

Aires protégées transfrontalières pour la paix et la coopération

Document basé sur les actes des ateliers
tenus à Bormio (1998) et à Gland (2000)

Trevor Sandwith, Clare Shine, Lawrence Hamilton
and David Sheppard

Adrian Phillips, Rédacteur de la collection

Commission Mondiale des Aires Protégées (CMAP)

Collection *Guides des meilleures pratiques pour les aires protégées* N° 7

**UICN – Union mondiale pour la nature
2001**

Remerciements

Cette publication est le résultat d'un travail conjoint entre deux commissions de l'UICN : la Commission mondiale des aires protégées (CMAP) et la Commission du Droit de l'Environnement (CEL). Les matériaux rassemblés dans ce guide ont été générés lors de trois réunions convoquées par la CMAP à Somerset West, Afrique du Sud (octobre 1997), à Bormio, Italie (mai 1998) et à Gland, Suisse (février 2000). Ces réunions s'inspiraient d'un atelier antérieur (1995), parrainé conjointement par la CMAP et les Parcs Nationaux des Alpes australiennes, qui avait analysé des expériences de la coopération transfrontalière recueillies auprès de 33 directeurs d'aires protégées représentant 18 pays.

Cette publication a été rédigée par Trevor Sandwith, Clare Shine, Lawrence Hamilton et David Sheppard, avec le soutien de Pedro Rosabal du Programme de l'UICN pour les Aires Protégées et de Charles di Leva et de Françoise Burhenne-Guilmin du Centre du Droit de l'Environnement de l'UICN. Au nombre de ceux qui ont contribué aux ateliers de Bormio et de Gland, sont Faisal Abu-Izzeddin, Milena Bellini, Carlos Chacon, José Cisneros, Rob Davies, Juliet Fall, Alfredo Guillet, Sam Kanyamibwa, Annette Lanjouw, Kathy Mackinnon, Gonzalo Oviedo, Patrizia Rossi, Tom Rotherham, Alberto Salas, Johanna Sutherland, Richard Tarasofsky, Renier Thiadens, Alvaro Umana, Samson Werikhe, Arthur Westing et Nattley Williams. Du matériel supplémentaire et des commentaires sur la première version du manuscrit ont été fournis par Salman Abu-Rukun, Gerardo Budowski, Juan Castro-Chamberlain, Javier Claparols, Eliezer Frankenberg, Linda Hamilton, John Hanks, Elizabeth Hughes, Alison Ormsby, Peter Schachenmann et surtout par Adrian Phillips et Hanna Jaireth. En plus de ses commentaires utiles, Dorothy Zbicz a généreusement fourni la liste mondiale des aires protégées qui se trouvent à cheval sur des frontières internationales (voir Annexe 1). Les cartes régionales mises à jour relatives à ces aires ont été fournies par le PNUE-CSCM (Annexe 2).

De l'aide financière pour les réunions et pour le travail de suivi a été généreusement fournie par le Gouvernement Italien par l'intermédiaire du Directeur Général Italien pour la Coopération au Développement. Un grand nombre d'organismes ont soutenu la réunion en Afrique du Sud en 1997, y compris : La Peace Parks Foundation (Afrique du Sud), le Programme de l'UNESCO sur l'Homme et la Biosphère, l'USAID, le Service des Parcs Nationaux des Etats-Unis, le Ministère Américain des Affaires Étrangères, la Banque Mondiale (Service de l'Environnement), le WWF, AVIS (Location de voitures), Nedbank Limited, SANLAM, South African Airways Corporation, Stellenbosch Farmers' Winery limited, Syfrets Limited et l'Hôtel Lord Charles.

Cette publication a bénéficié de l'appui financier du Gouvernement Italien par l'intermédiaire de son Ministère des Affaires Étrangères, du Ministère Américain de l'Intérieur, du Ministère Néerlandais des Affaires Étrangères, de la Banque Mondiale, de Conservation International, ainsi que de l'UICN et l'Université de Cardiff.

Abréviations et acronymes

AP	Aire Protégée
APTF	Aire Protégée Transfrontalière
ATFC	Aire Transfrontalière de Conservation
CEL	Commission du Droit de l'Environnement de l'UICN
CICR	Comité International de la Croix-Rouge
CITES	Convention sur le Commerce International des Espèces d'Animaux ou de Plantes Rares ou Menacées
CMAP	Commission Mondiale des Aires Protégées de l'UICN
CMS	Convention sur la Conservation des Espèces d'Animaux Migrateurs
EIA	Étude d'Impact Environnemental
FEM	Fonds pour l'Environnement Mondial
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Agence allemande de coopération technique)
MAB	Programme de l'UNESCO sur l'Homme et la Biosphère
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONU	(Organisation des) Nations Unies
PAP	Programme sur les Aires Protégées (de l'UICN)
PE	Protocole d'Entente
PNUE-CSCM	Programme des Nations Unies sur l'Environnement – Centre de Surveillance de la Conservation Mondiale
Ramsar	Convention sur les zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau
RTB	Réserve Transfrontalière de la Biosphère
SADC	Communauté de Développement de l'Afrique Australe
UICN	Union Internationale pour la Conservation de la Nature et des ses ressources (Union mondiale pour la Nature)
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture
UNHCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés
WWF	Fonds Mondial pour la Nature

1. Introduction et définitions

1.1 Contexte

Il existe de nombreux exemples à travers le monde d'interaction et de coopération bien établies entre deux ou plusieurs aires protégées contiguës séparées par des frontières internationales ou sous-nationales. On reconnaît depuis longtemps que de telles zones ont une valeur symbolique pour la coopération pacifique entre nations et qu'elles recèlent des avantages pratiques pour la gestion coordonnée ou conjointe de la conservation. Dès 1932, le Parc International de la Paix Waterton-Glacier a été désigné pour commémorer la longue histoire de paix et d'amitié entre le Canada et les États-Unis, et pour mettre en valeur les liens tant naturels que culturels entre les deux pays. Plus récemment, plusieurs initiatives ont exploré les possibilités de développer de tels liens : non seulement par l'intermédiaire des aires protégées transfrontalières (APTF), dont certaines peuvent être gérées comme une seule unité par les nations ou les autorités concernées, mais aussi dans des situations où la gestion des ressources naturelles transfrontalières n'implique pas nécessairement des aires protégées (Griffin, 1999). La présente publication étudie la situation spécifique où il y a – ou où il pourrait y avoir – une coopération transfrontalière impliquant des aires protégées, et où la conservation ainsi que la coopération pacifique constituent des objectifs importants. Elle couvre également les processus qui mènent à la mise en place des APTF et le concept des Parcs pour la Paix.

Depuis 1997, l'UICN se charge de la promotion d'une initiative sur les Parcs pour la Paix comme outil visant à consolider la coopération régionale pour la conservation de la biodiversité, la prévention et la résolution des conflits, la réconciliation, et le développement durable au niveau régional. Ce travail s'est effectué dans le cadre d'un partenariat entre la Commission Mondiale des Aires Protégées (CMAP) de l'UICN, le Programme sur les Aires Protégées (PAP) de l'UICN, la Commission du Droit de l'Environnement (CEL) de l'UICN, et la Fondation des Parcs de la Paix (Peace Parks Foundation – Afrique du Sud)¹. Des concepts et des principes directeurs ont été dégagés à la suite de plusieurs événements, dont :

- la Conférence Internationale de l'UICN sur les Aires Protégées Transfrontalières comme Véhicule de Coopération Internationale (Le Cap, Afrique du Sud, 1997),
- le Symposium International sur les Parcs pour la Paix (Bormio, Italie, 1998),
- une réunion de suivi sur les Parcs pour la Paix : la Promotion d'un Partenariat Global (Gland, Suisse, 2000).

¹ La Peace Parks Foundation a pour mission de faciliter la mise en place d'Aires Protégées Transfrontalières au sein de la Communauté de Développement de l'Afrique Australe (SADC), de soutenir le développement économique durable, la conservation de la biodiversité, et la paix et la stabilité régionales. Elle est l'un des partenaires du Partenariat Global pour les Parcs de la Paix que l'on envisage (voir Section 1.1 (iv)).

L'initiative des Parcs pour la Paix s'inspire également d'autres travaux entrepris par l'UICN/CMAP sur les parcs transfrontaliers et sur la coopération dans les aires protégées transfrontalières. Une des premières initiatives fut l'Atelier sur les Parcs Transfrontaliers, tenu à Banff, au Canada, en 1988 (Thorsell, 1990). Plusieurs activités en Europe ont été engendrées par le programme de l'UICN/CMAP « Parcs pour la Vie : une action pour les Aires Protégées en Europe », où la coopération transfrontalière a été reconnue comme une priorité (UICN, 1994 ; Cerovsky, 1996 ; Brunner, 1999). Un atelier international important tenu en 1995 en Autriche portait sur la coopération dans les aires protégées transfrontalières de montagne et a fourni une impulsion supplémentaire pour l'initiative présente (Hamilton *et al.* 1996).

Un certain nombre d'organismes se sont employés à établir un ensemble de pratiques et de principes directeurs relatifs au concept de Parc pour la Paix. On compte parmi ces organismes le Fonds Mondial pour la Nature (WWF), qui est en train de jouer un rôle important dans la promotion et la mise en œuvre de projets de terrain en matière de planification et de gestion des APTF, et l'Université de la Paix des Nations Unies, qui a favorisé le concept d'un partenariat mondial pour promouvoir les objectifs des Parcs pour la Paix.

Les participants à ce processus sont d'accord sur la nécessité de consolider les conseils, et en particulier de produire :

- (i) Une définition provisoire des « Parcs pour la Paix ». Celle-ci aidera à reconnaître et/ou à désigner des aires qui satisfont aux critères convenus ;
- (ii) Un guide pour la coopération transfrontalière dans les aires protégées. Un tel guide aidera les directeurs et agences de conservation à développer et à gérer les APTF pour les besoins de la conservation de la nature, accentuera la valeur de ces aires pour la promotion de la paix, de la coopération et du développement humain, et renforcera la prise de conscience des principes et des meilleures pratiques qui sous-tendent la coopération transfrontalière ;
- (iii) Un projet de Code pour les aires protégées transfrontalières en temps de paix et de conflit armé. Ce code fournira un cadre clair à tous ceux qui s'occupent de la mise en place et de la gestion de telles aires, et en particulier en ce qui concerne la prévention ou l'atténuation des conflits au sein et aux alentours des APTF ;
- (iv) Une proposition de projet pour un Partenariat Mondial relatif aux Parcs pour la Paix.

Les points (i) à (iii) ci-dessus sont présentés dans ce document (chapitres 1, 2 et 4 respectivement), avec des matériaux utiles et des éléments légaux repris dans les Annexes. Les participants ont élaboré un projet de proposition (iv) qui est actuellement à l'étude. Bien que le Guide et le Projet de Code se destinent à un public légèrement différent, ils sont publiés ensemble en raison de la nécessité de placer les meilleures pratiques sur le terrain dans un contexte juridique et diplomatique plus large. En effet, les APTF devraient toujours être développées en reconnaissant pleinement les

opportunités de conservation et de coopération qui existent aux niveaux local, national et international.

Un Groupe de Travail chargé des Aires Protégées Transfrontalières a été mis en place par l'UICN/CMAP afin de contribuer aux objectifs stratégiques de la CMAP. Tout commentaire sur la présente publication et toute suggestion et contribution en vue du programme d'activités du Groupe du Travail peuvent être adressés au Président du Groupe du Travail, Programme de l'UICN sur les Aires Protégées, soit en lui écrivant au 28 rue de Mauverney, 1196 Gland, Suisse ; soit en visitant le site Web de l'UICN/CMAP : www.wcpa.IUCN.org.

1.2 Définitions

Il existe une certaine confusion au sujet des termes employés dans ce domaine. L'encadré 1 (ci-dessous) présente un ensemble hiérarchique ou imbriqué de définitions adoptées par l'UICN dans cette publication. Le point de départ est la définition convenue de « aire protégée » ; les APTF sont des types spéciaux d'aire protégée ; et les Parcs pour la Paix sont un type spécial d'APTF.

Encadré 1. Définitions

Aire protégée

Une étendue de terre et/ou de mer spécialement consacrée à la protection et à la conservation de la diversité biologique² et des ressources naturelles et culturelles qui y sont associées, et gérée par des moyens juridiques ou par tout autre moyen efficace (UICN, 1994a).

Aire Protégée Transfrontalière (APTF)

Une étendue de terre et/ou de mer qui est à cheval sur une ou plusieurs frontières entre des États, des unités sous-nationales telles que des provinces et des régions, des zones autonomes et/ou des zones qui tombent en dehors des limites de la souveraineté ou de la juridiction nationales, dont les parties constitutives sont spécialement consacrées à la protection et à la conservation de la diversité biologique et des ressources naturelles et culturelles qui y sont associées, et gérée en coopération par des moyens juridiques ou par tout autre moyen efficace (UICN, 1994a).

² La diversité biologique ou « biodiversité » au sens le plus général dénote « la variabilité entre les organismes vivants de toute origine, y compris, entre autres, les écosystèmes terrestres, marins et les autres écosystèmes aquatiques, et les complexes écologiques dont ils font partie ; cela comprend la diversité au sein d'une même espèce, entre espèces et entre écosystèmes » (Convention sur la Diversité Biologique, Article 2). Cette diversité embrasse ainsi les paysages, les écosystèmes, les espèces et les gènes, de même que les processus écologiques qui les soutiennent, et elle constitue la base de la vie sur terre et du développement durable humain. Le terme devrait donc être interprété, le cas échéant, de manière à inclure la conservation et la gestion des fonctions et services associés aux écosystèmes.

Parcs pour la Paix

Les Parcs pour la Paix sont des aires protégées transfrontalières qui sont officiellement consacrées à la protection et à la conservation de la diversité biologique et des ressources naturelles et culturelles qui y sont associées, ainsi qu'à la promotion de la paix et de la coopération.

Quelques points à noter au sujet de ces définitions :

- Dans la plupart des cas, « transfrontalier » implique le contexte de la coopération internationale. Toutefois, le terme peut renvoyer également à la coopération entre des ressorts territoriaux sous-nationaux voisins, y compris des zones autonomes. Ce type d'approche peut être particulièrement utile dans des situations où des États anciennement divisés ont été réunifiés, ou dans le cas où une action unilatérale de la part de ces ressorts territoriaux ferait obstacle aux objectifs de conservation et de coopération.
- Le terme « gérée en coopération » a été ajouté à la deuxième partie de la définition d'une APTF, bien qu'il ne paraisse pas dans la définition d'une aire protégée en tant que telle. La raison en est que la coopération entre deux ou plusieurs aires protégées individuelles est une condition nécessaire pour qu'une aire soit reconnue comme APTF. Il s'ensuit qu'il y aura des cas d'aires protégées qui sont physiquement contiguës et se trouvent de part et d'autre d'une même frontière mais qui ne sont pas reconnues comme APTF, aux termes du présent guide, dans la mesure où il n'existe aucune coopération entre les aires protégées individuelles concernées. Comme principe de base, le niveau de coopération devrait atteindre au moins le niveau 1 (selon la présentation de l'Encadré 3.2) pour qu'une aire soit reconnue comme APTF.
- L'Université pour la Paix des Nations Unies a employé le terme 'Parc de la Paix' (Peace Park) pour désigner les « aires protégées dont l'histoire a été considérablement marquée par des conflits » (Gerardo Budowski, *pers. comm.*³), que ces aires se trouvent ou non dans une situation transfrontalière. Toutefois, ce guide réserve le terme « Parcs pour la Paix » au sous-ensemble particulier d'aires protégées où il y a un objectif clair de biodiversité, un objectif clair de paix *et* une coopération entre au moins deux pays ou autorités sous-nationales.
- Puisque les APTF ainsi que les Parcs pour la Paix sont des sous-ensembles d'aires protégées, ils doivent toujours se conformer non seulement à la définition de l'UICN d'une aire protégée (Encadré 1.1) mais aussi à l'une des catégories déterminées par l'UICN pour la gestion des aires protégées (voir Encadré 1.2).

³ Gerardo Budowski, Vice-Président, Université pour la Paix des Nations Unies, Costa Rica
www.upeace.org

- Le concept des Parcs pour la Paix soulève quelques questions nouvelles pour les gestionnaires d'aires protégées, questions qui sont approfondies dans les sections 1.3 et 1.4.

Encadré 1.2. Catégories de l'UICN pour la Gestion des Aires Protégées (UICN, 1994a)

- I. Réserve naturelle/Aire de nature sauvage : aire protégée qui est gérée principalement à des fins d'étude scientifique ou de protection des ressources sauvages
- II. Parc national : aire protégée qui est gérée principalement dans un but de protection de l'écosystème et de récréation
- III. Monument naturel : aire protégée qui est gérée dans le but principal de conserver les éléments naturels spécifiques
- IV. Aire de gestion et d'aménagement des habitats/espèces : aire protégée qui est gérée dans un but de conservation au moyen d'interventions actives
- V. Site protégé (terrestre/ marin) : aire protégée qui est principalement gérée dans un but de conservation du paysage et de récréation
- VI. Aire protégée aux ressources aménagées : aire protégée qui est gérée dans le but principal de l'utilisation durable de ses écosystèmes naturels

1.3 Objectifs des Parcs pour la Paix

L'identification/désignation des Parcs pour la Paix par les autorités coopérantes ne doivent inclure que les zones où les objectifs d'aménagement convenus reconnaissent à la fois un but de protection et un but de paix.

Les Parcs pour la Paix doivent être fondés sur la reconnaissance du principe que la sécurité humaine, la bonne gouvernance, le développement équitable et le respect des droits de l'homme sont interdépendants et indivisibles. Le meilleur moyen d'approcher la paix est de s'attaquer aux causes profondes du conflit et en favorisant le développement durable, l'État de droit et l'adhésion aux droits de l'homme, que ce soit au niveau civil, politique, économique, social ou culturel.

Les objectifs spécifiques des Parcs pour la Paix peuvent inclure les aspects suivants :

- (i) Soutenir la coopération à long terme pour la conservation de la biodiversité, des services écologiques, et des valeurs naturelles et culturelles au-delà des frontières ;
- (ii) Promouvoir l'aménagement de l'écosystème au niveau du paysage par l'intermédiaire de l'aménagement bio-régional intégré du territoire ;

- (iii) Susciter la confiance, la compréhension, la réconciliation et la coopération entre et parmi les pays, communautés, agences et autres acteurs ;
- (iv) Prévenir et/ ou résoudre les tensions, notamment en ce qui concerne l'accès aux ressources naturelles ;
- (v) Promouvoir la résolution des conflits armés et/ ou la réconciliation à l'issue des conflits armés ;
- (vi) Partager les compétences et l'expérience en matière de gestion de la biodiversité et des ressources culturelles, notamment les recherches coopératives et la gestion de l'information ;
- (vii) Promouvoir des programmes de gestion coopérative plus efficaces ;
- (viii) Promouvoir l'accès aux ressources naturelles et l'utilisation équitable et durable de ces ressources, dans le respect du principe de souveraineté nationale ;
- (ix) Accroître les bénéfices de la conservation et promouvoir le partage des bénéfices avec les parties prenantes par-delà les frontières.

1.4 Critères de classement relatifs aux Parcs pour la Paix

Il n'existe pas de procédure internationalement reconnue pour classer les Parcs pour la Paix qui soit similaire au tableau de classement pour sélectionner les Sites du Patrimoine mondial, les Sites Ramsar ou les Réserves de la Biosphère. Au niveau national, on a pu assister à des approches radicalement différentes dans la désignation des sites comme « parcs pour la paix », dans les cas où ils commémorent une histoire de conflit ou bien favorisent la paix. Par ailleurs, un certain nombre de APTF ont été nommées « Parcs Internationaux de la Paix » (International Peace Parks).

L'UICN estime qu'il peut être utile d'élaborer un processus international de certification pour guider le classement, conformément aux définitions et objectifs proposés plus haut. Le développement d'un tel processus de classification pourra être poursuivi à l'avenir par les agences intéressées, notamment l'UICN/CMAP, l'UICN/CEL, l'Université de la Paix des Nations Unies et la Fondation pour les Parcs de la Paix. Par conséquent, les critères suivants pour le classement des Parcs pour la Paix ne sont proposés qu'à titre de jalons provisoires à ce sujet :

- (i) Il doit y avoir au moins deux aires protégées, telles qu'elles ont été définies par l'UICN, ayant en partage une frontière nationale ou sous-nationale commune ;
- (ii) En plus des objectifs de biodiversité et de tout objectif culturel, il doit y avoir le but explicite de promouvoir la paix et la coopération ou d'encourager la paix et la réconciliation pendant et après un conflit armé ;
- (iii) Un accord multilatéral de coopération doit être conclu par les instances compétentes au nom des nations ou des autorités concernées ;

- (iv) Un dispositif de gestion conjointe doit être mis en place par les agences responsables des aires protégées ;
- (v) Des programmes de gestion et de développement coopératifs doivent être conçus et mis en œuvre par ces parties, de manière à impliquer tous les acteurs intéressés ;
- (vi) Le Guide de Coopération Transfrontalière dans les Aires Protégées (Chapitre 3) doit être soigneusement étudié par les parties ;
- (vii) Les parties doivent se laisser guider par, et adhérer aux éléments du projet de Code pour les Aires Protégées Transfrontalières en Temps de Paix et de Conflit Armé (Chapitre 4).

3. Guide des meilleures pratiques

La collection « Guides de la Gestion des Aires Protégées » de l’UICN/Cardiff est conçue à l’intention des gestionnaires d’aires protégées, mais aussi des fonctionnaires, des décideurs, des ONG, des leaders communautaires, des bailleurs de fonds, etc. Comme tous les guides de la collection, ce guide sur les APTF ne représente pas un ensemble de règles mais plutôt de conseils.

En l’occurrence, les conseils ont été rédigés dans l’optique de servir en temps de paix entre les pays impliqués – conjoncture la plus propice à la réalisation d’une coopération véritable. Toutefois, la plupart des conseils devraient être applicables et réalisables en temps de désaccord, voire de conflit armé. Le présent guide devrait être utile également pour favoriser un retour à la normale après des périodes de conflit armé. Il complète le projet de Code pour les Aires Protégées Transfrontalières en Temps de Paix et de Conflit Armé (Chapitre 4).

Comme pour tous les guides UICN/Cardiff, les conseils proposés dans ce document doivent être adaptés aux conditions locales. Puisqu’ils ne peuvent couvrir toutes les situations possibles, il se peut qu’il faille les modifier afin de réaliser des objectifs définis localement. L’objectif principal est donc d’encourager la réflexion et d’aider à identifier les actions qui conviennent le mieux à chaque situation particulière. À la lumière de l’expérience acquise au fur et à mesure, il est envisagé d’actualiser ces conseils de temps en temps. Aussi l’UICN serait-elle heureuse de recevoir les commentaires des utilisateurs.

Les conseils sont disposés sous neuf rubriques :

1. Identification et promotion des valeurs communes
2. Implication des populations locales et partage des bénéfices
3. Obtention et maintien du soutien des décideurs
4. Promotion d’activités coordonnées et conjointes
5. Réalisation d’une planification et d’un développement coordonnés des aires protégées
6. Élaboration des accords de coopération
7. Vers un financement durable
8. Suivi et évaluation des progrès
9. Gestion de la tension ou du conflit armé

3.1 Identification et promotion des valeurs communes

Toutes les APTF partagent quelque ressource naturelle commune, service écologique, caractéristique exceptionnelle du paysage ou espèce animale, ou quelque valeur culturelle commune. Il peut s’agir d’un plan d’eau, d’une montagne, d’un désert, d’un animal rare ou d’une communauté indigène. Abstraction faite de tout objectif de paix, l’existence d’une telle ressource partagée constitue en soi une bonne raison de

coopérer en matière de gestion. Les conseils suivants aideront à identifier et à développer les valeurs communes :

- 3.1.1 Commencer par des démarches modestes, impliquant d'habitude des mesures de conservation parallèles dans des pays contigus. Avancer vers un dialogue plus soutenu et une augmentation des échanges, vers le partage de l'information ou l'entreprise d'enquêtes conjointes, afin d'approfondir la compréhension de la ressource commune. Un forum conjoint peut souvent faciliter ce processus. Dans tous les cas, on doit adopter un processus souple et adaptable afin de prendre en compte les conditions changeantes au niveaux politique, social, socio-économique et macro-économique.

Exemple : La conservation des biomes forestiers de l'Indochine au niveau régional du paysage exige une action parallèle et compatible au Cambodge, au Laos et au Vietnam. Cette action a été facilitée en fixant des buts grâce à une démarche transfrontalière coordonnée et financée par des bailleurs de fonds.

- 3.1.2 Forger une vision commune basée sur la ressource partagée.

Exemple : Il a été suggéré que la conservation des grues dites du Japon et des grues à cou blanc faciliteront la coopération entre la Corée du Nord et la Corée du Sud dans l'éventuel établissement d'une APTF le long de la zone démilitarisée entre les deux pays.

- 3.1.3 Utiliser cette ressource partagée comme symbole visible pour qu'elle devienne un thème unificateur. Elle pourrait servir de logo commun aux deux APTF.

Exemple: Un logo stylisé représentant un oiseau a été adopté pour les trois unités d'État dans le Parc National Hohe Tauern en Autriche. Un autre logo figurant un oiseau est employé dans les parcs Neusiedlersee/Fertö situés de part et d'autre de la frontière entre l'Autriche et la Hongrie. Un même nom est employé de part et d'autre de la frontière en Karkonosze (Pologne) et Krkonose (République Tchèque). Le gorille de montagne est un thème unificateur dans un complexe d'aires protégées à cheval sur trois pays africains. Voir Encadré 3.1.

Box 3.1. Le Programme International de Conservation des Gorilles (IGCP) dans les Virunga

Le PICG est une initiative conjointe entre les autorités de trois aires protégées et trois organisations non gouvernementales de conservation : l'Institut Congolais pour la Conservation de la Nature, l'Office Rwandais du Tourisme et des Parcs Nationaux, Uganda Wildlife Authority, African Wildlife Foundation (AWF), Fauna and Flora International (FFI) et le WWF. Le PICG a été lancé en 1991 dans le but d'assurer la survie et la conservation à long terme du gorille de montagne et la biodiversité de la forêt afro-montagnarde du nord-ouest rwandais, du sud-ouest ougandais et de l'est congolais.

Un communiqué de presse (24 janvier 2001), émis conjointement par l'AWF, le WWF et FFI, annonce qu'il y a eu une augmentation importante (10%) de la population des gorilles de montagne, menacés d'extinction. On y note que cette réussite « prouve que, même dans une région où tout le monde s'est concentré sur le conflit et sur les crises, il y a de l'espoir... Il y a un avenir pour les populations comme pour la faune sauvage dès lors que les gens coopèrent malgré leurs différences politiques. »

3.1.4 Soutenir le travail d'autres parties, telles que les ONG, là où cela sert la cause des APTF, par exemple en faisant du lobbying pour s'opposer à un développement indésirable.

3.1.5 Promouvoir conjointement l'aire protégée dans d'autres fora, ce qui renforcera le sentiment de participer à quelque chose de spécial et aidera à être davantage reconnu, tout en contribuant à la coopération régionale.

Exemple : Considérer s'il est opportun de préparer une nomination conjointe au statut de Patrimoine mondial, de Ramsar ou de Réserve de la Biosphère.

3.1.6 Médiatiser les caractéristiques naturelles (par exemple une rivière ou chaîne de montagnes) et les aménagements (par exemple un sentier de randonnée) des aires protégées qui s'étendent des deux côtés de la frontière.

3.1.7 Collaborer à la promotion du tourisme en accentuant les manières dont les aires protégées et les pays se complètent les uns les autres. La coopération dans le développement des produits touristiques (par exemple la conception et l'emplacement des sentiers et des sites, ou les stratégies de marketing qui exploitent le concept des « Parcs pour la Paix ») peuvent accroître l'efficacité de tels investissements.

Exemple : Cette approche pourrait convenir au complexe formé par Semliki Wildlife Reserve et Ruwenzori Mountains National Park tous deux en Ouganda), et le Parc National des Virunga (République Démocratique du Congo), où les composantes individuelles ne représentent peut-être pas une destination suffisamment attractive. Dans ce cas, il pourrait être utile également de convaincre les dirigeants politiques qu'il peut y avoir des avantages à sauvegarder un environnement sûr pour le tourisme, dans une région qui a beaucoup souffert des effets de conflits armés.

- 3.1.8 Accueillir conjointement des événements qui favorisent les valeurs communes, telles qu'une réunion de travail sur les APTF, un atelier consacré aux écrivains spécialisés dans la nature, ou des réunions destinées aux résidents ou aux utilisateurs locaux des parcs.
- 3.1.9 Partager des sorties éducatives qui impliquent les communautés locales (Voir par exemple l'Encadré 3.2).
- 3.1.10 Se concentrer sur les questions qui unifient plutôt que sur celles qui divisent. L'essentiel des APTF est la coopération au-delà des frontières. Une trop grande attention sur les frontières elle-mêmes peut compromettre l'objectif de la coopération.

Encadré 3.2 : Comment rapprocher les communautés

Les événements sociaux sont très utiles pour promouvoir ou consolider les valeurs communes, tant au niveau des membres du personnel qu'au niveau de la communauté locale. Dans les aires protégées Alpi Marittime (Italie) / Mercantour (France), une sortie sur le terrain est organisée chaque année pour le personnel, avec des concours de ski et autres jeux sportifs. Le personnel participe aussi aux fêtes organisées par les habitants: la fête italienne du seigle a lieu chaque année à Sant'Anna di Valdieri du côté italien. À cette occasion, beaucoup de Français locaux, dont certains sont de souche italienne, traversent les cols de montagne pour participer à la fête.

3.2 Implication des populations locales et partage des bénéfices

Pour toutes les aires protégées, y compris les APTF, l'implication des communautés dans la planification, la formulation des politiques et la gestion des aires protégées est essentielle. Il existe actuellement une large gamme de documents sur ce sujet (voir par exemple Borrini-Feyerabend, 1996, 1997 ; Borrini-Feyerabend, *et al.*, 2000 ; Development Studies Network, 2000 ; Kothari, *et al.*, 1996 ; Lewis, 1996 ; McNeely, 1995 ; Stevens, 1997 ; Stolton and Dudley, 1999 ; Warner, 2000 ; Wells, *et al.*, 1992). La participation communautaire, notamment en ce qui concerne les populations indigènes, est particulièrement importante dans les situations transfrontalières. Beaucoup de communautés installées sur les frontières entre pays ou autorités sous-nationales ont souffert des divisions artificielles qui leur ont été imposées par des frontières politiques qui séparent familles et populations et vont jusqu'à transformer des communautés voisines en adversaires. Des communautés se trouvant dans des zones frontalières peuvent aussi souffrir dans une mesure disproportionnée de la pauvreté et d'un accès inéquitable aux services.

Les APTF non seulement représentent un outil efficace pour sauvegarder ou rétablir des écosystèmes et des zones naturelles divisés par des frontières politiques, mais peuvent également servir à réunifier des communautés et des populations, à rétablir la compréhension réciproque et les valeurs communes, et à établir une base de coopération constructive. Toutefois, pour y parvenir, il faut que les intérêts, les

aspirations et les droits des populations indigènes et des communautés locales soient respectés et pris en compte – voir Chapitre 2.5 plus haut.

Les actions essentielles à accomplir afin de jeter les bases d'une implication communautaire efficace dans les APTF sont notamment :

- 3.2.1 Engager le plus tôt possible des discussions avec les populations indigènes et les communautés locales habitant toutes les zones juridictionnelles de l'APTF ou utilisant ses ressources. Le dialogue doit porter sur le concept, le processus et les implications de l'établissement et de la gestion d'une APTF. Des missions d'enquête et des conseillers spécialisés peuvent aider à identifier et à analyser les questions qui touchent les acteurs locaux.
- 3.2.2 Travailler en collaboration avec les populations et communautés concernées pour identifier les valeurs et intérêts communs susceptibles d'appuyer la conservation de la nature et l'utilisation durable des ressources, et qui forment une base de coopération parmi les communautés et avec les institutions des APTF. S'assurer que des approches semblables soient adoptées en traitant avec les diverses communautés dans chaque pays.
- 3.2.3 Identifier les valeurs et ressources culturelles que les communautés des différents ressorts territoriaux estiment importantes et qui peuvent consolider et compléter la conservation de la biodiversité dans l'APTF.
- 3.2.4 Identifier le plus tôt possible tout désaccord effectif ou potentiel parmi les communautés dans les différents ressorts territoriaux, ainsi qu'entre ces communautés et les objectifs de conservation. De tels désaccords pourraient avoir rapport à l'accès aux ressources naturelles et/ou culturelles, ou au trafic ou à d'autres activités illégales. Soutenir et faciliter les processus de gestion des conflits quand c'est nécessaire. Veiller à ce que le personnel de l'aire protégée soit conscient du caractère des désaccords réels ou potentiels.
- 3.2.5 Identifier et traiter les problèmes et besoins relatifs aux droits fonciers et aux droits aux ressources naturelles et culturelles dans la région de l'APTF, surtout dans les cas où de tels droits peuvent être affectés par la sécurité nationale ou par des politiques gouvernementales en vigueur dans les régions frontalières.
- 3.2.6 Faire le nécessaire pour assurer le soutien des décideurs dans tous les ressorts territoriaux concernés afin de trouver des solutions rapides et durables aux désaccords. Il importe de s'assurer que les droits de l'homme et les normes environnementales soient respectés sur les plans international et régional, selon le cas, afin de faciliter éventuellement la résolution de ces désaccords. Les droits et besoins des minorités et des populations indigènes, des personnes âgées, des femmes, des jeunes et des personnes défavorisées doivent être reconnus et pris en compte dans la planification et la gestion.

- 3.2.7 Veiller à ce que les processus de négociation, de planification et de mise en œuvre soient transparents, non seulement au sein de chaque ressort territorial, mais aussi au-delà des frontières. Veiller à ce que l'information nécessaire soit librement disponible et accessible dans les langues appropriées et dans tous les ressorts territoriaux impliqués : un accès inégal à l'information peut éveiller des soupçons.
- 3.2.8 Mettre en place des stratégies d'éducation et d'information pour les populations indigènes et les communautés locales portant sur les bénéfices et les fonctions de l'APTF, ainsi que sur leurs droits et responsabilités. Ces stratégies doivent souligner le rôle que peut jouer l'APTF en aidant les communautés impliquées à se rapprocher davantage, en améliorant la compréhension réciproque, en favorisant le renouveau culturel, et en résolvant les désaccords sur le partage des ressources naturelles.
- 3.2.9 Mettre en œuvre des actions visant à soutenir et à renforcer les institutions locales impliquées dans l'APTF et à habiliter les institutions qui représentent les communautés locales appartenant aux différents pays ou aux autres ressorts territoriaux sous-nationaux.
- 3.2.10 Identifier les opportunités de développement économique durable susceptibles de générer des bénéfices pour les populations locales, telles que l'appui à l'écotourisme, au patrimoine culturel local, aux industries locales, au transport et aux infrastructures concernées. Soutenir leur mise en œuvre de sorte que le partage des bénéfices se réalise dans tous les ressorts territoriaux concernés.
- 3.2.11 Intégrer dans la planification, dans la gestion et dans les activités de surveillance les connaissances traditionnelles et informations culturelles recueillies auprès des populations indigènes et des communautés locales ayant un rapport avec la biodiversité, et mettre en valeur tout élément partagé par des communautés appartenant à des ressorts territoriaux différents.
- 3.2.12 Mettre en œuvre des activités qui permettent de promouvoir la compréhension et la coopération parmi les communautés concernées, telles que les événements culturels, les jours de marché et les projets conjoints.
- 3.2.13 Appuyer les activités susceptibles d'avoir un effet apaisant sur les relations entre des communautés qui ont souffert de conflits armés dans le passé.
- 3.2.14 Impliquer les ONG locales et régionales et les organismes à base communautaire qui ont pu établir des partenariats avec les communautés locales et forger avec elles des liens de confiance.

Exemple : Dans la Lubombo Transfrontier Conservation Area située entre le Swaziland et le Mozambique, les ONG italiennes Legambiente et Cospe ont aidé les communautés locales avec la gestion durable des ressources naturelles. Cette gestion s'effectue conjointement avec la Lubombo Conservancy, qui est une collaboration de l'État, du secteur privé et des aires

protégées communautaires et qui a joui du soutien de la Fondation des Parcs pour la Paix.

3.3 Obtention et maintien du soutien des décideurs

Si le soutien des décideurs est un élément essentiel du succès à long terme d'une APTF, il n'en faut pas moins l'appui constant des décideurs de tous les pays ou autres ressorts territoriaux impliqués. Le fait d'avoir un soutien énergique dans l'un des pays mais un manque d'intérêt dans l'autre garantira probablement l'échec de l'initiative.

Les conseils suivants ont été appliqués avec succès dans plusieurs initiatives transfrontalières :

- 3.3.1 Obtenir des informations sur tout accord bilatéral ou multilatéral de coopération de haut niveau entre et parmi les pays concernés, surtout en matière de gestion des ressources naturelles, de tourisme ou d'autres formes de développement économique. Ces accords fournissent souvent des raisons de lancer des initiatives au niveau local et peuvent inciter les autorités concernées à prêter leur soutien à l'APTF envisagée.

Exemple : les Commissions Techniques Bi-nationales établies entre le Costa Rica et le Panamá ont étudié une gamme de questions, notamment les ressources naturelles, la cartographie et l'économie, qui fournissent un cadre pour le développement des APTF.

- 3.3.2 Rechercher l'approbation officielle des activités « sur le terrain », et tenir au courant les ministères des affaires étrangères respectifs, car il est difficile de dépasser les simples relations amicales sans ce soutien.
- 3.3.3 Consulter les agences de sécurité, les tenir au courant et s'assurer de leur soutien. Il est extrêmement important d'attirer l'attention des autorités sur le fait que l'APTF n'implique nullement une perte de souveraineté sur la zone concernée.

Exemple : Dans l'APTF de Korup (Cameroun) et d'Oban (Nigeria), les instances de sécurité étaient très peu disposées à sanctionner ce qu'elles percevaient comme une aire « non peuplée » dans la zone frontalière.

- 3.3.4 Encourager les acteurs industriels, les communautés locales et les organisations des populations indigènes à rehausser la conscience politique à différents niveaux (du niveau local au niveau international) sur les bénéfices de la coopération dans le cadre de l'APTF.
- 3.3.5 Médiatiser les nouveaux marchés ou opportunités économiques qui ont été ouvertes à la suite de la coopération transfrontalière.
- 3.3.6 Médiatiser les résultats obtenus dans la conservation et la gestion de la biodiversité à la suite de la coopération transfrontalière.

- 3.3.7 Chercher les occasions d'impliquer les médias de façon régulière dès le commencement du programme de coopération transfrontalière.
- 3.3.8 Explorer et promouvoir les rapports avec les dirigeants politiques locaux et d'autres décideurs influents qui s'intéressent au projet et peuvent user de leur influence aux niveaux national et politique. Encourager les leaders politiques à participer à des événements de haut niveau associés à la coopération transfrontalière, tels que l'ouverture de sentiers de randonnée transfrontaliers, de centres d'accueil et d'information, de sessions de formation ou de fêtes en commun.
- 3.3.9 Consulter et impliquer, dans la mesure du possible, les ministères et agences gouvernementales dans les responsabilités annexes, notamment en ce qui concerne l'aménagement du territoire, le développement du tourisme, l'administration locale, l'agriculture et les affaires maritimes.
- 3.3.10 Promouvoir l'harmonisation des législations et règlements concernés dans l'ensemble des composantes de l'APTF.
- 3.3.11 Chercher à obtenir auprès du gouvernement central une délégation maximale de pouvoirs et de responsabilités dans chaque pays afin de faciliter la mise en œuvre courante des programmes convenus de conservation et de gestion.
- 3.3.12 Assurer l'accueil conjoint d'événements qui favorisent les valeurs communes et le soutien politique (voir aussi 3.1.8).
- 3.3.13 Chercher à obtenir l'approbation et le soutien d'une tierce partie, telle qu'une ONG internationale, qui promouvra le projet et fera du lobbying auprès des autorités nationales et internationales. Les ONG ont la possibilité de « se faire entendre » lorsqu'elles s'aperçoivent qu'un gouvernement n'agit pas dans l'intérêt de l'environnement.
- 3.3.14 Connaître et utiliser les accords et processus internationaux, tels que la Convention pour la Protection du Patrimoine mondial, la Convention de Ramsar, et le Programme de l'UNESCO sur l'Homme et la Biosphère ; présenter la candidature de l'APTF pour d'éventuels prix ou certificats, tels que le Diplôme européen, en vue d'obtenir une plus large reconnaissance. Beaucoup de programmes de ce type sont bien disposés à l'égard des candidatures transfrontalières conjointes, canalisées par l'intermédiaire des gouvernements respectifs.
- 3.3.15 Chercher à obtenir le soutien de personnalités éminentes ou de dirigeants (personnalités nationales distinguées, écrivains, personnalités médiatiques, artistes, etc.) qui puissent servir de « parrains » pour promouvoir la coopération transfrontalière et solliciter le soutien des décideurs.

3.4 Promotion d'activités coordonnées et conjointes

L'importance des relations amicales au niveau de l'aire protégée est bien illustrée par une citation dans l'Encadré 3.3. En pratique, cette coopération doit se faire à deux niveaux, et pour chaque niveau un ensemble de conseils est proposé :

- Perfectionnement et dévouement du personnel
- Collaboration aux activités de terrain

Encadré 3.3. L'importance des relations amicales

« Les aires protégées transfrontalières devraient unifier non seulement la nature, mais aussi les nations. Un développement consciencieux des contacts humains devrait par conséquent être considéré non comme une tâche officielle, mais comme une obligation individuelle de tous les membres du personnel des administrations des deux aires protégées, et être compris comme tel. Le développement de telles relations amicales entre le personnel des administrations des deux aires protégées est un facteur d'encouragement. En plus des invitations personnelles, cela implique aussi des lieux utilisés en commun, des feux de camp le soir avec du porc rôti et des chants joyeux. Nous préparons en ce moment pour les administrations des aires protégées une excursion conjointe dans le Parc National du 'Podyji' (Vallée de la Rivière Thaya) sur la frontière de la Moravie et de la Basse-Autriche. Notre coopération serait bien plus pauvre sans cette dimension humaine, notre style de travail plutôt orthodoxe serait bien plus difficile et nos vies bien moins riches » – Les Directeurs du Paysage Protégé des Grès de l'Elbe (République Tchèque), du Parc National et Paysage Protégé de la Suisse Saxonne (Allemagne).

(Cerovský, J., 1996).

Conseils pour le perfectionnement et le dévouement du personnel

3.4.1 Démontrer par l'intermédiaire du leadership l'importance d'être attaché à la coopération transfrontalière.

Exemple : Au Parc International de la Paix Waterton-Glacier, les deux administrateurs en chef emmènent chaque année les personnels faire une randonnée dans l'arrière-pays.

3.4.2 Là où il existe des différences culturelles et/ou religieuses marquées au-delà des frontières, il importe de promouvoir une conscience plus vive, une sensibilité plus aiguë et une éducation plus efficace vis-à-vis de l'histoire de chaque pays.

Exemple : On peut organiser des stages de formation, tels que le stage de sept jours proposé par le Service des Parcs Nationaux des Etats-Unis intitulé « Faire connaissance avec le Mexique ».

3.4.3 Là où les langues sont sensiblement différentes, prévoir une formation linguistique dans la langue de l'autre, s'il y a lieu. Cela doit impliquer tout au moins l'accès à des dictionnaires de référence contenant les termes

techniques et scientifiques les plus usuels. Il est particulièrement souhaitable que les points focaux ou les coordinateurs (voir 3.4.6) soient capables de communiquer dans les langues concernées.

Exemple : Des cours d'italien et de français sont assurés dans l'APTF des Alpi Marittime et du Mercantour.

- 3.4.4 Veiller à ce que les niveaux de professionnalisme de la gestion et des opérations soient acceptables. Là où les niveaux de développement sont inégaux, initier des programmes conjoints de perfectionnement du personnel. Cela améliorera le moral et favorisera la coopération par le rapprochement mutuel.
- 3.4.5 Partager les compétences du personnel, à la fois au sein des sites transfrontaliers individuels et dans l'ensemble des différents sites transfrontaliers, notamment au moyen d'échanges du personnel à court et long terme, de voyages d'études, d'ateliers, d'études de cas, etc.
- 3.4.6 Chercher à obtenir la désignation d'un point focal dans chaque pays, ou la nomination d'un organisme de coordination ou d'un coordinateur individuel pour chaque pays.
- 3.4.7 Mettre en place des groupes techniques conjoints en vue de l'étude ou du développement de questions communes. Ces groupes pourront alors faire des recommandations à chaque aire potentielle (voir Encadré 3.4).

Encadré 3.4 : Le Comité de Liaison des Alpes Australiennes (AALC)

Ce comité est constitué de hauts représentants de trois agences : National Parks and Wildlife Service of New South Wales, Environment Australian Capital Territory, et Parks Victoria. Le succès du comité dépend de la capacité de tous les membres à prendre des décisions au nom de leur agence. Sans ce niveau de représentation et de délégation, le comité aurait du mal à fonctionner. Quatre équipes de travail existent à l'heure actuelle pour assister l'AALC : Relations communautaires ; Loisir et tourisme ; Patrimoine naturel ; et Patrimoine culturel.

Les équipes de travail sont composées de représentants de chacune des agences. Ces représentants ont en général le niveau de « ranger » ou de chef de projet. Ces équipes sont tenues d'assurer des voies de communication efficaces avec d'autres membres du personnel des agences. À cette fin, au moins une des équipes de travail a deux représentants chargés de fournir des données à partir d'une unité centralisée de spécialistes, ainsi que des données obtenues auprès du personnel du parc. Les équipes de travail doivent être encouragées à travailler en étroite collaboration avec le personnel, en cherchant à obtenir ses contributions et sa participation aux propositions de projets et à la gestion plutôt qu'en endossant la responsabilité de tous les projets. Lorsqu'une équipe a réalisé les objectifs pour lesquels elle a été établie, elle est dissoute. Le contrôle continu des progrès se fait à tous les niveaux de l'AALC.

- 3.4.8 Tenir périodiquement des réunions techniques conjointes afin de discuter de questions d'intérêt commun. Ces réunions peuvent comprendre des exposés présentés par des experts extérieurs ou des animateurs de débat.
- 3.4.9 Veiller dans la mesure du possible à ce que les systèmes de communication tels que la radio et les ordinateurs soient compatibles. Encourager la communication rapide et bon marché.
- 3.4.10 Les superviseurs doivent permettre et encourager les échanges d'information parmi les membres du personnel à tous les niveaux. L'échange d'information peut être une puissante force de cohésion.

Exemples : Dans le Maloti-Drakensberg (Lesotho-Afrique du Sud), il a été convenu d'élaborer un Système d'Information Géographique compatible pour la collecte et l'analyse des données. En Indochine, un programme transfrontalier compatible de gestion de données a été élaboré entre les quatre pays impliqués (Cambodge, Laos, Thaïlande et Vietnam).

Conseils pour la collaboration aux activités sur le terrain

- 3.4.11 Commencer par des projets conjoints relativement petits et concrets concernant des thèmes unificateurs ou des problèmes critiques communs.
- 3.4.12 Standardiser les méthodes de collecte des données sur les ressources (les formulaires, les calendriers, ...) et partager l'information. Établir une bibliographie et une collection de publications pertinentes.
- 3.4.13 Gérer conjointement les espèces qui traversent la frontière journalièrement ou selon la saison (par exemple les mammifères marins, les éléphants migrateurs ou les poissons dans une rivière internationale).

Exemple : Le Parc National de la Vanoise (France) et le Parc National du Gran Paradiso (Italie) coopèrent dans la gestion de la population des bouquetins, qui traverse la frontière selon la saison. Dans la Réserve de Tigres Manas (Inde) et Royal Manas (Bhoutan), qui couvrent ensemble le territoire des tigres, les autorités coopèrent dans le contrôle du braconnage.

- 3.4.14 Si possible, supprimer les obstacles au déplacement des animaux, par exemple les clôtures qui ont été construites le long du Rideau de Fer en Europe de l'Est, et qui empêchent encore les déplacements des animaux et des hommes à l'intérieur de certaines APTF.
- 3.4.15 Collaborer au traitement des invasions de parasites susceptibles de traverser les frontières. Il est vain de ne traiter qu'un côté, car l'autre risque de devenir une source d'infection à son tour.
- 3.4.16 Collaborer au traitement des urgences. Par exemple, l'élaboration d'un plan conjoint de lutte contre les incendies, qui comprend la coopération dans la détection, l'extinction ou la gestion des incendies, ainsi que dans l'entraînement à la lutte contre le feu (voir aussi Encadré 3.5). Collaborer à

l'élaboration des plans d'opérations en vue d'éventuels déversements d'hydrocarbures et à la sauvegarde des aires protégées marines. L'Organisation Maritime Internationale (OMI) tient à disposition des conseils pour gérer les déversements d'hydrocarbures (OMI, 1995).

Encadré 3.5. Exemples d'élaboration de plans d'opération

Boundary Water Canoe Area Wilderness (USA) et Quetico Wilderness Provincial Park (Canada) ont signé un Protocole d'Entente sur la détection et l'extinction des feux et un plan conjoint de lutte contre les incendies. Une Lettre d'Intention signée par les aires protégées des États-Unis et du Mexique dans la région de Big Bend a amené le Big Bend National Parc à suppléer ses services de lutte contre l'incendie en recrutant dans les villages mexicains voisins des pompiers qui sont entraînés pour lutter contre les feux de broussailles.

- 3.4.17 Collaborer aux activités de recherches et de sauvetage, y compris l'entraînement périodique du personnel à la préparation aux situations d'urgence.

Exemple : Aux termes d'un accord entre les deux pays concernés, des hélicoptères népalais fournissent des services de sauvetage dans la Réserve Écologique de Qomolangma en Chine, attenante au Projet de Conservation de Makalu Barun, ainsi que dans l'APTF du Mont Sagarmatha / Qomolangma.

- 3.4.18 Collaborer au contrôle des espèces étrangères envahissantes et aux pratiques de quarantaine. La suppression des espèces étrangères d'un seul côté de la frontière sera souvent suivie d'une réinvasion⁴ (Shine *et al.*, 2000).

- 3.4.19 Mener des programmes conjoints de réintroduction d'espèces pour maximaliser les chances de réussite. La réintroduction peut être nécessaire notamment pour restaurer des écosystèmes endommagés, par exemple après des conflits armés. Le Parc Naturel des Alpi Marittime (Italie) et le Parc National Mercantour (France) ont collaboré avec succès à la réintroduction du gypaète barbu. La Commission pour la Survie des Espèces de l'UICN a produit un excellent dépliant sur les réintroductions (UICN/SSC, 1995).

- 3.4.20 Planifier les réseaux de sentiers de randonnée de manière à relier toutes les parties de l'APTF. Employer, au besoin, une signalisation multilingue. Si une frontière nationale est impliquée, étudier d'éventuelles dispositions avec les services de douane et d'immigration qui permettraient de passer la frontière sans problème juridique.

Exemple : Les déplacements transfrontaliers sont désormais facilités dans toute l'Union Européenne et sont également possibles à la frontière entre le Canada et les États-Unis dans le Parc International de la Paix Waterton-Glacier. Dans le Parc Transfrontalier de Kgalagadi (Afrique du Sud –

⁴ Voir aussi Shine, *et al.*, 2000. *A Guide to Designing Legal and Institutional Frameworks on Alien Invasive Species*, où les questions de coopération régionale et transfrontalière sont abordées.

Botswana), les postes de passage à la frontière ont été déplacés vers les portes d'entrée du parc dans chaque pays, ce qui permet la libre circulation des visiteurs à l'intérieur de l'APTF.

- 3.4.21 Prévoir et effectuer des activités de recherches conjointes. Cela peut inclure des échanges d'information, des recherches conjointes sur le terrain et l'élaboration de propositions communes visant à décrocher des financements extérieurs. Compiler des bibliographies d'informations existantes. Discuter et convenir conjointement des priorités de recherche.

Exemple : Le Costa Rica et le Panamá ont conclu un Accord de Coopération Transfrontalière qui prévoit des études scientifiques conjointes. De telles études ont également été entreprises dans les Parcs Nationaux de Tatra en Slovaquie et en Pologne.

- 3.4.22 Concevoir et mettre en œuvre des systèmes communs de surveillance écologique et socio-économique à long terme.

Exemple : Par l'intermédiaire de leur initiative Border 21, les États-Unis et le Mexique ont élaboré conjointement un ensemble d'indicateurs environnementaux qui mesureront et surveilleront les progrès réalisés dans la protection de l'environnement le long de leur frontière de 3 200 kilomètres. Les aires protégées qui longent la frontière sont une composante majeure de cette initiative.

- 3.4.23 Effectuer des activités conjointes d'éducation environnementale et de sensibilisation, telles que des expositions itinérantes et des stages sur le terrain ; et élaborer des aides visuelles à l'apprentissage et des matériaux de programme scolaire qui mettent en valeur les aspects biorégionaux et interculturels.

- 3.4.24 Coopérer dans la lutte contre le braconnage dans l'APTF.

Exemple : Des efforts conjoints ont été couronné de succès dans le Parc National des Volcans (Rwanda), le secteur Mikeno du Parc National des Virunga (République Démocratique du Congo) et Mgahinga Gorilla National Park (Ouganda), ainsi qu'entre Nimule National Park (Soudan) et l'Ouganda, où Uganda Wildlife Authority a mis en place des postes dans la zone frontalière pour empêcher les incursions dans le parc.

- 3.4.25 Coopérer dans la planification et la mise en œuvre de stratégies de lutte contre les activités illégales, telles que la fraude douanière, le trafic de drogue, le commerce illégal des espèces sauvages ou l'immigration illégale.

Exemple : Il existe une coopération entre les deux Parcs Nationaux du Mont Elgon (Kenya/ Ouganda), où l'application coordonnée de la loi sur la conservation de la nature en ce qui concerne les cultures illégales a stimulé l'élaboration d'autres programmes de conservation entre les deux pays.

- 3.4.26 Partager la production de certains matériaux de façon à assurer des économies d'échelle et à renforcer les valeurs communes, par exemple :

- ❖ Concevoir un logo commun ou un nom partagé tel que celui du Parc National Nyika (Malawi / Zambie). Le complexe transfrontalier de Big Bend / Maderos del Carmen / Cañón Santa Elena (Mexique) est en voie d'adopter le symbole commun « Los Dos Aguilas » (Les Deux Aigles).
- ❖ Préparer une seule carte routière ou guide du visiteur comme ceux qui sont employés au Parc International de la Paix Waterton-Glacier (Canada / USA) et le Parc National Bayerischewald / Parc National Šumava (Allemagne / République Tchèque), qui sont imprimés dans les deux langues.
- ❖ Élaborer la conception et la publication en commun de matériaux d'interprétation, notamment des expositions itinérantes, tels que les matériaux créés par l'APTF Krkonose / Karkonosze (République Tchèque / Pologne).
- ❖ Choisir une approche commune pour la commercialisation du tourisme. Le Botswana et l'Afrique du Sud travaillent en étroite collaboration pour promouvoir le tourisme dans le Parc Transfrontalier de Kgalagadi.
- ❖ Introduire un seul code de conduite à l'usage des visiteurs, basé sur l'harmonie des règlements et stratégies de gestion applicables aux visiteurs.
- ❖ Préparer une lettre d'informations, une émission radiophonique et/ ou un site Web sur l'APTF afin de tenir tout le personnel et les sièges sociaux au courant, ce qui aidera à encourager le développement d'une vision et de valeurs communes. Cette démarche a été appliquée dans l'APTF des Alpes Australiennes.
- ❖ Mettre en place un centre d'accueil et d'information des visiteurs sur ou près de la frontière, qui plaira beaucoup aux visiteurs et sera plus rentable que deux ou plusieurs installations. Cela a été fait dans le cas du Parc National de la Forêt Bavaroise (Allemagne) et le Parc National de la Šumava (République Tchèque).

3.5 Réalisation d'une planification et d'un développement coordonnés des aires protégées

La planification est essentielle si l'on veut que les objectifs des aires protégées se traduisent en programmes efficaces de gestion et de développement. Une planification intégrée garantit que tous les intérêts soient pris en compte et que les conséquences des décisions relatives aux programmes sectoriels soient pleinement évaluées. Pour peu que le processus de planification soit traité de manière participative, il peut faciliter l'engagement et l'habilitation des parties prenantes, ainsi que le renforcement des capacités là où il existe des inégalités d'expérience ou de compétence.

Dans le contexte des APTF, il y a un risque certain de planification incompatible, ce qui peut entraîner la juxtaposition d'activités incompatibles dans des aires de part et d'autre de la frontière. Par exemple, la localisation d'une zone de nature sauvage d'un côté de la frontière pourrait être compromise par l'aménagement de l'autre. Une planification coordonnée peut réduire ce risque et garantir que les partenaires acquièrent une compréhension mutuelle du contexte biophysique, politique, social et économique des aires protégées. Les conseils suivants permettront d'améliorer la planification et la gestion coordonnées des APTF.

- 3.5.1 La planification stratégique conjointe est une bonne méthode pour assurer l'implication de tous les participants à tous les niveaux. Il est utile d'impliquer non seulement les initiateurs de la coopération transfrontalière, mais aussi ses détracteurs potentiels.
- 3.5.2 Amorcer un processus coordonné de planification et un groupe de travail, en impliquant les gestionnaires des aires protégées, les scientifiques et les parties prenantes de haut niveau des gouvernements et des communautés des deux pays ou ressorts territoriaux, avec le soutien du public et de programmes de communication.
- 3.5.3 Mener des formations conjointes, principalement au moyen de méthodes participatives, sur la planification biorégionale pour les cadres des aires protégées. Impliquer aussi les autorités de planification et les communautés locales affectées par l'APTF.
- 3.5.4 Formuler un plan de zonage pour l'ensemble de l'APTF, basé sur une vision partagée, une analyse des valeurs des ressources et une révision des opportunités et contraintes. Surtout, discuter et résoudre les problèmes découlant des différences de politiques de conservation des ressources, par exemple la présence de zones de protection intégrale d'un côté de la frontière, et des zones de développement de l'autre côté.
- 3.5.5 Formuler des plans d'aménagement conjoints ou complémentaires, et faciliter des réunions communes relatives à la gestion des éléments transfrontaliers stratégiques de ces plans.
- 3.5.6 Envisager de modifier le statut des désignations des aires protégées, les APTF étant généralement de dimensions plus importantes et d'une durabilité supérieure, et pouvant impliquer davantage de parties prenantes. La présence d'une APTF peut également servir à harmoniser les types de classifications d'aires protégées existant parmi les différentes composantes de l'APTF, et garantir un niveau d'importance homogène entre les pays impliqués.
- 3.5.7 Préparer un plan de développement global pour l'APTF qui garantisse que les infrastructures dans chacune des composantes soient judicieusement situées. Les installations à l'usage des visiteurs doivent être planifiées et gérées de manière à contribuer aux objectifs des aires protégées. Veiller à ce que les plans de développement soient compatibles avec les cadres de

développement régional, par exemple le Plan de Développement pour les régions frontalières convenu par le Salvador, le Honduras et le Guatemala.

- 3.5.8 Dans la mesure du possible, élaborer des procédures conjointes ou compatibles d'Évaluation Environnementale Stratégique (EES) et d'Étude d'Impact sur l'Environnement (EIE) (y compris une Étude d'Impact Social), afin de s'assurer que les activités de développement d'un côté de la frontière ne soient pas incompatibles avec les objectifs de conservation et d'aménagement de l'autre côté. Bien que les procédures puissent être différentes dans chaque pays, il y aurait avantage à soumettre les propositions de développement ou les rapports de EES/ EIE à l'autre partie pour commentaire avant que des décisions ne soient prises.

Exemple : Cette dernière disposition a été intégrée dans le Protocole d'Entente entre l'Afrique du Sud et le Lesotho pour l'Aire Transfrontalière de Conservation et de Développement Maloti-Drakensberg (voir Encadré 3.6).

Box 3.6 Aire Transfrontalière de Conservation et de Développement Maloti-Drakensberg (Lesotho/ Afrique du Sud): (Extrait du Protocole d'Entente)

Section 8.01. Sans imposer de restriction aux autres provisions du présent Protocole d'Entente (PE) ni à toute autre obligation existante entre les Parties, les Parties s'engagent à :

- (a) Entretien et développer, selon des critères et des procédures approuvés par le Comité Directeur, un registre de bases de données contenant les informations pertinentes sur l'Aire.
- (b) Avertir en temps utile et fournir les informations pertinentes concernant toute activité qui pourrait avoir un impact environnemental au-delà de la frontière – tout en s'engageant à ne se livrer à aucune activité qui pourrait, directement ou indirectement, avoir un impact négatif sur l'environnement au niveau transfrontalier .
- (c) Entreprendre une étude d'impact environnemental pour toute initiative de développement dans l'Aire conformément aux lois nationales des Parties respectives. Des copies de l'étude seront fournies au Comité Directeur qui adressera ses commentaires et recommandations aux autorités concernées de chaque Partie.
- (d) Assurer, dans la mesure du possible, la participation locale aux processus décisionnels, notamment en ouvrant l'accès à l'information sur les politiques et activités dans l'Aire.
- (e) Dans les cinq années après l'entrée en vigueur du présent Protocole d'Entente, prendre en considération un plan de zonage pour l'Aire en vue de son adoption selon les procédures respectives de chaque Partie.

- 3.5.9 Aviser, en priorité, les autres parties de tout événement qui a lieu, ou de toute activité envisagée, qui puisse avoir des implications ou des impacts au-delà de la frontière.

- 3.5.10 Envisager l'élaboration de produits touristiques liés ainsi que des programmes de marketing et d'aménagement associés, comme il en existe aux Chutes de Victoria (Zambie et Zimbabwe).
- 3.5.11 S'entendre sur, et mettre en œuvre des programmes de surveillance conjoints ou en commun pour évaluer l'amélioration ou le déclin des ressources de l'aire protégée.

3.6 Élaboration des accords de coopération

On peut avoir recours à des accords aussi bien officiels qu'informels pour déclarer des intérêts communs, convenir d'objectifs, énoncer des principes, et planifier et mettre en œuvre des programmes d'aménagement. Les accords sont indispensables pour maintenir la coopération dans le contexte transfrontalier. Ils servent à assurer l'aval des autorités concernées et à définir les responsabilités respectives des parties prenantes.

Les accords diffèrent sensiblement en fonction du niveau (international, national, sous-national) et des partenaires (communautés, agences et gouvernements). Suivant le contexte, il se peut qu'il faille officialiser les accords avant que des programmes de coopération ne puissent être initiés ; toutefois, une expérience pratique de la coopération crée souvent les conditions qui favorisent une officialisation ultérieure plus formelle des accords. Les conseils suivants sont pertinents (voir aussi paragraphe 12, Projet de Code, Chapitre 4) :

- 3.6.1 Promouvoir la coopération entre les niveaux national et sous-national du gouvernement ayant un pouvoir de juridiction sur une APTF ou étant autrement impliqué, et définir clairement les rôles et responsabilités.
- 3.6.2 Veiller à ce que les ministères et agences du gouvernement et les autres institutions équivalentes coopèrent ensemble et se soutiennent réciproquement.
- 3.6.3 Soutenir les partenariats publics/ privés et les utiliser pour aider à mobiliser les ressources et les compétences en faveur des initiatives de l'APTF.
- 3.6.4 Par l'intermédiaire de consultations, encourager la coopération et formuler des accords de manière à prévoir l'implication appropriée des communautés locales dans la planification et l'aménagement.
- 3.6.5 Obtenir des informations pertinentes sur les accords internationaux ou sous-nationaux existants relatifs à l'exploitation ou à la conservation des ressources, puisque ces accords pourraient servir de base à de nouveaux accords régissant les pêcheries, les mers régionales et les ressources d'eaux partagées (bassins fluviaux, etc.).
- 3.6.6 Étudier la forme d'accord qui corresponde le mieux aux besoins de la situation. L'Encadré 3.7 présente une gamme d'options pouvant

correspondre à différents types d'accords. Il faut noter que ces options peuvent parfois se combiner. Il faut noter aussi qu'il peut s'avérer nécessaire de conclure un accord entre les autorités clés d'un côté de la frontière avant de se lancer dans un accord transfrontalier. Par exemple, un protocole d'entente peut s'imposer afin de garantir que le gouvernement national et l'administration provinciale et locale, les organes statutaires et les organisations non gouvernementales s'engagent à travailler en coopération sur un programme transfrontalier.

- 3.6.7 Comme il a été noté ailleurs (voir Section 2.3.1), il importe aussi d'étudier les options pour convenir d'une désignation internationale transfrontalière.

Encadré 3.7 Types d'accords transfrontaliers

1. Un accord officiel ou traité bilatéral/ multilatéral qui oblige les parties à une coopération responsable à long terme.
Exemple : l'Accord Bilatéral entre le Botswana et l'Afrique du Sud en vue de reconnaître le Parc Transfrontalier de Kgalagadi en 2000 (Annexe 5).
2. Des instruments administratifs tels que Des protocoles d'entente (PE) élaborés entre des agences clés, des départements ou des ministères.
Exemple: Dans le Parc National des Alpes Autraliennes (9 unités séparées, 3 ressorts territoriaux, plus le Gouvernement du Commonwealth) un Protocole d'Entente officiel est en vigueur depuis 1986. Ce Protocole, dont une copie est jointe au présent document (Annexe 6), précise les domaines spécifiques des activités entreprises en collaboration.
3. Un accord plus limité pour aborder des questions spécifiques, tel qu'un protocole ou un plan d'intervention pour s'occuper d'urgences ou d'incidents tels que les déversements accidentels d'hydrocarbures, les incendies, la lutte antiparasitaire ou les opérations de sauvetage.
Exemple : Les Parcs Nationaux de Waterton Lakes (Canada) et de Glacier (USA) ont été symboliquement unifiés en 1932 pour devenir le premier Parc International de la Paix de la planète. En 1986 les deux parcs ont conclu un Accord de Coopération Réciproque relatif à l'assistance mutuelle dans les domaines de la lutte contre les incendies et des opérations de sauvetage.
4. Des accords informels pourraient être envisagés par les gestionnaires afin de promouvoir des relations de coopération et d'amitié lorsque la situation ne se prête pas à des arrangements plus officiels.
5. Une autre option consiste à proposer que les homologues de part et d'autre de la frontière siègent aux comités consultatifs ou aux conseils d'administration les uns des autres.
Exemple : Dans l'APTF des Alpi Marittime (Italie) et du Mercantour (France), un représentant de chaque organisme de gestion siège au comité consultatif de l'autre.
6. On pourrait également envisager la mise en place d'un comité d'orientation des politiques de l'APTF afin d'inclure les parties prenantes, en particulier les membres de la communauté locale.

3.7 Vers un financement durable

La coopération transfrontalière a des implications humaines et financières dont il faut tenir compte d'emblée. Il faut investir temps, argent et effort pour assurer les nombreux bénéfices d'une telle coopération. Le personnel sera obligé d'accorder du temps aux négociations, à l'engagement du dialogue entre les aires protégées et avec les communautés locales impliquées. Les déplacements et la mise en œuvre de réunions conjointes demanderont souvent du temps au personnel et mettront les budgets à l'épreuve (Financing Protected Areas Task Force, 2000).

Les sessions de formation conjointes, qui impliquent souvent des formations linguistiques additionnelles ou le renforcement des capacités, peuvent s'avérer coûteuses. Il se peut qu'il y ait des contraintes institutionnelles ou juridiques qui limitent les transferts ou investissements en ressources humaines et financières entre des pays voisins. Les parties séparées d'une APTF devraient néanmoins considérer la coopération et, à cette fin, chercher à obtenir des financements auprès des bailleurs de fonds, du secteur privé ou de la communauté des ONG. Les conseils suivants amélioreront les perspectives de durabilité financière :

- 3.7.1 Identifier le plus tôt possible les frais probables de chaque partie, et les sources éventuelles du financement des travaux à effectuer conjointement.
- 3.7.2 Si la coopération transfrontalière doit être durable, elle ne peut dépendre indéfiniment d'importantes sources extérieures de financement. Par conséquent, dans la mesure du possible, maintenir les attentes à l'échelle des ressources financières disponibles (mais non si cela revient à ne rien faire). On peut déjà accomplir beaucoup par le seul fait d'intégrer une manière transfrontalière de « penser » dans les opérations de gestion quotidiennes, et en adoptant une attitude opportuniste à l'égard de l'utilisation des fonds disponibles.
- 3.7.3 Établir des budgets de coopération spécifiques comme parties intégrantes des plans de financement de l'APTF, qui soutiendront les activités conjointes entreprises par les aires impliquées. Il se peut qu'il existe déjà des lignes budgétaires pour des activités d'aménagement qui puissent couvrir l'action conjointe. (Voir Encadré 3.8 pour des exemples de partage des coûts et des bénéfices.)

Encadré 3.8. Quelques exemples de partage des coûts et des revenus

Dans les Alpes Australiennes, le budget spécial pour la coopération est alimenté par trois États et par le gouvernement fédéral. Les fonds tirés de ce budget sont attribués sur adjudication, en mettant en concurrence les propositions de projets conjoints. Dans le parc des Grès de l'Elbe (République Tchèque) et de la Suisse Saxonne (Allemagne), un dispositif de partage des revenus a été mis en place pour les excursions en bateau sur la rivière qui forme la frontière internationale. Dans le cas du Parc Transfrontalier du Kgalagadi (Botswana/ Afrique du Sud), les parties s'engagent à effectuer une répartition équitable des revenus générés par les parcs,

avec partage égal des droits d'entrée vérifiés (Voir aussi Annexe 5).

- 3.7.4 Identifier les occasions de mettre en œuvre de nouvelles activités conjointes génératrices de revenus, telles que le tourisme et le marketing, en impliquant le secteur privé et les communautés locales selon le cas. Le cas échéant, mettre en place des mécanismes de partage des revenus au-delà des frontières. Cela s'impose particulièrement dans les cas où les revenus reviennent principalement à l'un des partenaires, bien qu'ils soient générés par des ressources conjointes (voir aussi Encadré 3.8).
- 3.7.5 Élaborer des propositions de projet conjointes afin de parvenir à une meilleure conservation et à une utilisation durable des ressources naturelles et culturelles partagées par les aires protégées impliquées. L'élaboration et la promotion conjointe de tels projets augmenteront probablement les chances d'obtenir des financements additionnels auprès de la communauté des bailleurs de fonds. Identifier les éventuels donateurs tels que les agences d'aide multilatérale et bilatérale, les ONG et le secteur privé, et se procurer des informations auprès d'eux au sujet de leurs priorités en matière d'investissements, des formats qu'ils imposent pour les propositions de projets et de leur cycle de développement des projets. Dans certains cas, le financement de projets binationaux ou multinationaux posent des problèmes aux donateurs : les perspectives s'améliorent lorsqu'on s'adresse à des donateurs qui ont soit un programme régional soit des bureaux dans chacun des pays concernés.
- Exemple :* Dans les Parcs Nationaux du Mont Elgon (Ouganda/Kenya), l'UICN participe à un programme complémentaire dans chaque pays. Dans l'Aire Transfrontalière de Conservation et de Développement du Maloti-Drakensberg (Lesotho/ Afrique du Sud), la Banque Mondiale/ FEM financera un programme parallèle dans chaque pays pour assurer la conservation et l'utilisation durable de cette aire d'importance mondiale pour la biodiversité.
- 3.7.6 Identifier des espèces porte-drapeau charismatiques et d'autres symboles de l'APTF pouvant servir dans un but de marketing et de collecte de fonds. Non seulement cela profitera à l'aménagement de l'APTF, mais en plus cela aura des impacts positifs sur la survie des espèces concernées, par exemple le condor dans la Cordillera del Condor (Pérou/Équateur).
- 3.7.7 Veiller à ce que le temps supplémentaire demandé au personnel des aires protégées pour les activités de collaboration soit identifié et pris en compte dans les plans d'aménagement et de financement, et qu'il soit approuvé par chaque administration.
- 3.7.8 Explorer les possibilités de dispositifs financiers innovateurs pour soutenir l'APTF, telles que les échanges « dette contre nature », les fonds fiduciaires et les crédits de puits de carbone.

Exemple : Un fonds fiduciaire régional a été établi par le Programme International de Conservation des Gorilles (PICG) à l'intention de l'APTF du massif des volcans Virunga, qui est à cheval sur trois pays

- 3.7.9 Adresser au public des campagnes coordonnées de financement dans chacun des ressorts territoriaux impliqués, en soulignant comment l'APTF contribue à réaliser les objectifs nationaux de paix et de coopération qui bénéficient à toute la population.
- 3.7.10 Considérer le recours au droit des sociétés, par exemple, pour mettre en place une société à but non lucratif chargée de gérer les fonds de l'APTF dans l'un des pays concernés, à défaut de dispositions juridiques permettant de gérer un fonds commun. Entre autres options, on peut considérer l'utilisation d'une Fondation pour obtenir un soutien financier ou autre.

Exemple : On peut citer comme mécanisme innovateur la Fondation du Parc Transfrontalier de Kgalagadi mise en place par l'Afrique du Sud et le Botswana en vue de diriger les activités du Parc Transfrontalier de Kgalagadi. Aux termes de l'accord bilatéral, la Fondation est habilitée à recevoir des donations de la part de tiers et à les distribuer équitablement aux agences de mise en œuvre : Botswana Wildlife Department et South African National Parks. On trouvera dans l'Annexe 5 le texte intégral de l'accord bilatéral.

3.8 Suivi et évaluation de l'état d'avancement

L'objectif de ce guide est d'aider les gestionnaires d'aires protégées à utiliser les APTF comme véhicule pour promouvoir et améliorer la coopération au-delà des frontières politiques. Il est important de suivre et d'évaluer les progrès réalisés en adoptant, dans la mesure du possible, une méthode d'évaluation simple. Le guide élaboré par le Groupe de Travail de l'UICN/ CMAP chargé d'étudier l'efficacité en matière de gestion – en vue d'évaluer l'efficacité des aires protégées – fournit un cadre utile pour le suivi et l'évaluation des activités dans n'importe quelle aire protégée (Hockings *et al.*, 2000).

Zbics (1999b) a défini six niveaux de coopération pour les APTF, selon une gamme de critères, qui peuvent guider les gestionnaires à déterminer l'état d'avancement du processus de coopération (voir Encadré 3.9). Comme principe de base, le niveau de coopération doit atteindre au moins le Niveau 1 pour que les aires protégées se trouvant à cheval sur une frontière internationale puissent être reconnues comme APTF. Par ailleurs, les suggestions suivantes sont proposées dans le but d'améliorer le suivi de l'efficacité des APTF :

- 3.8.1 Les points traités dans le petit guide proposé ci-dessous peuvent servir de liste de contrôle pour évaluer les progrès réalisés dans la promotion et l'amélioration de la coopération. Mettre au point un suivi systématique à des intervalles de deux ou trois ans pour vérifier l'état d'avancement des points

couverts dans ce guide. Cela donnera un aperçu des progrès réalisés et aidera à identifier les problèmes qui restent à résoudre.

3.8.2 Mesurer l'efficacité des activités entreprises en commun. Avoir élaboré un plan de gestion conjoint pour les APTF représente une avancée importante, mais ce qui compte en définitive, c'est le niveau de mise en œuvre de ce plan d'aménagement.

3.8.3 Évaluer dans quelle mesure les communautés locales ont pu profiter du programme. L'implication effective des communautés locales dans l'aménagement des APTF est certes une réalisation appréciable, mais ces communautés doivent bénéficier de retombées concrètes qui puissent être directement associées à la coopération transfrontalière. Déterminer si les communautés impliquées dans l'initiative :

- ont un meilleur accès aux ressources au-delà des frontières nationales/ sous-nationales ;
- ont pu ouvrir de nouveaux marchés ou profiter d'opportunités économiques découlant de la coopération, telles que celles associées au développement du tourisme de part et d'autre des frontières ;
- ont pu jouir d'une tension atténuée ou d'une diminution des désaccords sur l'accès à l'exploitation des ressources naturelles.

Encadré 3.9. Niveaux de coopération entre les aires protégées à cheval sur des frontières internationales. D'après Zbicz (1999b)	
Niveaux de coopération	Caractéristiques
Niveau 0 Pas de coopération	<ul style="list-style-type: none"> • Les personnels des deux aires protégées (AP) ne communiquent ni ne se rencontrent jamais • Aucun partage d'information, aucune coopération sur des questions spécifiques quelconques
Niveau 1 Communication	<ul style="list-style-type: none"> • Peu de communication réciproque entre les AP • Réunions/ communication au moins une fois par an • Partage occasionnel d'information • Notification occasionnelle d'actions pouvant affecter l'autre AP
Niveau 2 Consultation	<ul style="list-style-type: none"> • Communication plus fréquente (au moins trois fois par an) • Coopération dans au moins deux activités différentes • Partage habituel d'information entre les deux côtés • Notification habituelle d'actions pouvant affecter l'autre AP
Niveau 3 Collaboration	<ul style="list-style-type: none"> • Communication fréquente (au moins tous les deux mois) • Réunions au moins trois fois par an • Les deux AP coopèrent activement dans au moins quatre activités, en coordonnant parfois leur planification et en se consultant avant d'agir
Niveau 4 Coordination de la planification	<ul style="list-style-type: none"> • Les deux AP communiquent souvent et coordonnent leurs actions dans certains domaines, surtout celui de la planification • Les deux AP collaborent au moins à cinq activités en tenant des réunions régulières et en se notifiant mutuellement en cas d'urgence • Les AP coordonnent en général leur planification, en traitant l'ensemble de l'aire comme une seule unité écologique
Niveau 5 Coopération totale	<ul style="list-style-type: none"> • La planification des deux AP est pleinement intégrée et, le cas échéant, adopte une approche écologique avec prises de décisions et objectifs communs • La planification est conjointe et, si les deux AP partagent un seul écosystème, cette planification les traite comme un seul ensemble • L'aménagement conjoint a parfois lieu, avec coopération dans au moins six activités • Un comité conjoint existe pour dispenser des conseils sur la coopération transfrontalière

3.8.4 Déterminer dans quelle mesure le programme a réussi à acquérir un profil élevé. Bénéficie-t-il de l'attention des médias ? Combien de personnes, en dehors de celles qui sont impliquées dans l'initiative, en connaissent l'existence ? Le grand public est-il mis au courant des résultats et des acquis des activités de coopération ? Le soutien des médias et du public dans les pays/ ressorts territoriaux impliqués permet-il de mobiliser des ressources supplémentaires pour la gestion de l'APTF ?

3.8.5 Évaluer le niveau de soutien des instances politiques et décisionnelles. Toutes les parties impliquées dans la coopération réussissent-elles à faire

passer le message auprès des hommes politiques locaux afin d'influencer les autorités et structures politiques nationales ? Dans le cas où aucun accord officiel n'aurait existé avant le commencement de la coopération locale, ce processus a-t-il permis de stimuler la réalisation d'un accord bilatéral entre les pays/ ressorts territoriaux impliqués ?

- 3.8.6 Évaluer le soutien des bailleurs de fonds. Y a-t-il des contributions de bailleurs de fonds qui soient directement dues à la coopération ? Des propositions conjointes leur ont-elles été soumises ?
- 3.8.7 Évaluer dans quelle mesure les objectifs de l'APTF ont été atteints, en tenant compte des objectifs suivants, notamment :
- Obtenir des ressources supplémentaires ;
 - Parvenir à une gestion plus coordonnée de l'écosystème ;
 - Écarter les menaces qui pèsent sur l'écosystème ;
 - Promouvoir l'écotourisme ;
 - Accroître l'efficacité de la gestion ;
 - Impliquer les communautés à tous les niveaux ;
 - Promouvoir la coexistence pacifique ;
 - Maintenir un programme de réunions conjointes ;
 - Maintenir une communication libre et ouverte au sein de tout le personnel de l'aire protégée.
- 3.8.8 Compiler les résultats de cette évaluation dans un projet de rapport qui doit être présenté au public pour commentaire avant d'être finalisé. Les recommandations doivent porter essentiellement sur des aspects qui font l'unanimité parmi les parties prenantes, et les points de contestation doivent faire l'objet de négociations.
- 3.8.9 Veiller à ce que les rapports soient communiqués aux décideurs et soumis à leur examen, et que les plans et programmes soient révisés, adaptés et améliorés.

3.9 Gestion de la tension ou du conflit armé

Le projet de Code pour les Aires Protégées Transfrontalières en Temps de Paix et de Conflit Armé, présenté au Chapitre 4, a été élaboré comme partie intégrante de l'initiative des Parcs pour la Paix sous les auspices de la Commission du Droit de l'Environnement et de la Commission Mondiale des Aires Protégées (CMAP) de l'UICN. Il fournit aux États, aux ressorts territoriaux et aux autres parties prenantes un cadre pour la prévention, la gestion et/ou la résolution des tensions et des conflits armés affectant les APTF.

La présente section du Guide propose des indicateurs pratiques pour les agences et les gestionnaires d'aires protégées en ce qui concerne les situations de tension ou de conflit armé ; elle propose aussi des conseils pratiques pour la mise en œuvre des dispositions du Projets de Code.

- 3.9.1 Aider le personnel des aires protégées à se familiariser avec le Projet de Code et à faire les démarches nécessaires pour en respecter les dispositions.
- 3.9.2 Porter le Projet de Code à l'attention des forces armées, des garde-frontières, des services douaniers et des autres parties intéressées, et les encourager à l'intégrer dans leurs procédures et leurs manuels de formation.
- 3.9.3 Fournir des informations opportunes et précises aux autorités concernées au sujet des impacts négatifs sur les APTF, en particulier dans les cas où une APTF est utilisée à des fins militaires ou stratégiques. Dans la mesure du possible, recommander des actions appropriées pour prévenir ou atténuer de tels impacts.
- 3.9.4 Tenir à jour les coordonnées utiles et communiquer avec les forces de sécurité au sujet des stratégies de coopération pour attirer l'attention des autorités clés sur des dégâts causés aux APTF et pour minimaliser les menaces.
- 3.9.5 En temps de paix, élaborer des mécanismes qui prévoient une liaison strictement neutre en temps de conflit armé et pendant toute autre situation difficile ou d'urgence qui pourrait compromettre l'intégrité de l'APTF. Cette liaison pourrait être assurée par une tierce partie identifiée d'avance (par exemple le CICR, l'UICN).
- 3.9.6 Former le personnel de l'APTF à gérer les situations de tension grave ou de conflit et à maintenir de bonnes communications, car cela peut réduire les dégâts infligés à l'APTF et aux communautés locales, tant au cours d'un conflit qu'après. La formation du personnel à l'autodéfense et aux techniques de combat sur le terrain peut l'aider à demeurer confiant lors de patrouilles.
- 3.9.7 Si un conflit armé paraît imminent ou se déclare, afficher le Projet de Code dans les langues appropriées en des endroits bien visibles dans toute l'APTF.
- 3.9.8 En temps de conflit armé ou pendant toute autre situation complexe d'urgence affectant l'APTF, prendre la responsabilité, aux côtés des principaux ministères, de mobiliser une réponse efficace et appropriée. Contribuer, le cas échéant, à une réponse plus large à la crise sécuritaire humaine et environnementale en alertant les agences des Nations Unies, les ambassades et les organismes concernés, pourvu qu'il n'y ait pas d'intention de donner un avantage stratégique à une partie quelconque impliquée dans le conflit armé.
- 3.9.9 Poursuivre les opérations normales dans l'APTF dans la mesure du possible. Prendre les mesures nécessaires pour assurer le soutien continu des décideurs politiques, des bailleurs de fonds, des partenaires internationaux et autres.
- 3.9.10 Si le personnel doit être déplacé ou évacué pour des raisons de sécurité et de sûreté, chercher à minimaliser le danger d'une perte permanente de capacités dans la région en transférant le personnel le plus près possible, dans une

région voisine plus sûre. Dans la mesure du possible, continuer les activités formation et le renforcement des capacités, en dépit de la situation de conflit.

- 3.9.11 Dans le cas où il y a mouvement et concentration de réfugiés dans les régions frontalières, prendre des mesures pour prévenir ou atténuer les dégâts causés aux APTF en portant à l'attention du personnel des APTF et des agences humanitaires le 'Guide du HCR sur la Prévention des Impacts sur l'Environnement liés aux Activités de Réfugiés' (UNHCR, 1996). Veiller à ce que ces lignes directrices soient suivies dans la mesure du possible.
- 3.9.12 Coopérer avec les agences humanitaires et de développement pour donner le soutien nécessaire à la réhabilitation des communautés et individus affectés par le conflit armé (voir UNHCR, 1996 et les recommandations relatives aux stratégies de pacification, pp. 1-8, Rapport Brahini, Nations Unies, 2000).
- 3.9.13 Dès lors que les conditions le permettent, évaluer le besoin d'atténuer l'impact du conflit sur l'environnement et agir en conséquence, notamment en réintroduisant éventuellement des espèces déplacées. On se référera utilement au *Journal of Restoration Ecology* et les *Guidelines for Re-introductions* de la Commission de l'UICN sur la Survie des Espèces (IUCN/SSC, 1995)