine Maritime Africain pour permettre la sensibilisation et la volonté politique propres à assurer une gouvernance maritime efficace..



PILIER 3

Mobilité, migration et facilitation du commerce

Objectif Stratégique 3 Transformer les frontières de barrières en passerelles en facilitant la mobilité transfrontalière légale, la migration et le commerce



L'intégration régionale ainsi que celle continentale et l'unité dans l'esprit du panafricanisme, de la Renaissance africaine et de la réalisation de l'Agenda 2063 sont une priorité continentale. Les arrangements politiques, législatifs et institutionnels et les programmes dans divers secteurs, notamment les protocoles sur la libre circulation des personnes, des biens et des services ainsi que les unions douanières sont en cours d'adoption par les CER et par l'UA. En dépit des progrès notables réalisés ces derniers temps, les régimes frontaliers africains actuels n'ont pas suffisamment œuvré en cette faveur et les choix nationaux l'ont très souvent emporté sur les approches régionales. Les importants efforts régionaux pour harmoniser et unifier le continent africain restent encore très fragmentés. Une gamme de barrières non tarifaires et tarifaires en matière de commerce et la mobilité, limite encore le mouvement des personnes, des biens, des services et des capitaux de part et d'autre des frontières. Les coûts élevés de transaction, les incertitudes, une infrastructure déficiente et des procédures complexes aux frontières font que le commerce intra-africain est le plus bas de tous les commerces inter-régionaux dans le monde.

Intégration économique et la facilitation du commerce

Alors que l'Agenda 2063 (2013) de l'UA développe une perspective à long terme pour l'intégration continentale, le Traité d'Abuja (1991) a exposé le cadre normatif et institutionnel pour la mise en place de la Communauté Économique Africaine en se fondant sur les étapes d'intégration définies par les CER. Pour stimuler le commerce africain, l'UA a décidé de la création de la Zone de Libre-Echange Continentale (ZLEC) qui conduira à la création d'un seul marché continental pour les biens et services, la libre circulation des hommes d'affaires et des investissements. Il ouvrira également la voie à la mise en place de l'Union Douanière Continentale, ce qui implique de facto la nécessité de l'application de certaines normes conjointes sur les frontières de l'Afrique. La création d'une Zone Maritime Combinée Exclusive de l'Afrique (ZMCE) contribuera à l'intégration de l'espace maritime et des frontières, conformément à la Stratégie Maritime Intégrée Africaine 2050 (2012). Le Programme de Développement des Infrastructures en Afrique (PIDA) fusionne diverses initiatives continentales d'infrastructures en développant des programmes d'investissement pour les quatre secteurs clés du transport, de l'énergie, des bassins fluviaux transfrontaliers, et des TIC. Plus précisément les corridors transfrontaliers de transport peuvent offrir leur potentiel avec la gestion coopérative des frontières et de l'infrastructure correspondante, tels que les installations frontalières conjointes.

La participation de l'Afrique dans le système commercial mondial est démontrée par l'adhésion de presque tous les pays africains à l'Organisation Mondiale des Douanes (OMD) et de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). L'application des accords interna-

tionaux et régionaux a des relations importantes avec la gouvernance des frontières notamment en termes d'adoption et d'harmonisation des normes mondiales. Cette dernière vise la facilitation du commerce grâce à l'introduction de moyens et de méthodes normalisés et en supprimant les obstacles, les processus et les coûts excessifs pour faciliter le commerce. D'autre part, la gouvernance des frontières doit être ancrée localement et la concertation entre l'État et le secteur privé, les commerçants et les communautés sur les règles régissant l'importation et l'exportation, l'arbitrage des différends et des décisions administratives appliquées par les agences aux frontières seront de plus en plus importants en matière de transparence notamment.

Commerce Informel Transfrontalier : le petit commerce et le commerce informel transfrontalier (CIT), sont définis comme des transactions commerciales non enregistrées aux frontières, y compris les biens déplacés à travers les routes commerciales non officielles et officielles). C'est là une caractéristique commune au commerce africain et occupe une proportion importante du volume total du commerce. Il est une source de revenus pour de nombreuses populations frontalières, en particulier les éleveurs, les femmes et les jeunes, et elle contribue à la sécurité humaine. Dans certaines régions d'Afrique, les commerçants et les communautés pastorales traversent les frontières sans aucun document officiel, du fait, en partie, qu'il y a très peu de points de passage frontaliers. En plusieurs endroits, les commerçants évitent ces points de passage par des détours afin d'éviter les tarifs élevés des taxes, les procédures complexes, et les lourdeurs de la bureaucratie. Bien qu'il y ait un intérêt légitime pour les gouvernements à formaliser

le commerce, le rôle des points de passage frontaliers pour rendre plus économiques les régions marginalisées, les droits, en particulier des populations frontalières, méritent également d'être considérés de façon spécifique. Une combinaison de sensibilisation, de mise en place de procédures simplifiées, de l'autonomisation des commerçants vis-à-vis des agents de contrôle aux frontières et la légalisation de certaines formes de traversée de la frontière, peuvent conduire des relations de confiance avec les populations frontalières.

Faciliter la mobilité et la migration : L'accroissement de la population et la hausse de la mobilité en Afrique, induiront une augmentation importante des flux migratoires. La question de la migration que ce soit du point de vue du pays d'origine, du pays de transit et du pays de destination est intimement liée à la gouvernance des frontières. La circulation des personnes - volontaires ou forcées, légaux ou sans papiers, à l'intérieur ou au-delà des frontières - constitue un processus difficile présentant pour les gouvernements des imbrications politiques complexes. L'UA a exposé ces enjeux dans le Cadre stratégique pour une politique migratoire (2006), la Position Commune sur les Migrations et le Développement (2015), le Protocole sur la libre circulation des personnes en Afrique (2016) , la Charte africaine des droits des peuples et des peuples (1981) et le Traité d'Abuja (1991) ainsi que par le lancement récent du passeport africain (2016⁷). Considérant que la tâche pour les Etats membres et les CER est de mettre en place des lois nationales et des mesures sous-régionales nécessaires, la stratégie de l'UA pour une meilleur

⁷ Decision EX.CL/Dec.908 (XXVIII), 2016.

leur gouvernance intégrée des frontières devrait tenir compte de ces lois et mesures dans la facilitation des mouvements des personnes, conformément aux obligations continentale et internationale en la matière. Les États membres sont exhortés à fournir aux citoyens des documents de voyage de haute intégrité lisibles à la machine facilitant les mouvements transfrontaliers. Ils gagneraient à investir dans les technologies permettant la détection des voyageurs légitimes et illégitimes, les criminels et les personnes victimes de la traite. En outre, il leur est conseillé de porter une attention particulière à la question de la supervision et de la réglementation de la transhumance transfrontalière et la gestion des mouvements des travailleurs.

Ce dernier aspect conduit à une meilleure répartition du travail au sein des marchés les plus importants. La migration transfrontalière représente une importante source de revenus et fait avancer l'intégration régionale et le développement des économies du continent. Soutenir les questions humanitaires est également au cœur de la gouvernance de la frontière. Les États membres, avec l'appui des CER et l'UA, sont recommandés de joindre leurs efforts dans la prise en charge des questions des réfugiés, des personnes déplacées et des rapatriés dont les camps et les sites d'installation sont souvent situés dans les zones frontalières. Ces efforts conjoints s'adosseront sur les aspects tels que la protection, l'assistance, l'intégration locale et la réinstallation complète ou le rapatriement des migrants qui impliquent des agences aux frontières et les communautés locales.

Frontières et intégration : Les politiques que ce soit en matière d'intégration, de commerce ou de mobilité sont définies dans les

capitales nationales et par les organisations internationales. Mais la réussite de leur mise en œuvre dépend des frontières qui fonctionnent de façon correcte. Logiquement, la gouvernance des frontières est affectée par l'intégration puisque celle-ci détermine et modifie ses fonctions, par exemple en termes de collecte et de contrôle des recettes. La gouvernance des frontières est appelée à s'adapter à ces changements qui naitront d'une intégration plus poussée.

Dans cette perspective, les frontières et les régions frontalières seront transformées en plateforme d'opérationnalisation des politiques tout en renforçant leurs fonctions de passerelle pour la libre circulation des personnes, des biens et services et les flux de migration. L'objectif est de transformer les obstacles en ponts, et d'établir des frontières fluides par l'assouplissement des restrictions à la mobilité et à l'interaction entre les communautés frontalières.

Objectifs spécifiques et Recommandations

Objectif 3A Faciliter le commerce interrégional, continental et international



- Élaborer et mettre en œuvre des programmes communs aux frontières et dans les espaces transfrontaliers dans les domaines de la production et du commerce des produits et des intrants.
- Suivre les exemples de réussite et les bonnes pratiques établies par certaines CER, étant donné que des priorités diffé-

rentes peuvent nécessiter une mise en œuvre à géométrie variable et se lancer dans la mise en œuvre de l'accord continental de libéralisation du commerce.

- Procéder à une évaluation et une analyse constante des barrières commerciales et ajuster les législations nationales régissant les procédures douanières dans le but d'éliminer les inefficacités et les dysfonctionnements des opérations de contrôle aux frontières ; éliminer les formalités complexes ou redondantes qui retardent l'autorisation et éviter la poursuite des recettes au détriment de la facilitation du commerce.
- Adopter et mettre en œuvre la Convention révisée de Kyoto⁸ et les normes du Cadre SAFE⁹ de l'Organisation Mondiale des Douanes pour améliorer les opérations douanières en vue de la normalisation et de l'harmonisation des politiques et des procédures douanières.
- Renforcer les mesures de facilitation du commerce au sein des initiatives de libéralisation du commerce (comme inscrit

dans les accords commerciaux régionaux) et mettre en œuvre l'Accord de l'Organisation Mondiale des Douanes sur la facilitation du commerce en vue d'améliorer la compétitivité et avoir une meilleure intégration à l'économie mondiale.

- Adopter des procédures pour l'identification, l'analyse, l'évaluation et l'atténuation des risques qui maximisent la réalisation de l'équilibre entre les actes de contrôle et de la facilitation du commerce, assurer la mise en place de l'analyse des risques et des unités statistiques et entreprendre les contrôles basés sur l'analyse des risques et des renseignements.
- Garantir la disponibilité de l'information, la transparence et la prévisibilité grâce à la publication des informations commerciales concernant les lois et les droits sur l'Internet et dans des points d'information.
- Utiliser les TIC pour les licences, les inspections et les rapports, l'automatisation des formalités, l'échange électronique de données, les procédures douanières automatisées, les points d'entrée unique pour tous les documents (les guichets uniques), les vérifications à posteriori, etc.
- Assurer la participation la communauté des commerçants et les opérateurs de transports à travers des concertations avec les commerçants, l'implication de l'association du commerce dans les réformes nationales et locales.
- Mettre en œuvre des politiques spécifiquement conçues pour lutter contre la corruption, conformément à la Déclaration révisée de l'Organisation Mondiale

⁸ The revised Kyoto Convention defines standards relating to customs declaration, goods and document inspection, tax assessment, guarantee measures, information supplying mode to related agencies, regulations on appeals mechanism of customs' rulings, etc.

⁹ The SAFE Framework is comprised of two pillars – customs to customs partnerships and customs to business partnerships – and consists of four core elements: (1) it harmonizes the advance electronic cargo information requirements on inbound, outbound and transit shipments; (2) it obliges members to employ a consistent risk management approach to address security threats; (3) it requires that at the reasonable request of the receiving nation, the sending nation's customs administration will perform an outbound inspection of high-risk containers and cargo; (4) it defines benefits that customs will provide to businesses that meet minimal supply chain security standards and best practices.

des Douanes d'Arusha sur l'intégrité des douanes, et la Déclaration de Brazzaville de l'UA sur l'intégrité et l'éthique de la douane et adopter des mécanismes juridiques qui offrent peu de latitude au personnel des douanes et des mécanismes de reddition de comptes intégrés pour réduire à la fois la possibilité et l'incitation à la corruption, mais accorde également le pouvoir des douanes pour atteindre les objectifs en matière de conformité et d'application.

- Créer des infrastructures frontalières conjointes, telles que les postes frontaliers à guichet, unique comme standard sur les corridors commerciaux et là où c'est économiquement viable ; adopter une politique exigeant l'établissement de ces postes frontaliers à guichet unique ; promulguer une législation sur ce type de poste ; investir dans des technologies telles que les scanners.

Objectif 3B Régulariser le commerce informel transfrontalier de petite échelle



- Réduire les coûts de transaction pour les petits commerçants à travers la mise en place et/ou la mise en œuvre concrète de régimes commerciaux simplifiés ou des réglementations similaires (traduites dans les langues locales), en éliminant les barrières non tarifaires et tarifaires pour les produits de première nécessité pour la subsistance des populations, frontalières notamment, ce qui nécessite une docu-

mentation réduite, des certificats d'origine simplifiés, etc.

- Adopter et promulguer des protocoles pour le commerce transfrontalier définissant les droits et les obligations des commerçants et des fonctionnaires.
- Établir/renforcer les bureaux d'information sur le commerce transfrontalier ou des établissements similaires aux frontières pour améliorer l'information (traduite dans les langues locales), la transparence et la sensibilisation des commerçants sur le commerce transfrontalier et renforcer leurs capacités pour leur donner les moyens de faire valoir leurs droits face à des applications arbitraires ou incorrectes des lois, des réformes et de nouveaux développements.
- Définir les communautés frontalières (par exemple, résidant à une certaine distance de la frontière), établir des arrangements commerciaux transfrontaliers spécifiques pour elles (par exemple passage légal de la frontière au-delà des points de passage officiels) et informer les autorités frontalières de leurs droits.
- Appuyer la création/le renforcement des Associations de Commerçants Transfrontaliers (ACT) sur les principaux points de passage aux frontières.
- Encourager la coopération entre les associations de commerce informel transfrontalier en vue de la création de réseaux/cadres de concertation sur les questions de commerce informel transfrontalier.

Objectif 3C Faciliter la migration et la mobilité transfrontalière



Objectif 3D Définir des frontières sûres, réduire les restrictions à la mobilité et à l'interaction entre les communautés frontalières



- Mettre en œuvre le Cadre stratégique de Politique migratoire de l'UA (2018) et ses recommandations à travers la mise en place d'un mécanisme national de coordination de la migration.
- Gérer la migration, pour rentabiliser les forts taux de mobilité humaine en Afrique, y compris à travers la circulation des compétences et des travailleurs migrants pour améliorer la croissance et la compétitivité.
- Fournir des informations adéquates sur les besoins, les défis et les opportunités de la migration pour la population en général et en particulier pour les travailleurs migrants avant qu'ils ne franchissent les frontières.
- Assurer l'accès des femmes, des enfants et des jeunes à l'information sur leurs droits, et des avertissements sur les activités des trafiquants d'êtres humains.
- Fournir des informations à jour qui sont facilement compréhensibles sur les questions pertinentes pour franchir la frontière de l'État, y compris les normes, les statistiques sur les passages frontaliers, les

règlements et les procédures, ainsi que les informations sur les infractions.

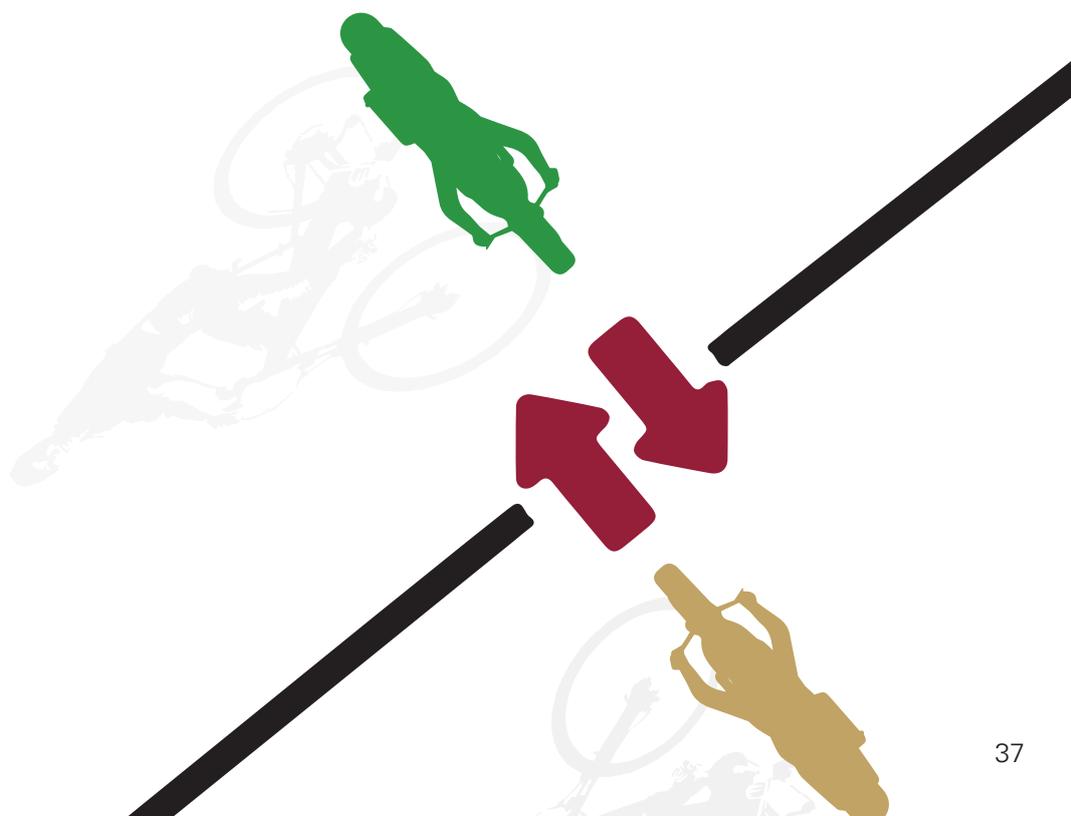
- S'adapter à la hausse des flux migratoires, en prenant en considération la migration mixte, en mettant l'accent sur la migration légale et ordonnée, tout en réduisant la migration illégale et irrégulière, le trafic et la contrebande, grâce à l'amélioration des capacités des agents frontaliers, l'infrastructure physique et les technologies et l'amélioration de la communication et la coopération entre les points d'origine, de transit et de destination.
- Renforcer les politiques et les cadres juridiques nationaux en incorporant des instruments clés des déclarations étendant la protection des droits humains fondamentaux des migrants, y compris la Charte africaine des droits des peuples et des individus¹⁰, etc.
- Renforcer les lois nationales régissant la migration, y compris la création de catégories clairement définies pour l'admission/l'expulsion et les critères clairs d'éligibilité pour la protection.
- Renforcer la coopération entre les forces de l'ordre, les agents de l'immigration et de la douane afin d'assurer une approche plus efficace pour gérer le flux des personnes et des marchandises à travers les frontières, le partage des données et des

¹⁰ Y compris la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Convention internationale de 1990 sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, la Convention relative aux droits de l'enfant, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la Convention contre la torture, les Conventions de l'OIT 97 et 143.

informations liées à la migration, la formation et un dialogue soutenu.

- Améliorer les capacités des mécanismes et du personnel de gouvernance des frontières en optimisant les nouvelles technologies (amélioration de la sécurité des documents de voyage comme la biométrie et les documents lisibles à la machine), l'informatisation, en conformité avec les normes internationales, la mise à niveau d'inspection, la collecte de données et de systèmes de communication) et de fournir une formation technique aux personnes impliquées dans la gestion des frontières et la politique migratoire.
- Renforcer le rôle de l'UA, ainsi que les autres organismes sous régionaux/régionaux pour la mobilisation des ressources financières et techniques, l'harmonisation des politiques et des plans d'action, et coordonner les activités des États membres pour la gouvernance efficace de la frontière, et renforcer les dialogues, les concertations régionales et la coopération pour une gestion efficace de la migration et la gouvernance des frontières efficiente.
- En droite ligne des plans pour la mise en place du passeport africain, investir dans les documents internationaux standards de voyage, les systèmes entrée-sortie bien structurés pour renforcer les capacités à distinguer les personnes ayant des raisons légitimes à l'entrée et au séjour de celles n'en ayant pas.
- Identifier et faciliter la libre circulation des résidents des communautés frontalières à travers des accords bilatéraux et régionaux.
- Progressivement encourager la mobilité légale par de personnes et réduire les coûts à travers l'utilisation du Passeport Africain et à travers des accords bilatéraux et régionaux.
- Spécifiquement faciliter la libre circulation des résidents dans les zones frontalières à travers des accords régionaux et bilatéraux.
- Mettre en œuvre le Cadre Politique du Pastoralisme de l'UA et développer des régimes permettant des déplacements, fournissant plus de partage des ressources transfrontalières et la libre circulation des éleveurs et leur bétail, sans préjudice aux politiques nationales et régionales en matière de lutte contre les défis sécuritaires.
- Adopter le Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, et le Protocole contre le trafic illicite de migrants par le transport terrestre, aérien et maritime, harmoniser ces dispositions avec la législation nationale et renforcer les lois nationales régissant la migration, le trafic et la contrebande.
- Adopter et intégrer dans les politiques nationales les instruments internationaux relatifs à la protection des réfugiés, y compris la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et son Protocole de 1967, la Convention de 1954 sur le statut des apatrides, la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie et la Convention de l'OUA de 1969 régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique.

- Incorporer dans la législation et les politiques nationales et mettre en œuvre les obligations de protection découlant des traités pertinents, le principe de non-refoulement, l'enregistrement et la délivrance des cartes d'identité, l'accès à des opportunités de travail et de l'éducation et le traitement selon les normes humanitaires minimales.
- S'assurer que l'installation des réfugiés et des personnes déplacées dans les zones frontalières est en adéquation avec les standards internationaux et les lois (la Convention de Kampala) et appliquer des mesures de prévention de conflits pour assurer la coexistence pacifique avec les populations locales.
- Diffuser l'information sur les migrants, à travers des campagnes d'information et de sensibilisation du public et d'autres moyens afin de promouvoir le respect, la tolérance et la compréhension des migrants, et pour faire face à l'hostilité aux immigrants et aux attitudes xénophobes.
- Mener des programmes de sensibilisation pour les réfugiés sur la nécessité de respecter et appliquer les lois en vigueur dans les pays d'asile.
- Mettre en place des observatoires régionaux sur la migration pour la diffusion de données statistiques et de l'information des agences frontalières pour les pays d'origine, de transit et de destination.





PILIER 4

Gestion coopérative des frontières

Objectif Stratégique 4 Équilibrer le mouvement libre et légal des personnes et des biens de part et d'autre des frontières avec la prévention des activités illégales et de l'insécurité grâce à des arrangements conjoints efficaces



Gestion des frontières : La gouvernance des frontières se réfère à un système de normes, d'institutions et de collaborations de l'État, la société et les acteurs non étatiques. Le concept de gestion des frontières quant à lui concerne la mise en œuvre par des organismes gouvernementaux de certains aspects de ce système dont les règles, les techniques et les procédures régissant la circulation des personnes et des marchandises à travers les zones frontalières définies. Les pouvoirs publics varient selon les pays et les contextes, mais les frontières sont toujours gérées par plusieurs autorités : ses principaux acteurs étant les gardes-frontières, les autorités d'immigration et de douane et un nombre variable d'autres organismes publics du domaine de la santé, du contrôle phytosanitaire, etc.

Souvent, la gestion des frontières manque de cohérence, de cadres et de procédures institutionnelles et juridiques harmonisées, présentant de faibles niveaux de responsabilisation et de surveillance et se caractérise par l'insuffisance des ressources, y compris les infrastructures et la main-d'œuvre, un environnement de travail médiocre et le manque d'expertise. Comme les personnes et les marchandises doivent en principe passer obligatoirement par

de multiples contrôles et doivent se conformer à de nombreuses réglementations, mais cela peut conduire à l'inefficacité et à des goulots d'étranglement inutiles aux frontières et contraindre les agences frontalières de prévention et de détection d'activités illégales ou d'effectuer efficacement leur travail. D'une part, la perte de profits et de revenus, la limitation de la libre circulation engendrent la frustration chez les commerçants et autres passagers, et, finalement, induisent le ralentissement de l'intégration continentale. D'autre part, les mouvements transfrontaliers peuvent contribuer aux opérations des terroristes et aux actions des organisations criminelles et exacerber les problèmes de sécurité. Loin d'affecter simplement la mobilité régulière, les frontières créent des opportunités pour les activités légales et illégales (comme le trafic, la contrebande, la corruption et l'extorsion) et les commerçants et les agents de l'État bénéficient des frontières inefficaces. Les pratiques de corruption et de l'intégrité compromise aux frontières ne portent pas seulement atteinte à la primauté du droit, la sécurité nationale et de la souveraineté, mais a aussi un impact négatif sur les choix politiques, les revenus économiques et la croissance économique grâce à la génération de fausses statistiques.

La gestion coopérative des frontières : Les faits montrent que des améliorations - essentiellement la réduction des délais et des coûts et la hausse de détection des taux d'activités illégales - se produisent lorsque le niveau de coopération augmente. Le renforcement d'une coopération qui accroît l'efficacité des fonctions frontalières est ainsi le dénominateur commun autour duquel s'organisent les réformes de la gestion des frontières. Beaucoup d'institutions, de pays et de régions ont proposé des concepts et terminologies avec différentes nuances, mais tous sont guidés

par ce principe¹¹ et avec l'objectif d'améliorer la provision de services aux gouvernements, aux institutions privées et aux particuliers. Le terme gestion coopérative des frontières est employé ici pour trois raisons. Il s'agit d'un terme générique pour les différents concepts déjà employés ; il correspond à la terminologie utilisée par la Convention de l'Union africaine sur la coopération transfrontalière ; et il permet différents degrés et formes de coopération.

La Gestion Coopérative des Frontières (GCF) fait référence à une réponse du gouvernement aux défis de la gestion des frontières grâce à la coopération des autorités publiques pour un objectif commun : pour équilibrer la circulation facile et légale des personnes et des biens et pour prévenir les activités illégales, l'insécurité humaine et nationale à travers des arrangements conjoints efficaces et efficaces.

Les niveaux de coopération : la coopération est essentielle à quatre niveaux: (I) la collaboration intra-services se réfère aux interconnexions verticales et horizontales au sein d'un ministère, ou au niveau de l'organisme ou l'autorité.(II) La collaboration inter institutions fait référence à la coopération entre les ministères ou organismes liés à la frontière nationale avec d'autres ministères, des organismes, des autorités, ainsi qu'entre les ministères et les agents des différents organismes qui sont actifs aux frontières ou aux postes à l'intérieur des frontières. (III) la coopération bilatérale se

réfère à la coopération d'un pays, avec un ou plusieurs États voisins sur le partage physiques communs (ou virtuels ; aéroport) des frontières. Au niveau national, la réponse politique nécessite des réformes allant dans le sens d'arrangements qui permettent de renforcer la coopération entre les différentes autorités, les États auront également à rechercher et à harmoniser les solutions à travers (IV) la coopération internationale en s'adaptant aux régimes internationaux et des organisations supranationales.

Domaines de coopération : La coopération entre les acteurs nécessite la recherche de la cohérence, des synergies et des liens dans plusieurs domaines. Sur le plan normatif, elle vise à l'harmonisation et la cohérence des politiques, des lois, des règlements et la mise à disposition d'un statut juridique pour la gestion coopérative des frontières ; au niveau institutionnel, il vise à fournir l'ensemble des dispositifs organisationnels nécessaires à cette gestion; au niveau procédural, il vise l'harmonisation, la modernisation et l'efficacité des processus partagés; au niveau de la communication et le partage et l'échange d'informations, il vise les partages d'informations et de contacts entre les parties prenantes et sensibiliser le public d'une façon uniforme et efficace ; au niveau de l'infrastructure et de l'équipement, il vise la provision de technologies et d'installations pour faciliter les gestions coopératives nécessaires. Au niveau des ressources humaines, il vise à améliorer les agences par le recrutement, le développement et le renforcement des capacités.

Il n'y a aucune solution commune qui rend justice à toutes les réalités existantes, en particulier la gestion des frontières qui devra s'adapter en permanence à des niveaux d'intégration économique et politique et des solutions rapides, doit coexister avec la réforme structu-

¹¹ The most widely used concepts and terms, with their proponent institutions are: The World Customs Organization (WCO) uses Coordinated Border Management; the European Union and the International Organization for Migration (IOM) use Integrated Border Management; the World Bank uses Collaborative Border Management and the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) uses Comprehensive Border Management; The Regional Economic Communities of Africa use different concepts, at times interchangeably.

relle à long terme. Il est donc évident que les différents modes de coopération au-delà de la simple coexistence (la communication, la coopération, la coordination, la collaboration et l'intégration), allant de la plus informelle à la plus formelle peuvent jouer un rôle dans le processus de réforme.

Objectifs spécifiques et Recommandations

Objectif 4A To enhance intra-service cooperation in border agencies



- Élaborer des politiques nationales claires et exhaustives sur la gestion des frontières liées à la stratégie de gouvernance des frontières nationales afin de combler les lacunes et les incohérences dans la législation réglementant les activités des organismes de gestion des frontières et de donner des mandats clairs et des ressources suffisantes aux les organismes concernés.
 - Modifier, si nécessaire, la législation nationale régissant les procédures d'immigration et de douane dans le but d'éliminer les inefficacités et les dysfonctionnements des opérations frontalières et mettre en œuvre des règlements qui garantissent le respect, la participation et la collaboration des opérateurs du secteur de transport terrestre, maritime et aérien, les privés nationaux et internationaux aux efforts visant à renforcer la sécurité.
 - Mettre en place des structures adéquates d'organisation et assurer la mise en œuvre efficace des tâches et de la coopération efficace inter-service et la communication entre les ministères/organismes administratifs nationaux et des organismes chargés
- de différentes tâches verticalement entre les niveaux central/fédéral, régional et local, ainsi qu'horizontalement entre les différents postes de contrôle à la frontière et les postes d'inspection à l'intérieur.
 - Mettre en place des systèmes de contrôle interne et mettre en œuvre des politiques visant à lutter contre la corruption (spécifié dans le pilier 3).
 - Améliorer la qualité de la surveillance des frontières et la vérification en assurant l'existence d'approches et de procédures normalisées et uniformes qui améliorent l'efficacité et l'efficience aux postes de contrôle à la frontière, postes frontaliers d'inspection et postes de contrôle à l'intérieur.
 - Élaborer des procédures couvrant toutes les tâches pertinentes à tous les niveaux d'une agence de frontière pour tous les types de frontières et les procédures de contrôle comprenant, des procédures d'urgence, de documentation et d'information qui circule entre les niveaux central, régional et local.
 - Adopter des procédures pour l'identification, l'analyse, l'évaluation et l'atténuation des risques qui maximisent la réalisation de l'équilibre entre les actes de contrôle et la facilitation du commerce, assurer la mise en place de l'analyse des risques et des unités statistiques, et les contrôles basés sur l'analyse des risques et les techniques de sélectivité.
 - Mettre en place des procédures efficaces et équitables pour la détection du trafic, y compris les mécanismes d'orientation pour les victimes ; établir des procédures efficaces pour chaque critère du statut de réfu-

gié, y compris l'octroi d'un accès significatif de réfugiés à ces procédures.

- Intégrer les droits humains et les questions de genre dans les politiques frontalières, établir des codes de conduite, les afficher publiquement et introduire une formation obligatoire et établir un mécanisme de surveillance, de plaintes et de d'orientation, ainsi que des enquêtes et des procédures disciplinaires en cas de violation y compris la corruption et les violations.
- Accroître la présence des femmes dans les agences frontalières pour veiller à ce qu'elles soient représentatives et augmentent la légitimité et la confiance, pour améliorer l'application de la loi et l'efficacité opérationnelle et pour mieux détecter le trafic, les conflits et réduire le harcèlement sexuel et la discrimination.
- Profiter des TIC et établir et renforcer l'inter connectivité en conformité avec la stratégie de l'UA sur l'inter connectivité de Dédouanement digitale et des systèmes d'information, en remplacement des systèmes obsolètes et mettre en place des systèmes d'information de gestion des frontières, des procédures automatisées, les procédures de pré-dédouanement, la soumission en ligne, la gestion des risques et le contrôle à posteriori, la sauvegarde de données biométriques, etc.
- Renforcer les systèmes de collecte d'informations relatives à la traite afin de faciliter la diffusion des informations sur la nature changeante des itinéraires de trafic, et la mise en place de bases de données sur les trafiquants condamnés et sur les personnes disparues, présumées victimes de la traite.
- Assurer l'adéquation et la disponibilité en quantité suffisante de l'équipement - à la

fois l'équipement de base et les spécialistes - et des infrastructures en relation avec le flux des personnes et des véhicules à chaque poste de contrôle à la frontière, poste frontalier d'inspection et postes de contrôle à l'intérieur.

Objectif 4B Renforcer la coopération inter-services entre les agences frontalières



- Mettre en œuvre ou adopter des lois qui permettent aux organismes de coopérer avec d'autres acteurs, et qui les encourage à fournir une assistance à d'autres organismes dans des cas spécifiques.
- Déterminer le contenu et la portée de la coopération et l'échange d'informations entre les acteurs nationaux, et mettre un plan de travail global dans lequel les activités pertinentes de tous les organismes de gestion des frontières sont incluses.
- Définir clairement les responsabilités et les tâches pour toutes les agences concernées par la gestion des frontières et la sécurité et s'assurer de la compréhension de leur fonctionnement en effectuant les contrôles aux frontières.
- S'assurer que les patrouilles conjointes et les contrôles sont menés dans le respect de la souveraineté de l'Etat.
- Mettre en place un mécanisme formel de direction composé de hauts fonctionnaires des ministères et agences pertinents ainsi que des observateurs issus de la société civile et contrôlé par un groupe de supervision qui est directement commandé par une direction politique et dont les fonctions

sont de résoudre les problèmes de coopération et d'identifier les domaines où la coopération et l'échange d'informations accrus seraient bénéfiques et où d'autres intérêts communs existent.

- Mettre en place un centre national de coordination 24/7 avec les points focaux des agences pertinentes ayant pour mandat d'élaborer un tableau commun de la situation permettant une meilleure gestion coopérative des frontières, la coordination des activités de toutes les agences aux frontières nationales, assurer la liaison avec les institutions nationales traitant des armes légères et de petits calibres, des drogues, de la migration, du trafic illicite, du terrorisme et autres crimes, la sécurité maritime, les désastres naturelles, etc. Et en assurant la responsabilité de produire des rapports de situation quotidiens, hebdomadaires et ad hoc, des informations factuelles immédiates sur des situations et des messages d'alerte rapide.
- Décider de la pertinence pour toutes les agences d'être présentes à tous les points de passage aux frontières ou si les agences principales peuvent assurer le contrôle à travers une délégation de pouvoirs.
- Créer au niveau des points de passages locaux des bureaux conjoints ou des échanges d'officiers de liaison. Des réunions hebdomadaires ou ad hoc de coordination des gestionnaires de première ligne seraient fort à propos.
- Accélérer et simplifier les flux d'informations entre les entreprises, les voyageurs et le gouvernement en introduisant ou mettant à niveau les systèmes informatiques en lien avec les systèmes communautaires et les guichets uniques, et en tenant compte de

la compatibilité entre les systèmes utilisés par d'autres organismes et en fournissant des interfaces pour toutes les parties impliquées au niveau des postes frontaliers.

Objectif 4C Renforcer la coopération bilatérale et internationale entre les acteurs frontaliers



Objectif 4D Renforcer la coopération avec le secteur privé et les communautés établies dans les zones frontalières



- Harmoniser les politiques de gouvernance des frontières aux niveaux régional et continental grâce à l'adoption, la domestication et la mise en œuvre des cadres pertinents de la politique mondiale, continentale et régionale et se servir des dispositifs institutionnels mis en place par les États membres, CER et l'UA comme effet de levier pour faire avancer les initiatives de coopération en matière de gestion des frontières.
- Mettre en place une législation nationale qui régleme les pouvoirs et les responsabilités des organismes de gestion des frontières et les ministères correspondants pour accueillir la coopération bilatérale, régionale, continentale et internationale, y compris au niveau local entre les postes frontaliers de contrôle à la frontière.
- Adopter une législation nationale prévoyant le traitement intégré des frontières, des dispositions communes de contrôle, l'utilisation conjointe des postes frontaliers de

contrôle à la frontière, les zones de contrôle communes, la mise en place des postes frontaliers de contrôle dans les territoires des deux pays voisins, et d'utiliser des procédures opérationnelles communes aux points frontaliers de contrôle.

- Conclure des conventions intergouvernementales bilatérales et des accords bilatéraux avec les administrations des pays voisins pour respecter le principe de l'extraterritorialité et être en adéquation avec le respect de la souveraineté de l'Etat.
- Mettre en place des commissions bilatérales des frontières ou des comités de pilotage composés de Secrétaires permanents, ou leurs représentants issus des organismes gouvernementaux pertinents et des représentants des associations des usagers des points de passage à la frontière pour planifier et superviser les arrangements de coopération bilatérale sur la base du cadre politique harmonisé et des groupes de travail sur les secteurs techniques (sur les lois, les procédures, la formation, l'infrastructure et la sensibilisation du public).
- Créer des points de contact plaçant les agences frontalières des pays voisins sous un même toit, facilitant le partage et l'échange d'informations en temps réel, assurant l'accès aux bases de données nationales et internationales, le contact avec la coordination nationale, ainsi que les agences concernées dans le pays.
- Mettre en place des mécanismes efficaces de communication externe afin de créer des interfaces fonctionnelles entre les agences frontalières dans les différents pays, assurer un contact régulier et au jour le jour entre les chefs des points de passage à la

frontière et aux postes frontaliers et avec leurs homologues opérationnels par-delà les frontières.

- Coordonner le classement des postes frontaliers de contrôle à la frontière avec les pays voisins afin de veiller à ce qu'un niveau de contrôle similaire soit en place des deux côtés de la frontière et harmoniser les procédures de contrôle entre pays voisins afin de contribuer directement à une circulation plus fluide et de raccourcir les délais d'attente aux frontières, afin de faciliter les opérations conjointes à travers plusieurs Etats et à faciliter la collecte et l'analyse des données normalisées.
- Développer la coopération bilatérale pour inclure autant de domaines que possible, y compris la désignation des agents de liaison ; formation/exercices communs ; patrouilles conjointes ; surveillance transfrontalière coordonnée ; le partage et échanges d'informations.
- Conclure des accords écrits et des instructions pour les contrôles communs, y compris les opérations générales et spécifiques de contrôles des frontières, des patrouilles conjointes aux frontières, des recherches et secours, investigations conjointes, la surveillance des frontières terrestres, poursuite et des opérations spéciales.
- Mener des enquêtes de référence sur le volume du trafic sur tous les postes frontaliers de contrôle à la frontière et promouvoir, lorsque cela est économiquement possible, la mise en place et l'utilisation conjointe des installations (comme des postes frontières supplémentaires) et de l'équipement à la condition qu'il y ait un accord pour faciliter le partage des coûts pertinents, la responsabilité, la maintenance, etc.



PILIER 5

Développement des zones frontalières et engagement communautaire

Objectif Stratégique 5 Améliorer la sécurité humaine en assurant la participation des communautés à la gouvernance des frontières



L'un des principaux objectifs de la stratégie de gouvernance des frontières est l'institutionnalisation de la coopération transfrontalière de sorte qu'elle soit enracinée dans l'agenda de développement de l'Afrique. L'objectif stratégique du pilier 5 est de transformer les frontières et les zones limitrophes en éléments catalyseurs de la paix, la stabilité, la croissance et l'intégration socio-économique et politique du continent. L'enjeu est de faire converger les différents États membres de l'UA vers un mouvement collectif visant la croissance économique et le développement des régions frontalières avec une pleine participation des communautés frontalières.

Développement des zones limitrophes :

Dans de nombreuses régions d'Afrique, les zones frontalières ont fait l'objet d'une attention politique et économique moindre que les autres zones, ce qui a gravement compromis leur développement et la sécurité humaine des communautés frontalières. Les maigres ressources publiques ont été investies ailleurs, à cause d'une participation politique quasi nulle des zones frontalières et en conséquence leurs demandes de services de base ont été négligées. Du fait de la marginalisation des communautés frontalières, les gouvernements, dans de nombreux domaines, sont

de plus en plus enclins à renforcer la gouvernance dans les régions frontalières par la décentralisation et le développement des politiques pour ces zones. La coopération transfrontalière deviendra ainsi une réalité dans de nombreux secteurs d'activité

Engagement communautaire : Le développement des zones frontalières exige des organismes publics qui adhèrent au principe de subsidiarité et repose sur la pleine participation des communautés frontalières à travers leurs différents représentants : les élus locaux, les autorités administratives locales, les chefs traditionnels et religieux, les associations professionnelles, les mouvements des femmes et les organisations de jeunesse, les groupements d'intérêt économique, comme les agriculteurs, les éleveurs, les commerçants, etc. L'engagement communautaire vise à introduire un changement de paradigme au sein duquel les communautés et les acteurs locaux des zones frontalières ne sont pas considérés comme faisant partie du problème par l'État, mais comme partie de la solution à l'inefficacité de la gouvernance des frontières et aux défis associés aux périphéries et régions frontalières. Les communautés locales sont au cœur de ces problèmes, souvent comme victimes, et pourraient facilement trouver le remède à leurs problèmes si elles sont positivement et concrètement impliquées. Elles sont des acteurs clés dans les dialogues transfrontaliers et la sécurité transfrontalière. Conformément à la Charte africaine sur les valeurs et les principes du service et de l'administration publique, et de la Charte africaine sur les valeurs et les principes de la décentralisation, la gouvernance locale et le développement local, l'engagement communautaire exige des concertations soutenues et une action délibérée des États et de leurs agences pour établir des relations institutionnalisées à long terme fondées sur l'avantage mutuel avec les com-

munautés frontalières pour améliorer la gouvernance de la frontière.

Le but ultime de l'engagement communautaire est de renforcer et de consolider les capacités nationales et locales pour régir leurs domaines et de mieux répondre aux menaces grâce à des capacités accrues et à la résilience. Cette stratégie considère en premier l'engagement communautaire ainsi que l'amélioration des services publics dans les zones frontalières pour conduire à une gouvernance efficace des frontières en Afrique

Coopération transfrontalière : Pour un succès et une durabilité du développement des zones frontalières, il est nécessaire d'utiliser la coopération transfrontalière à la fois comme principe et instrument. La coopération transfrontalière est caractérisée par la coopération des régions voisines le long d'une frontière impliquant tous les acteurs et concernant tous les domaines de la vie quotidienne et tournant autour de la résolution de problèmes pratiques. La coopération transfrontalière est un instrument contribuant à la cohésion sociale et territoriale : la proximité géographique, la parenté, les alliances et le partage des mêmes ressources et des mêmes intérêts, les acteurs locaux peuvent transformer les zones transfrontalières progressivement en un levier essentiel pour le renforcement du processus d'intégration régionale. La coopération transfrontalière implique une certaine stabilisation à travers l'institutionnalisation des contacts transfrontaliers au fil du temps. Son application assure que les États et les communautés locales exploitent les synergies plutôt que d'être en concurrence, de sorte que le fardeau de l'investissement, par exemple dans les infrastructures publiques, ne tombe pas sur un seul État ou qu'un déséquilibre de services ou de développement ne divise les communautés frontalières et ne favorise les

conflits. Cela est particulièrement vrai lorsque les communautés frontalières servent d'hôtes aux réfugiés et aux populations déplacées des pays voisins. La Convention de l'UA sur la coopération transfrontalière constitue le cadre juridique pour la mise en œuvre pratique de la coopération transfrontalière à tous les niveaux et prévoit la nécessité «de transformer les zones frontalières en zones de commerce et de coopération» par le biais de la promotion proactive de la paix et des relations de bon voisinage entre les États et les communautés frontalières.

Il faut néanmoins souligner le cas particulier des îles et des zones côtières dans la définition de mesures de coopération transfrontalière. La déclaration des Ministres africains chargés des questions de frontières du 17 mai 2012 recommande, à cet effet, l'application d'arrangements spécifiques à la situation des États insulaires. En outre, la Stratégie Maritime Intégrée Africaine, 2050 propose la création d'une Zone Maritime Combinée Exclusive, reflétant l'idée d'une coopération transfrontalière dans l'espace maritime africain.

Objectifs Spécifiques et Recommandations

Objectif 5A Favoriser la paix, les relations de bon voisinage et les investissements par le biais de la coopération transfrontalière



- Les CER et l'UA sont encouragés, sur la base du principe de subsidiarité, à mettre en place des mécanismes institutionnels et financiers pour soutenir les initiatives de coopération transfrontalière développées sur le continent.

- Accélérer le développement et l'application des dispositions légales et des cadres institutionnels et organisationnels pour une large opérationnalisation de la coopération transfrontalière visant à développer les régions frontalières.
- Développer des initiatives nationales et régionales de coopération transfrontalière notamment par l'administration commune des frontières, et à travers la mise en œuvre de projets de coopération transfrontalière dans les domaines du développement socio-économique, y compris le transport, la communication, le commerce, les activités agro-pastorales, l'artisanat, les ressources énergétiques, l'industrie, la santé, l'assainissement, l'eau, l'éducation, protection de l'environnement, des activités culturelles, sportives etc.
- Veiller à ce que les communautés frontalières aient un accès équitable à l'emploi, aux services et aux changements économiques, en particulier dans le cas des investissements industriels ou extractifs dans les zones frontalières.
- Délimiter et démarquer les frontières internationales (pilier 2) afin d'encourager l'investissement public dans les zones limitrophes et sensibiliser les communautés frontalières au sujet de son importance dans un souci de clarté, éviter les conflits intercommunautaires.
- Allouer des fonds suffisants pour financer des projets transfrontaliers, l'utilisation des synergies dans l'investissement avec les pays voisins et, si possible, établir des accords sur l'utilisation partagée des infrastructures et des services (par exemple la santé) pour les communautés frontalières des deux pays.
- Grâce à des acteurs locaux, promouvoir la culture, les valeurs et les traditions des communautés transfrontalières afin de renforcer le bon voisinage et la cohabitation pacifique dans la zone limitrophe.
- Reconnaître la position stratégique des communautés frontalières et s'engager sincèrement avec elles pour bâtir la confiance et la compréhension mutuelle entre elles et les autorités publiques, développer des visions communes et entièrement les engager dans la gouvernance de la frontière.
- Reconnaître les besoins spécifiques des communautés vivant à une certaine distance de la frontière, le cas échéant, établir des règlements spéciaux transfrontaliers, et informer les communautés frontalières ainsi que des agents des services frontaliers sur leurs droits et obligations.
- Faciliter, par des mesures spécifiques, le passage aux frontières pour des raisons productives, économiques et sociales par les communautés frontalières.
- Renforcer les capacités des communautés dans le domaine de la gestion de projets transfrontaliers, et s'assurer que les activités relatives à la coopération transfrontalière sont effectivement conduites par les autorités locales et les communautés locales.

Objectif 5B Transformer les frontières grâce à l'engagement des communautés frontalières et au développement des zones frontalières



- Développer les capacités de plaidoyer des associations nationales et de la société civile locale et leur permettre de participer dans la gouvernance des zones frontalières.
- Encourager la mise en place de régimes de sécurité transfrontaliers locaux, y compris des systèmes de police communautaire et des mécanismes de règlement des différends transfrontaliers, tout en affirmant que la responsabilité première de la sécurité des frontières incombe aux autorités publiques.
- Veiller à ce que les communautés frontalières bénéficient et contribuent aux projets d'infrastructures intégratives transcontinentales comme ceux prévus dans l'Agenda 2063.
- Renforcer les capacités de plaidoyer des associations nationales et les sociétés civiles locales et leur implication dans les processus d'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de la gouvernance publique transfrontalière.
- Assurer que tous les groupes sont représentés et accorder une attention particulière à la participation des groupes qui courent le risque d'être marginalisés, les femmes, les minorités, les groupes ethniques isolés, les personnes non sédentaires comme les pasteurs, les handicapés, les jeunes et les personnes âgées.
- Renforcer le rôle des autorités locales et la société civile dans la gestion commune des ressources transfrontalières telles que

l'utilisation des zones forestières, de la faune, des points d'eau et de pâturages, en tenant compte particulièrement de la transhumance transfrontalière et en veillant à ce que les populations dans les zones de réception reçoivent des informations sur l'arrivée des animaux et s'y préparent en conséquence.

Objectif 5C Développer et préserver les zones côtières, les frontières maritimes et les États insulaires



- Encourager les États membres de l'UA à revendiquer leurs frontières maritimes, leurs eaux territoriales et leurs zones économiques exclusives conformément à la CNUDM et aux autres instruments juridiques maritimes internationaux.
- Accélérer la délimitation des frontières maritimes africaines, où un tel exercice n'a pas encore eu lieu.
- Encourager les États côtiers et insulaires à développer des initiatives conjointes de gestion et d'exploitation des ressources naturelles transfrontalières.
- conclure des arrangements économiques conjoints et des arrangements de sécurité conjoints pour exploiter et protéger les eaux territoriales et les zones économiques exclusives telles que proposées dans la Zone Maritime Combinée Exclusive de l'Afrique dans la Stratégie Maritime Intégrée Africaine (AIMS).

5 DEPLOIEMENT DE LA STRATEGIE ET LE ROLES DES PARTIES PRENANTES

La mise en œuvre de la stratégie sera articulée sur l'Agenda 2063. À partir de l'adoption de la stratégie, la première période de mise en œuvre sera planifiée en adéquation avec le premier le Plan décennal 2013-2023 de l'Agenda 2063. Sa réalisation sera poursuivie et programmée en lien étroit avec les quatre autres plans subséquents de l'Agenda 2063. La Stratégie s'appuiera, à cet effet, sur des feuilles de route de mise en œuvre en priorité centrée sur les besoins et les capacités des Etats membres dans toutes les régions. Cette stratégie vise à promouvoir une approche holistique, intégrée et concertée à la gouvernance des frontières.

Les rôles et les responsabilités principales suivantes sont envisagés :

États Membres de l'UA

Les Etats membres sont encouragés, dans le plein respect de leur souveraineté, à prendre les mesures suivantes :

- Elaboration d'une politique nationale exhaustive de gouvernance des frontières incluant des cadres normatifs, institutionnels, de collaboration et financiers contenant également des composantes de partenariat et de communication stratégique et qui s'inspirent des politiques et des documents législatifs de l'UA et des CER.
- Mobilisation des ressources nécessaires, élaboration de feuilles de route et la mise en œuvre de la stratégie au niveau national et bilatéral, ainsi que l'envoi régulier des rapports aux CER/CUA pour alimen-

ter la rédaction du rapport annuel de l'UA sur l'état des frontières africaines.

Communautés Economiques Régionales

Les Communautés Economiques Régionales sont invitées à conduire les mesures suivantes : Coordination de l'élaboration des feuilles de route de mise en œuvre des activités de coopération régionales agréées dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie de gouvernance des frontières par les Etats membres. :

- Facilitation du dialogue et de l'échange d'expériences entre les États membres. .
- Des échanges sur les bonnes pratiques entre les CER seront organisés et planifiés dans la stratégie de déploiement (chapitre 5) et les opportunités comme la réunion de coordination UA-CER sur la gestion des frontières.

- Appui aux États membres, à leur demande, dans l'élaboration, la mobilisation des ressources et la mise en œuvre des projets/programmes liés à la stratégie de gouvernance de la frontière.

Commission Africaine de l'Union africaine

- Le PFUA est invité à élaborer un modèle duquel les Etats membres s'inspireraient pour assurer la mise en œuvre des objectifs de la stratégie de gouvernance des frontières.
- Par ailleurs, le PFUA est invité à organiser une réunion annuelle de suivi à laquelle seront conviés les représentants des Etats membres ou leurs points focaux ; les représentants des CER et les experts techniques de la Commission. Aux cours de la réunion de suivi, les participants passeront en revue la mise en œuvre de la stratégie sur la base d'une présentation analytique des rapports nationaux ; échangeront leurs expériences en matière de gouvernance des frontières et feront des recommandations à toutes les parties prenantes.

Suivi et évaluation

La stratégie, pour sa bonne mise en œuvre, devra se doter d'un dispositif de suivi –évaluation permettant de mesurer le niveau d'atteinte des objectifs et résultats obtenus. Un plan annuel de suivi et une évaluation périodique seront élaborés et renseignés par un système de collecte, stockage, traitement, analyse et diffusion des informations rela-

tives aux actions conduites dans le cadre de la stratégie.

Communication

La stratégie de l'UA pour la gouvernance des frontières se doit d'être pleinement appropriée par les Etats membres, les CER et les citoyens du continent. Pour ce faire, elle devra faire l'objet d'une popularisation via des canaux divers : journaux, émissions radiophoniques, messages télévisés, bulletins d'informations, réseaux sociaux, sites Web, etc. Une stratégie et des plans de communication seront élaborés et mise en œuvre de façon coordonnée par CUA, les CER et les Etats membres.

Mobilisation des ressources

La mise en œuvre de la Stratégie de l'UA pour la gouvernance des frontières nécessite des moyens financiers conséquents. La CUA devra procéder à une évaluation exhaustive de ses coûts financiers afin de mieux définir sa stratégie de mobilisation des ressources. Celle-ci s'appuiera sur une diversification des sources de financement. Devront être sollicitées dans cette perspective, les ressources internes de la CUA, celles budgétaires des Etats membres et les contributions des partenaires au développement ainsi que les apports du secteur privé. Les Etats membres sont en outre encouragés à apporter des contributions en nature, en ressources humaines et matérielles pour la mise en œuvre de cette stratégie. Ils sont également encouragés à explorer d'autres formes innovantes de financement telles que le Partenariat Public Privé et les possibilités offertes par les systèmes de financement décentralisés.



Union
Africaine



2020

SILENCING THE GUNS:
Creating Conducive Conditions for Africa's Development

Programme Frontière de l'Union africaine (PFUA)
Division de Prévention des Conflits et de l'Alerte Rapide
Département Paix et Sécurité
Commission de l'Union africaine
Email : Situationroom@africa-union.org
Tel. : +251 11552 6373
Twitter : @AU_PSD
Facebook : <https://www.facebook.com/au.psd1>
Site web : <http://www.peaceau.org>