

L'ampleur d'une initiative de conservation transfrontières devrait être déterminée après une analyse en profondeur des coûts et des avantages

par Trevor Sandwith

Coordonnateur

Cape Action for People and the Environment

Private Bag X7, Claremont
7735, Afrique du Sud

trevor@capeaction.org.za
www.capeaction.org.za

AL'ÉCHELLE mondiale, le nombre de complexes d'aires protégées transfrontières a augmenté exponentiellement. Selon le dernier recensement (Zbicz 2001), il y en avait 169 en 2001 (comprenant un total de 666 aires protégées), contre 136 en 1997 et 59 seulement en 1988. Dans une certaine mesure, l'augmentation apparente de leur nombre est due au fait que l'on a récemment pris en compte les situations où des aires protégées attenantes sont traversées par des frontières nationales, même si en réalité la coopération y est minimale. Mais cela indique également que, ces dernières années, la conservation transfrontières a pris davantage d'importance aux yeux des gouvernements et des organisations non gouvernementales en tant que moyen pour encourager effectivement la coopération régionale et la conservation paysagère ou écorégionale.

A première vue, ce redoublement d'effort et d'attention semble éminemment positif, pouvant être considéré comme propice à une meilleure conservation et une plus grande coopération entre pays au profit de tous. Cependant, la conservation transfrontières n'est qu'une seule des nombreuses options lorsqu'il s'agit d'investir les ressources peu abondantes qui peuvent être destinées à la conservation; la valorisation qu'une initiative transfrontières est susceptible de produire doit être examinée de façon critique afin de déterminer si elle est vraiment justifiée, compte tenu des coûts élevés que risquent d'entraîner les dimensions politiques, sociales et économiques de la coopération transfrontières. Toutefois, aucun examen critique complet des impacts des programmes de conservation transfrontières n'a jusqu'à présent été entrepris pour guider la réflexion et la prise de décisions à cet égard.

... la conservation transfrontières n'est qu'une seule des nombreuses options lorsqu'il s'agit d'investir les ressources peu abondantes qui peuvent être destinées à la conservation; la valorisation qu'une initiative transfrontières est susceptible de produire doit être examinée de façon critique afin de déterminer si elle est vraiment justifiée ...

L'expression 'conservation transfrontières' est employée ici pour indiquer un large éventail de dispositifs possibles où les programmes de conservation sont exécutés de part et d'autre de frontières nationales. Les typologies donnent toujours lieu à des débats (voir page 4), mais il est sans doute fort utile de considérer tous les dispositifs comme des formes de gestion transfrontières des ressources naturelles (GTFRN); ainsi que l'indique Bakarr dans la présente édition, l'expression «aire de conservation transfrontières» (ACTF) embrasse la plupart des formes de GTFRN. A une extrémité de la gamme on trouve les situations où il est nécessaire d'établir une coopération à travers des frontières nationales en vue d'un développement économique basé sur la gestion des ressources naturelles dans des écosystèmes partagés. A l'autre, on trouve un concept plus restrictif des aires protégées adjacentes (qui coïncide avec le dernier type décrit par Bakarr à la page 4), où une aire protégée transfrontières (APTF) peut être définie comme étant:

une portion de terre et/ou de mer traversant une ou plusieurs frontières entre des Etats ou des unités sous-nationales telles que des provinces et des régions, des zones autonomes et/ou des zones au delà des limites de souveraineté ou de juridiction nationale, dont les parties constituantes ... sont spécialement vouées à la protection et au maintien de la diversité biologique

ainsi que des ressources naturelles et culturelles associées, et gérées en coopération par des moyens efficaces juridiques ou autres (Sandwith et al. 2001).

Il existe évidemment de multiples combinaisons et permutations de situations entre ces deux extrémités; en effet, cette hétérogénéité est une des caractéristiques des programmes de conservation transfrontières. Il n'y a aucune recette ou formule adaptée à toutes les situations, et l'exécution exige une approche véritablement souple et adaptative de la gestion.

Compte tenu de ce qui précède, un certain nombre d'institutions s'occupant de conservation ont cherché à aider les pays et leurs autorités à planifier et gérer plus efficacement des programmes de conservation transfrontières. A l'échelle mondiale, l'UICN (Union internationale pour la conservation de la nature) a encouragé le débat sur les «parcs de la paix» et a élaboré, à l'intention des gestionnaires d'aires protégées, des lignes directrices concernant les meilleures pratiques à suivre pour la mise en oeuvre de programmes visant à la fois la conservation de la biodiversité et le maintien d'une coopération pacifique. Ces lignes directrices (Sandwith et al. 2001) mettent l'accent sur les neuf domaines suivants du développement d'APTF:

- 1) **identifier et promouvoir les valeurs communes:** l'objectif des APTF est d'importance primordiale, se plaçant dans l'optique de l'exécution coopérative d'un programme de conservation et de développement. C'est dans cette optique que doit être évalué l'impact du programme d'APTF pour la conservation de la biodiversité, la paix et la coopération;
- 2) **faire participer les populations locales et leur apporter des avantages:** l'impact social des frontières internationales se fait particulièrement sentir au niveau des collectivités vivant à proximité. Ces collectivités sont souvent divisées par des frontières politiques ou par une marginalisation économique et sont loin des centres de pouvoir et de prise de décisions. Dans ces situations transfrontières, des efforts doivent être faits spécifiquement pour faire participer les collectivités et garantir qu'elles tirent profit de la coopération et du développement transfrontières;
- 3) **obtenir et maintenir le soutien des décideurs:** de par leur nature, les programmes d'APTF impliquent de multiples niveaux de juridiction à l'intérieur des pays et entre eux. Il est en général nécessaire de traiter en parallèle avec les autorités à tous les niveaux, parce que le progrès à un niveau local peut être freiné par l'absence de soutien au niveau national. De même, la coopération à un niveau élevé ne se traduit pas automatiquement par une coopération sur le terrain;
- 4) **promouvoir des activités coordonnées et coopératives:** cette action devrait être entreprise à deux niveaux; premièrement, les compétences expertes devraient être développées et échangées par des structures de coordination, des systèmes de communication et des groupes de travail mixtes. Deuxièmement, il faudrait développer la coopération dans des domaines tangibles et utiles; les activités pourraient prendre la forme de petits projets conjoints concernant des problèmes communs tels que la gestion du feu ou la gestion des populations animales qui traversent les frontières;
- 5) **coordonner la planification et le développement de l'aire protégée:** la planification est essentielle si l'on veut

concrétiser les objectifs de gestion et de développement dans l'APTF. Les activités doivent être harmonisées de part et d'autre des frontières afin d'éviter la juxtaposition d'activités incompatibles. La planification et le zonage en commun, avec des systèmes d'information partagés à l'appui, peuvent être de puissants moyens d'unification dans le développement des APTF;

- 6) **mettre au point des accords de coopération:** des accords officiels et officieux peuvent servir à préciser les intérêts communs, à s'accorder sur des objectifs, à poser des principes de base ainsi qu'à planifier et mettre en oeuvre des programmes de gestion. Les accords sont nécessaires pour garantir l'approbation des autorités compétentes et la responsabilité des parties prenantes. Les lignes directrices pour la paix et la coopération fournissent des exemples de plusieurs précédents juridiques de protocoles et d'accords transfrontières;
- 7) **oeuvrer en vue d'assurer la durabilité du financement:** l'un des avantages de la conservation transfrontières vient du fait qu'elle accroît l'efficacité de la gestion et qu'elle réduit les coûts, tout en procurant de plus grands avantages économiques et autres. En outre, une approche coopérative pour les demandes de financement auprès de donateurs, du secteur privé et des ONG est susceptible de mieux aboutir et de permettre d'atteindre les seuils appropriés de développement et de durabilité financière;
- 8) **suivre et évaluer les progrès:** il est essentiel d'évaluer les réalisations des programmes d'APTF par rapport à des buts spécifiés si l'on veut justifier l'investissement. Les lignes directrices pour la paix et la coopération fournissent quelques outils génériques, y compris des moyens permettant d'évaluer le degré de coopération; et
- 9) **gérer les tensions et les conflits armés:** les aires protégées situées aux frontières internationales sont souvent touchées par les retombées de tensions ou de conflits armés. Les lignes directrices incluent un projet de code pour les APTF en périodes de paix et de conflit armé. Ce code est destiné à favoriser le maintien de la paix et de la coopération en préparant les autorités et en leur fournissant des conseils sur la manière de traiter des situations de conflit.

Portée de la coopération

Le Programme de soutien à la biodiversité (BSP) a examiné une zone de GTFRN en Afrique subsaharienne et a fourni des conseils utiles sur le processus de gestion adopté (van der Linde *et al.* 2001), en ce qui concerne notamment l'évaluation des questions pertinentes dans un contexte transfrontières donné, en tant que moyen pour guider l'attribution de priorités dans des programmes de conservation. Les directives pour la paix et la coopération prévoient un protocole concernant l'analyse des menaces et des possibilités qui permettent ou non d'atteindre les buts et objectifs de la gestion des ressources naturelles. Dans une forêt tropicale, par exemple, on pourrait commencer par examiner les composantes de la biodiversité ou des ressources naturelles de chaque côté de la frontière, et ce qu'elles impliquent pour les pays voisins. Dans le parc W, une ACTF qui tient son nom de la forme particulière du fleuve qui traverse une zone partagée entre le Niger, le Burkina Faso et le Bénin, le braconnage des éléphants au Bénin pousse les animaux vers les pays limitrophes et provoque ensuite une surpopulation du côté nigérien. C'est de toute évidence un cas où les objectifs de gestion des populations d'éléphants dans un pays subissent les conséquences des politiques et des régimes de gestion dans les autres, et une indication claire qu'il est sans doute nécessaire de prévoir une harmonisation des politiques et des régimes de gestion.

Il y a également des connotations et des implications de caractère social. Les droits de pêche saisonnière sont reconnus aux collectivités du Burkina Faso, tandis que les autorités du Niger interdisent toute pêche. Au niveau local, cette différence a fait naître une injustice quant à l'accès aux ressources naturelles et a entraîné des différends entre utilisateurs. Les responsables ont également des difficultés à réglementer l'utilisation dans un écosystème partagé s'ils ne tiennent compte que d'un seul groupe d'utilisateurs.

Dans d'autres cas, on ne peut invoquer aucune raison impérative d'instaurer la gestion transfrontières, étant donné que les mesures de gestion appliquées sur le plan national peuvent être suffisantes pour parer des menaces existantes. Dans ces cas, la coopération pourrait utilement se concentrer sur la communication et le partage des compétences et des expériences plutôt que sur la gestion coopérative directe.

Ainsi, différents niveaux de besoin dictent le niveau et le coût de l'ACTF. Essentiellement, le BSP plaide en faveur d'une approche stratégique et focalisée d'une GTFRN, où les objectifs spécifiques d'un programme quel qu'il soit déterminent la nature et le niveau de l'engagement à prévoir.

... une approche coopérative pour les demandes de financement auprès de donateurs, du secteur privé et des ONG est susceptible de mieux aboutir et de permettre d'atteindre les seuils appropriés de développement et de durabilité financière ...

Bien préciser les objectifs

La tendance, au sein de la communauté écologiste est chercher une solution 'passe partout' à la gestion de la conservation; une réponse type au défi que pose la conservation transfrontières a été préconisée dans le passé. Cependant, tout semble indiquer de nos jours qu'il est nécessaire d'affiner les outils de la conservation transfrontières pour satisfaire les besoins spécifiques de circonstances particulières. En général, il faudrait adopter une approche adaptative de la gestion, en fonction d'arguments clairs en faveur de l'ACTF et de cibles mesurables pour réaliser l'impact des raisons invoquées. Dans les APTF, cet impact doit être considéré comme essentiellement de caractère biologique, mais les initiatives de conservation à grande échelle ont également d'importantes incidences sociales, économiques, institutionnelles et politiques. Les initiatives de conservation transfrontières seront toujours valables, mais leur valeur peut être accrue si les motifs invoqués et le but du programme sont clairement définis et soutenus par le suivi et l'évaluation des progrès par rapport à des objectifs explicites.

Références

- Sandwith, T., Shine, C., Hamilton, L. & Sheppard, D. 2001. *Transboundary protected areas for peace and cooperation*. UICN. Gland, Suisse et Cambridge, Royaume-Uni. http://iucn.org/themes/wcpa/pubs/pdfs/transboundary_guide.pdf
- van der Linde, H., Oglethorpe, J., Sandwith, T., Snelson D. & Tessema, Y. (avec le concours de Tiéga, A. and Price, T.) 2001. *Beyond boundaries: transboundary natural resource management in Sub-Saharan Africa*. Biodiversity Support Program. Washington, DC, Etats-Unis. http://www.bsponline.org/bsp/publications/africa/144/pdf_index.html
- Zbicz, D. 2001. Global list of complexes of internationally adjoining protected areas. In: Sandwith, T.S., Shine, C., Hamilton L.S. & D.A. Sheppard. 2001. *Transboundary protected areas for peace and cooperation*. UICN. Gland, Suisse et Cambridge, Royaume-Uni.