



## Commission des Forêts d'Afrique Centrale

*Une dimension régionale pour la conservation  
et la gestion durable des écosystèmes forestiers*

### Guide pour la création des Aires Protégées Transfrontalières (APT) en Afrique Centrale





# Remerciements

---

Ce document a été élaboré par la Commission des forêts d'Afrique centrale (COMIFAC) avec l'appui des partenaires.

La COMIFAC adresse à cet effet sa gratitude au sous-groupe de travail Aires protégées Faune Sauvage (SGAPFS), au Projet GIZ d'appui à la COMIFAC, à l'Agence japonaise de coopération internationale (JICA), à la Fondation pour le Tri-national de la Sangha (FTNS), au Réseau des aires protégées d'Afrique centrale (RAPAC), ainsi qu'aux partenaires et personnes ressources, notamment WCS, qui ont contribué à l'enrichissement du rapport et à sa finalisation.

Copyright ©Secrétariat Exécutif de la COMIFAC décembre 2014

Pour plus d'informations, contacter l'adresse suivante :  
Secrétariat Exécutif de la Commission des Forêts d'Afrique Centrale  
B.p. 20818 Yaoundé Cameroun  
Tél: (+237) 22 21 35 11/ (+237) 22 21 35 12  
Fax: (+237) 22 20 48 03  
Courriel: [comifac@comifac.org](mailto:comifac@comifac.org)  
Site web : <http://www.comifac.org>



# Sommaire

---

REMERCIEMENTS.....	3
INTRODUCTION.....	6
FONDATIONS POUR LA CREATION DES APT.....	8
1- Définitions et concepts clés relatifs à la création des APT.....	8
A. Définitions internationales relatives aux AP et APT.....	9
B. Définitions internationales relatives aux accords bi- ou multi-latéraux.....	9
C. Définitions adoptées par la COMIFAC concernant les AP et leur gestion.....	12
2. Définitions et concepts clés relatifs à la création des APT.....	16
A. Une convergence initiée par les techniciens à la base .....	16
B. Une mobilisation ascendante des autorités politiques .....	16
C. Un processus inclusif .....	17
D. Un fonctionnement quotidien difficile.....	17
3. Arguments justifiant la sélection et la création des APT.....	17
E. L'existence des besoins.....	20
F. L'existence d'un cadre politique et juridique favorables .....	20
G. L'existence d'un cadre juridique favorable.....	21
GUIDE POUR LA CREATION DES APT.....	22
CONCLUSION.....	27
BIBLIOGRAPHIE.....	28
ABRÉVIATIONS & ACRONYMES.....	29

## INTRODUCTION

Depuis les années 1990, l'intérêt de la communauté internationale s'est porté à nouveau sur un type particulier d'aires protégées : les aires protégées transfrontalières, ou plus souvent, les complexes transfrontaliers d'aires protégées. En effet, ces complexes transfrontaliers ont été identifiés non seulement comme des moyens de mieux traiter certains défis écologiques dépassant les limites frontalières (objectif de conservation), mais également comme des moyens de relever certains défis sociaux-politico-environnementaux d'échelle sous-régionale (objectif de coopération). L'approche transfrontalière de la conservation a été prônée par le programme MAB de l'UNESCO depuis 1971 comme une solution à la fuite dans les efforts de conservation des pays voisins.

Cette double approche a été notamment promue par l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN, via sa Commission Mondiale pour les Aires Protégées), dont sont membres la plupart des pays d'Afrique Centrale. Il en est de même du programme MAB de l'UNESCO dans sa stratégie de conciliation du développement et de la conservation (stratégie de Séville)

Dans le cas particulier de l'Afrique Centrale, les deux facettes du problème semblent cruciales, puisque d'une part la biodiversité de la sous-région est unanimement reconnue comme étant vitale tant pour les cultures locales que pour le patrimoine mondial, et que d'autre part une certaine instabilité sécuritaire rend les espaces naturels frontaliers à la fois spécialement vulnérables et particulièrement importants pour l'intégration tant voulue par les habitants de la région.

De telles initiatives ont émergées dans la sous-région à partir des années 2000, avec lesancements d'une part du Tri-National de la Sangha (TNS), complexe d'aires protégées contiguës situé à cheval sur les frontières entre le Cameroun, le Congo et la RCA et d'autre part du complexe Trinational Dja-Odzala-Minkebe (TRIDOM), vaste complexe d'aires protégées non-contigües étendu à travers le Cameroun, le Congo et le Gabon. En plus de ces deux complexes, d'autres initiatives transfrontalières ont vu le jour en Afrique centrale, notamment le Binational Conkouati-Mayumba-Gamba entre le Congo et le Gabon, le Binational lac Télé-lac Tumba (BILTTL) entre le Congo et la RDC, le Binational Boumba Ndjida-Sena Oura entre la Cameroun et le Tchad et de l'Accord tri-national LAB de N'Djamena entre le Cameroun, la RCA et le Tchad.

C'est dans l'objectif de capitaliser les expériences acquises dans ces différents processus que la COMIFAC a commis une étude intitulée « Etude sur la capitali-

sation des expériences d'Aires Protégées transfrontalières en Afrique centrale ». C'est dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations de cette étude que la COMIFAC en collaboration avec le RAPPAC et l'appui financier et techniques des partenaires au développement a élaboré ce Guide.

Ce Guide rassemble les principales recommandations et conseils destinés à faciliter le travail des décideurs impliqués dans la création des aires protégées transfrontalières (APT), en leur présentant notamment : (1) les fondations conceptuelles pour la création d'une aire protégée transfrontalière, en particulier les principales définitions, les leçons apprises et les éléments de bénéfices et de coûts permettant de décider (ou non) de créer une aire protégée transfrontalière, et (2) les étapes successives recommandées pour mener la création d'une aire protégée transfrontalière vers un succès complet et durable.

Ce document est conçu pour être ensuite adapté aux conditions spécifiques des sites de l'espace COMIFAC où il sera employé, et pour être actualisé conformément aux évolutions dans le temps de l'intégration sectorielle pilotée par la COMIFAC.

## Partie 1

### FONDATEMENTS POUR LA CRÉATION DES APT

Les Aires Protégées Transfrontalières (APT) ont pour spécificité d'être partagées entre plusieurs pays, ce qui modifie un peu leur nature d'aire protégée et ce faisant, modifie également les modalités de leur création, leur gestion et leur fonctionnement. De sorte que les décideurs politiques impliqués dans la création d'une APT puissent mesurer la différence de nature qui existe avec une AP, certains concepts relatifs aux AP et aux APT seront tout d'abord rappelés.

Ensuite, les leçons apprises dans les APT historiques de la sous-région illustreront comment les définitions globales résonnent avec les réalités spécifiques de l'Afrique centrale.

Enfin, les définitions globales et réalités locales seront confrontées et synthétisées pour éclairer une liste de critères justifiant (ou non) la création d'une APT, dans un classique rapprochement des bénéfices et des coûts à anticiper lors de cette éventuelle décision.

#### 1. Définitions et concepts clés relatifs à la création des APT

Tous les pays de la COMIFAC ont d'une part signé et ratifié la Convention sur la Diversité Biologique (CDB) et étant d'autre part membres depuis de nombreuses années de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN), les définitions et normes produites par ces institutions concernant les AP et APT doivent être rappelées. Toujours au niveau international, quelques définitions encadrent les accords bilatéraux ou multilatéraux en général, qui s'appliquent en particulier à la création des APT. Ensuite, les pays de la COMIFAC ont adopté un « Guide de planification pour la gestion des aires protégées en Afrique centrale » qui précise un certain nombre de concepts complémentaires sur les AP, qui méritent également d'être rappelés.

Enfin, quelques orientations relatives à la gestion et à la gouvernance des ressources naturelles sont régulièrement promues par la COMIFAC, et sont donc aussi à souligner.

Précisons que toutes les définitions nécessaires à la bonne gestion des ressources naturelles dans le cadre de la COMIFAC sont harmonisées et rassemblées dans le « Glossaire de la COMIFAC ».

## A. Définitions internationales relatives aux AP et APT

• **Diversité biologique (Convention sur la Diversité Biologique, article 2, 1992)** :  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 ». Cette diversité embrasse également les paysages, les gènes, de même que les processus qui les soutiennent et les fonctions et services associés aux écosystèmes.

• **Aire protégée Transfrontalière (UICN, Guide des Catégories de Gestion des Aires Protégées, 1994)** : « étendue de terre et/ou de mer qui est à cheval sur une ou plusieurs frontières entre des Etats, des Unités sous-nationales telles que des provinces et des régions, des zones autochtones 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 gérées en coopération par des moyens juridiques ou par tout autre moyen efficace».

## B. Définitions internationales relatives aux accords bi- ou multi-latéraux

Les Nations Unies reconnaissent qu'au fil des siècles, la pratique étatique a fait usage de termes variés pour désigner les instruments internationaux au moyen desquels les Etats se reconnaissent les uns les autres des droits et des obligations – comme dans le cas de territoires frontaliers dédiés à la conservation de la diversité biologique. La terminologie est diverse et varie d'une région à l'autre : les « titres » indiqués ci-dessous sont donc indicatifs (et certains sont même interchangeables). Cependant, les dispositifs évoqués par ces titres se sont progressivement consolidés avec les usages internationaux, au point de devenir des lois usuelles internationales. Afin de codifier ces règles usuelles, deux conventions internationales ont été négociées : (1) la convention 1969 de Vienne sur les Traités, qui est entrée en application en janvier 1980, puis (2) la convention 1986 de Vienne sur les Traités entre états et organismes internationaux, mais qui n'était pas encore entrée en vigueur en fin février 2014.

• **Traité** : dans la pratique internationale, les titres « traité », « accord », « convention » ou « protocole » sont employés de façon relativement indifférente, c'est donc le contenu de l'instrument qui est davantage standardisé. Cependant, les deux conventions de Vienne (1969 et 1986) confirme qu'au sens générique, un traité

est « un accord international conclu par écrit entre Etats et régi par le droit international, qu'il soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes, et quelle que soit sa dénomination particulière ». Il répond généralement à quatre critères :

- il s'agit d'un instrument obligatoire, donc les parties créent des droits et des devoirs ;
- il est conclu entre des Etats (ou des organisations internationales ayant capacité à conclure des traités) ;
- il est régi par le droit international ;
- il est consigné par écrit.

Au sens spécifique, un traité est d'ordinaire réservé à des domaines présentant une certaine gravité, pour lesquels le texte doit être ratifié : citons les traités de paix mais aussi de coopération et les traités frontaliers. Cette appellation est de moins en moins utilisée depuis quelques décennies.

• **Convention** : au sens générique (comme celui utilisé par la Cour internationale de justice en son article 38, §1, alinéa a), cet emploi vise tous les accords interna-



tionaux, tout comme le mot « traité » au sens générique (cf infra et supra). Au sens spécifique, on emploie aujourd'hui le terme de « convention » pour les accords multilatéraux formels dont les parties sont très nombreuses – autrement dit, les accords ouverts à l'ensemble de la « communauté internationale ».

- **Accord international** : l'expression « accord international » au sens générique de la Convention de Vienne de 1969 s'applique aux instruments internationaux les plus divers. En tant que terme spécifique, les « accords » sont généralement moins formels et traitent d'une gamme moins vaste de questions que les « traités ».

Il existe une tendance générale à utiliser le terme « accord » pour des traités bilatéraux ou des traités multilatéraux restreints, typiquement de caractère technique ou administratif, signés par des représentants ministériels et non soumis à ratification – comme des accords de coopération économique, scientifiques et/ou techniques. A l'heure actuelle, la très grande majorité des instruments internationaux sont qualifiés d'accords.

Notamment, les instruments conclus dans le cadre de « traités à caractère constitutionnels », tels que les Traités d'intégration régionale, sont généralement qualifiés « d'accords ».

- **Mémorandum d'entente, Protocoles et Arrangements administratifs** : instruments internationaux moins formels que les traités, accords et conventions, traitant généralement des questions techniques et n'appelant pas de ratification.

On peut distinguer de nombreux types de Protocoles (de signature, facultatif, d'amendement, supplémentaire) : le Protocole peut notamment être un instrument de mise en œuvre, de simplification ou d'accélération d'une Conventions-cadre, comme c'est le cas fréquemment dans le secteur environnemental.

- **Rédaction d'un accord** : la négociation puis la rédaction se fait normalement dans la langue de chaque nation dès lors qu'elle est reconnue comme officielle par la négociation, qui fait ensuite usage de traduction si nécessaire, aboutissant alors à plusieurs textes finaux. Le préambule identifie les parties, rappelle en tant que besoin les accords antérieurs, souligne les intentions politiques et se conclut par une formule du type « sont convenu(e)s des dispositions suivantes ». Les articles sont rédigés au présent. Tout accord un tant soit peu générique contient en général une clause de réserve budgétaire ; il ne doit en principe pas mentionner les services chargés de mettre en œuvre un instrument international, car cette mention lie inutilement – puisque les évolutions des compétences politiques entraînent des adaptations fréquentes de l'organisation administrative. Les clauses finales intègrent souvent un mécanisme de règlement des différends ainsi que les conditions nécessaires à l'entrée en vigueur de l'accord.

- **Signature, ratification, approbation** : tous les signataires d'accords doivent généralement disposer de pouvoirs, à l'exception du Président de la République et/ou du Premier Ministre, ainsi que souvent, du Ministre des Affaires Etrangères (qui peut délivrer des pouvoirs à ses collègues Ministres appelés à signer des accords internationaux, le cas échéant).

Les traités ou accords internationaux ayant trait au territoire national sont généralement soumis aux Parlements avant ratification et approbation par l'exécutif.

- **Entrée en vigueur** : un accord international entre généralement en vigueur après remise à l'autre partie (ou aux autres parties) d'un instrument d'approbation ou de tout autre notification exigée par le droit interne de chaque partie.

- **Publication** : les accords internationaux doivent généralement être publiés dans les journaux officiels nationaux. L'article 102 de la Charte des Nations Unies stipule que « tout traité ou accord international conclu par un état membre des Nations Unies après l'entrée en vigueur de la présente Charte sera, le plus tôt possible, enregistré au Secrétariat et publié par lui ».

- **Dépositaire** : la convention de Vienne de 1969 prévoit qu'un traité est sauf disposition contraire déposé auprès d'une partie dont les fonctions de dépositaires incluent (1) la garde des copies certifiées de tous les instruments originaux et complémentaires, (2) la vérification des signatures et des formes, (3) l'information des parties au fur et à mesure des ratifications éventuelles, (4) l'enregistrement auprès des Nations Unies, et toutes autres fonctions spécifiées dans le traité.

### C. Définitions adoptées par la COMIFAC concernant les AP et leur gestion

Dans le cadre de la mise en œuvre des axes stratégiques 3 et 4 du Plan de Convergence de la COMIFAC, un « Guide de planification pour la gestion des aires protégées en Afrique centrale » a été élaboré par le RAPAC. Ce Guide comporte un grand nombre de définitions et de concepts qui ont été validés par la COMIFAC. S'agissant des AP particulières que sont les APT, le présent document ne fera que le rappel des concepts innovants adoptés par la COMIFAC et le RAPAC.

- **Concept innovant sur les AP adopté par COMIFAC-RAPAC : Approche paysage et connectivité écologique**

L'expérience a montré que la planification à des fins de durabilité écologique exige de couvrir de grandes surfaces. Par exemple, il est rare que les mouvements des

espèces fauniques clés se limitent à leur habitat ou aux bornes d'une aire protégée voire aux frontières d'un pays. Pour planifier la conservation desdites espèces, il faut une analyse plus vaste des effets, tendances et influences, ce qui permet de mieux comprendre leur santé écologique. Ainsi, on devra garder à l'esprit la connectivité écologique.

Par conséquent, la planification de la gestion de l'aire protégée ne doit pas considérer l'AP comme une entité isolée mais elle doit prendre en compte les relations fonctionnelles entre cette dernière et sa périphérie. De plus, la planification doit être cohérente vis-à-vis des politiques nationales et sous régionales en matière d'aménagement du territoire et du développement durable.

Ainsi, la planification à l'échelle du paysage intègre la planification à l'échelle de l'AP (macro zone) et peut évaluer des tendances, influences et effets plus nombreux et plus étendus à l'extérieur de l'AP. Elle porte sur une plus grande surface géographique avec multiples usages et permet de repérer convenablement les utilisations possibles des ressources qui contribueront à la durabilité économique et sociale.

Fort de ce qui précède, on devra garder à l'esprit la connectivité écologique, avoir le souci de lier ou relier les habitats naturels ou semi naturels entre eux, pour une espèce ou un groupe d'espèces, pendant tout ou une partie de leur stade de développement, à un moment ou à une période donnée, et enfin être cohérent vis-à-vis des politiques nationales et sous régionales en matière d'aménagement du territoire et du développement durable. Dès lors, la planification dans les vastes paysages permettra non seulement d'élaborer des plans intégrés pour la conservation des espèces et des écosystèmes, mais aussi de mesurer les effets cumulatifs des actions de gestion actuelles et futures.

• ***Concept innovant sur les AP adopté par COMIFAC-RAPAC : planification basée sur les conditions désirées***

La planification basée sur «les menaces» en tant qu'approche de gestion et de conservation de la biodiversité d'une AP, ne s'oppose pas à la planification basée sur "les conditions désirées" ; les conditions désirées étant définies comme la représentation de ce qu'une zone devrait être, ce qu'elle devrait protéger ou qui devrait en bénéficier à long terme

La planification basée sur «les menaces» aborde uniquement les pressions, ou menaces actuelles ou futures, que les planificateurs peuvent prévoir lorsqu'ils conçoivent l'orientation de la gestion. Cette approche réactive part sur une vision



qui voudrait que le plan de gestion vise essentiellement à maintenir ou à ramener la situation d'avant menaces. Ce qui reviendrait à dire, qu'on n'entreprendrait logiquement aucune action dans une aire protégée non menacée.

La planification basée sur les conditions désirées proposée dans ce guide, est une approche prospective qui commence par une vision positive. Elle indique les buts et objectifs généraux fixés pour l'AP, ainsi que des objectifs plus spécifiques pour chaque micro-zone qui s'y trouve, en vue d'orienter tous les futurs efforts de gestion. En fixant des objectifs, cette approche décrit la composition et la structure des caractéristiques biologiques et physiques désirées à travers l'AP, tout en incorporant des éléments économiques et sociaux, pour atteindre les conditions désirées du plan dans le long terme. Les obstacles ou menaces qui peuvent limiter la capacité de gestion des ressources pour atteindre la condition désirée ou s'en rapprocher sont abordés spécifiquement dans les lignes directrices, les règlements ou concepts de zonage. En outre, les possibilités d'amélioration des conditions dans l'AP ou la micro-zone peuvent aussi être abordées par le biais de ces lignes directrices et règlements. Cette approche est donc plus souple, permettant au plan d'aborder non seulement les pressions ou menaces existantes, mais aussi les menaces futures imprévisibles, ainsi que les buts de gestion non rattachés à des menaces.

La différence entre les deux approches de planification réside donc dans la vision qui oriente la détermination des objectifs de gestion pour la période de temps considéré. Avec l'approche basée sur « les menaces » les parties prenantes travaillent à l'identification des pressions ou menaces et comment on peut les éviter ou atténuer, ou inverser la tendance ; tandis qu'avec l'approche basée sur « les conditions désirées », les parties prenantes travaillent à l'identification du futur désiré et comment on peut le réaliser. La première approche est donc réactive alors que la seconde est proactive.

• ***Concept innovant sur les AP adopté par COMIFAC-RAPAC : Participation, gestion des conflits et production de compromis***

Les populations locales, communautés autochtones, société civile, administrations publiques, opérateurs économiques privés opérant à la périphérie de l'AP ont un rôle capital à jouer dans la gestion de l'aire protégée et du développement local, soit du fait de leurs connaissances du milieu et de leurs pratiques traditionnelles, soit de la nature et de l'impact de leurs activités. Par conséquent, on devra identifier toutes les parties prenantes, leurs intérêts et évaluer leur implication potentielle. Les plans qui sont élaborés de manière participative réussissent plus souvent lors de leur mise en œuvre. Vu la complexité des intérêts des parties prenantes, très souvent divergents, on devra élaborer une stratégie de participation publique.

Le processus de planification de la gestion d'une aire protégée réunit invariablement des parties prenantes et des intérêts sectoriels qui ne partagent pas le même point de vue. Dans un tel processus où tout le monde ne peut être gagnant, il est donc nécessaire de trouver des compromis dynamiques. Il vaut mieux mettre tous ces conflits sur la table, prévoir un forum et un mécanisme pour débattre des autres options possibles et conduire des négociations pour la prise de décisions éclairées sur les utilisations de terres.

• ***Concept innovant sur les AP adopté par COMIFAC-RAPAC : Risques, changements et gestion adaptative***

La gestion d'une aire protégée est un processus dynamique et non statique dont les objectifs doivent s'ajuster à l'évolution des conditions et des buts. En effet, les plans de gestion sont adaptables de par leur nature ; ce sont des documents vivants. Les articulations du plan peuvent être modifiées ou corrigées à tout moment en raison de changements dans les conditions des ressources ou dans les priorités, dans les valeurs sociales, en raison de l'amélioration des données ou en réponse aux résultats des activités de suivi.

## 2. Définitions et concepts clés relatifs à la création des APT

### A. Une convergence initiée par les techniciens à la base

Au niveau du TNS, le dialogue transfrontalier, préalable à la saisine de l'autorité de décision a débuté entre les organismes de la conservation opérant dans le parc national de Nouabalé-Ndoki (Congo), la zone de Lobéké (Cameroun) et le complexe de Dzanga-Sangha (RCA).

Au niveau du Great Virunga, la facilitation a été l'œuvre des ONGs en partenariat avec les autorités qui gèrent les parcs nationaux dans les trois pays, notamment l'Institut Congolais pour la Conservation de la Nature (ICCN) ; l'Office Rwandais de Tourisme et des Parcs Nationaux relayé depuis 2008 par le Rwanda Development Board (RDB) ; et Uganda Wildlife Authority (UWA). Le RDB a joué un rôle important dans la coordination des activités de conservation menées par les ONGs, associations et autres coopératives.

Ainsi, il est préférable que le besoin parte de la base au sommet et non l'inverse, que les collaborateurs de terrain suscitent eux-mêmes l'expression de la volonté politique.

### B. Une mobilisation ascendante des autorités politiques

Il est en effet préférable que l'expression politique soit faite au plus haut sommet de l'Etat (Chef de l'Etat ou de gouvernements) de manière à garantir l'irréversibilité du processus, comme ce fut le cas pendant la création du TNS. Au début du dialogue transfrontalier entre le Cameroun, le Congo et la RCA, une rencontre des sous-préfets eut lieu.

Les rencontres périodiques aux fins de partage d'informations et d'expériences se sont multipliées. De telles activités ont marqué le début de la collaboration entre les conservateurs des parcs nationaux dans le cadre du TNS.

Dans le cadre du processus de création du complexe Sena Oura (Tchad)- Boubala N'Djida (Cameroun), une première réunion de concertation sur l'initiative de la COMIFAC s'est tenue. Les travaux de cette réunion ont permis l'élaboration d'une feuille de route devant conduire à la signature de l'Accord de Coopération entre le Cameroun et le Tchad pour la création dudit complexe. Un Comité ad hoc a été mis en place pour assurer le suivi de la mise en œuvre de cette feuille de route. Ce comité regroupe les Etats et les partenaires avec l'aide d'un facilitateur.

### C. Un processus inclusif

La COMIFAC, via le RAPAC synthétise les points d'accords et de désaccords pour essayer de dégager des positions consensuelles. Par exemple, le Cameroun avait exprimé des réticences quant au statut de Réserve de Sena Oura (inférieure d'après lui) pour pouvoir collaborer avec un Parc national ; le Tchad a dû revoir ses ambitions à la hausse et transformer Sena Oura en Parc national. De tels différends et bien d'autres sont réglés par voie diplomatique.

Dans des cas susceptibles d'impliquer à terme plus de deux Etats, il est préférable, en cas de blocage, de commencer par des formules binationales qui seront étendues progressivement aux autres Etats. Telle est la situation du binational Sena Oura – Bouba N'djida (Tchad et Cameroun) - dont l'accord LAB a intégré la République Centrafricaine (RCA) en 2013, soit 3 ans après la signature de l'accord de création du complexe transfrontalier- et du Mayombe qui pourrait intégrer le Gabon comme 4ème pays. Dans le même sens, l'on estime qu'en ce qui concerne le TRIDOM, espace vaste avec interzone, on aurait pu suivre ce schéma progressif.

### D. Un fonctionnement quotidien difficile

Le fonctionnement de tel complexe doit notamment prévoir les contributions exigées des Etats parties et les délais prévus pour les libérer. En pratique, certains organes ne fonctionnent pas à merveille. Par exemple, la première réunion du Comité Tri-national de Supervision et d'Arbitrage (CTSA) du TNS s'est tenue seulement en 2011, soit dix ans après l'accord et même un peu au forceps.

La signature de l'accord de création donne une existence juridique à l'APT. Elle intervient généralement au cours d'une rencontre COMIFAC mais peut aussi se faire dans un autre cadre comme ce fut le cas pour l'accord Tchad –Cameroun.

## 3. Arguments justifiant la sélection et la création des APT

### • *Les menaces*

Les AP du Bassin du Congo sont sujettes à plusieurs menaces parmi lesquelles le braconnage, le pâturage, l'exploitation pétrolière, agroindustrielle et minière, les conflits armés et autres tensions sociales.

Concernant le braconnage, il est principalement destiné à la fourniture de sous-produits et concerne principalement les éléphants pour leurs pointes d'ivoire, les rhinocéros pour leurs cornes, ainsi que les félins tachetés et les reptiles pour leur

peau. Le braconnage des éléphants à Bouba Ndjida en 2012 en est une illustration. Les trafics suscités par les pays demandeurs, dont les pays asiatiques pour l'ivoire et la porosité des frontières et des aéroports renforcent le développement accéléré du braconnage transnational qui dépasse le cadre d'un seul pays.

S'agissant de l'exploitation minière et gazière, la hausse mondiale des prix des produits pétroliers et du minerai de fer a contribué ces dernières années au développement des activités y relatives dans les aires protégées transfrontalières. Le Gabon a ainsi relancé la plupart des permis de prospection alors en suspend et remis en exploration des puits marginaux dans le complexe Gamba-Mayumba-Conkouati tandis que de grandes mines de fer et des infrastructures y relatives (Bélinga au Gabon, Mbalam au Cameroun et Avima au Congo) sont apparues dans le complexe TRIDOM et susceptibles d'y porter atteinte.

Les AP constituent un terrain idéal de pression pour les groupes armés d'une part à travers le braconnage et d'autre part comme lieu de refuge des populations en quête de plus de sécurité. Les exemples du GVTC et du LTLT en sont une illustration.

#### • *Les importances écologiques*

Il faut s'assurer de l'importance de la biodiversité en termes de présence abondante d'espèces endémiques, des espèces menacées, des zones importantes pour



les espèces migratoires. Le potentiel pour la gestion des espèces exotiques envahissantes peut être aussi analysé. Une des possibles solutions du changement climatique se trouve dans les aires protégées, car on considère que les aires protégées contribuent à la séquestration et au maintien des stocks de carbone.

• ***Les enjeux anthropiques***

Des menaces partagées de part et d'autre de la frontière justifient une coordination des actions.

• ***Les importances économiques***

Il est nécessaire d'étudier d'autres intérêts susceptibles de provoquer des conflits, le plus souvent l'extraction et l'exploration des ressources naturelles. Par ailleurs, la protection des espèces et des écosystèmes contribue à la récréation et au tourisme qui peuvent apporter de la valeur économique.

• ***Les importances politiques***

Les APT peuvent contribuer au renforcement de la paix (cf Peace Parks d'Afrique Australe).

Les processus nécessaires dans l'espace COMIFAC sont détaillés dans ce guide. Les priorités communes des pays concernés doivent être examinées et il faut un environnement favorable à la coopération transfrontalière.

• ***Les importances scientifiques***

Les APT peuvent servir à la conduite des études et recherches possibles.

• ***Les intérêts sociaux***

Les valeurs culturelles, historiques, pédagogiques en particulier pour les peuples autochtones et les populations locales sont prises en compte. Le processus participatif est fortement encouragé. En plus les indicateurs mentionnés ci-dessus, le système de classement (catégories) des aires protégées de l'UICN sont également applicables pour la création des APT en Afrique Centrale. Les chapitres suivants expliquent les besoins plus spécifiques pour la création des APT dans le contexte de la sous-région.

Envisager la création d'une APT suppose au préalable un environnement propice. Les besoins existants doivent être scientifiquement justifiés et rencontrer un cadre politique et juridique favorable.

## E. L'existence des besoins

Les APT doivent répondre à un besoin clairement identifié à la base qu'elles soient contiguës ou non. Elles sont envisageables partout où une plus value politique, juridique ou institutionnelle peut être apportée au modèle intra-étatique de gestion des ressources naturelles. Il est donc aisé d'imaginer que des Etats qui ont en commun une frontière maritime ou terrestre s'engagent à coopérer et mettent en commun leur vision et leurs moyens pour une meilleure gestion de leurs AP.

## F. L'existence d'un cadre politique et juridique favorables

Sur l'existence d'un cadre politique favorable : il faut partir des efforts déployés par les Etats membres de la COMIFAC à partir de la Déclaration de Yaoundé de 1999, le Traité COMIFAC de Brazzaville de 2005 et les diverses directives qui créent un environnement politique favorable au niveau de la sous-région.

Le processus de création d'une APT ne peut être envisagé que si des conditions politiques minimales s'y prêtent. Elles ont trait aux relations diplomatiques entretenues entre les Etats-parties et à leur intérêt pour la gestion concertée des ressources biologiques. Les initiatives d'APT sont encouragées et soutenues sur le plan international. Lors du Vème congrès mondial des parcs de l'UICN tenu en 2003, il a été recommandé aux partenaires de mettre un point d'honneur sur la promotion et la création des APT sur tous les continents et océans. Le programme de travail sur les AP pendant ce congrès a identifié les APT comme un outil important de mise en œuvre de l'approche par écosystème, cadre principal d'action de la CDB. Les parties sont appelées à créer et à renforcer des réseaux régionaux d'APT (Barbara Lausche, 2012).

Au niveau des Etats parties, il convient de rappeler que la charte des Nations Unies entend développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes (Principe 2). Mais puisque tout Etat est souverain, aucun n'est, par principe, contraint de coopérer avec les autres fussent-ils ses voisins. Une initiative APT suppose donc au préalable que les parties éventuelles entretiennent (ou envisagent d'entretenir) déjà des relations amicales ou diplomatiques. A un stade extrême, certains conflits ont abouti à une inimitié ouverte entre des Etats belligérants. Le cas de l'Etat d'Israël et de certains pays arabes est patent. Dans ce contexte, aucune initiative de coopération ne prospère, pas davantage celle tendant à la création d'APT, même si elle rencontre par ailleurs un cadre juridique favorable.

## G. L'existence d'un cadre juridique favorable

Sur l'existence d'un cadre juridique favorable : il faut également mettre en exergue les efforts de la sous-région en matière juridico-normatif (Traité COMIFAC, directives sous régionales COMIFAC, accords bilatéraux etc.).

En général, il n'existe pas, sur le plan international, d'instrument juridique spécifique aux APT. Mais il existe des conventions et autres accords (Convention sur la Diversité Biologique, Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements climatiques, Convention sur la lutte contre la Désertification, Convention de Ramsar, etc.) qui engendrent des obligations y relatives. Dans l'ensemble, ces textes encouragent les Etats à coopérer et à partager des informations, expériences et moyens dans tous les domaines de société qui rencontrent leur intérêt. Le cadre juridique international est donc favorable aux initiatives d'APT. En plus du Traité et des directives COMIFAC qui créent un environnement favorable au niveau sous régional, les Etats devraient ratifier les accords et conventions internationaux pertinents.



## Partie 2

### GUIDE POUR LA CREATION DES APT

Il est difficile de standardiser le processus de création des complexes APT : chacun doit répondre à des besoins qui lui sont propres, en fonction de sa problématique. Le cas des AP contiguës est le plus simple, puisqu'il ne concerne qu'un seul type d'affectation des terres de part et d'autre de la frontière. Lorsque les AP ne sont pas contiguës, les corridors qui les séparent peuvent soit avoir des statuts fonciers différents à l'intérieur d'un même pays, soit être affectés à un même usage mais selon des modalités juridiques différentes de part et d'autre de la frontière : la création d'un tel complexe transfrontalier d'AP est alors plus complexe et spécifique, et répond moins à un standard.

L'approche Bottom-up (de la base au sommet) doit être privilégiée. C'est cette approche qui a abouti à la création du TNS et du Great Virunga. Elle part d'une collaboration embryonnaire souple vers une collaboration formelle basée sur des accords contraignants.

Les grandes étapes proposées sont les suivantes :

- Etape 1 : Expression d'un besoin de convergence par des acteurs de terrain ;
- Etape 2 : Partage, harmonisation et consolidation des connaissances ;
- Etape 3 : Expression des volontés politiques ;
- Etape 4 : Saisine de la COMIFAC et élaboration d'une Feuille de route commune
- Etape 5 : Collaborations progressives sur le terrain ;
- Etape 6 : Préparation et formalisation de l'accord de collaboration ;
- Etape 7 : Signature de l'accord.

#### ***Etape 1 - Expression d'un besoin de convergence par des acteurs de terrain***

L'expérience montre que le processus de convergence a des chances significatives d'aboutir quand il est lancé à partir du terrain, par des Parties prenantes impliquées dans les AP concernées.

Ces Parties prenantes de terrain peuvent être des autorités décentralisées ou déconcentrées (y compris les autorités de gestion des aires protégées), des acteurs de la société civile et/ou des populations locales.

De manière informelle, certaines de ces Parties commencent à communiquer à

travers la frontière et identifient les intérêts et les difficultés d'une collaboration transfrontalière.

A ce stade, il est important que les Parties ainsi mobilisées réussissent à exprimer par écrit leurs ambitions, pour faire date.

### ***Etape 2 – Partage et harmonisation des connaissances***

Dès lors qu'elles ont manifesté leur besoin de converger, les Parties prenantes mobilisées de part et d'autre de la frontière échangent leurs connaissances et, si possible, les fusionnent dans un format commun afin de pouvoir les présenter de manière harmonisée. Les connaissances en question sont d'ordre écologique (espèces, habitats, valeurs de conservation etc.), socioculturel (ethnies, qualité de vie, activités traditionnelles, droit coutumier etc.) et politico-économique (juridictions administratives, exploitations artisanales et industrielles etc.).

### ***Etape 3 - Expression des volontés politiques***

Quand un besoin informel venu du terrain peut s'appuyer sur un minimum d'informations, il doit être traduit en une volonté politique publique.

Cette traduction commence préférentiellement au niveau des structures locales décentralisées (élus) et/ou déconcentrées (fonctionnaires), qui formalisent un dossier technique, transmis ensuite à l'administration centrale en charge des aires protégées, de part et d'autre de la frontière.

Ces administrations centrales vont à leur tour traduire le dossier en notes techniques qui, compte tenu des multiples dimensions d'un tel processus transfrontalier (notamment dimensions diplomatiques, sécuritaires, foncières etc.), seront soumises aux Ministres en charge des aires protégées et de la faune concernés pour avis.

### ***Etape 4 – Saisine de la COMIFAC et élaboration d'une feuille de route commune***

La concrétisation des volontés politiques ainsi exprimées est ensuite guidée par une feuille de route de collaboration progressive, dotée de mécanismes de suivi-évaluation.

Une telle Feuille de route, pour être efficacement appliquée, doit impliquer dès son élaboration un maximum de Parties prenantes tant locales que nationales. Un tel processus de convergence transfrontalier est complexe et requiert l'appui des organisations dédiées. Dans le cas des aires protégées terrestres en Afrique Centrale,

l'organisation de convergence dédiée est la COMIFAC, ou Commission des Forêts d'Afrique Centrale.

Saisie par les pays membres concernés, la COMIFAC désigne un comité ad hoc pour appuyer ces pays dans l'élaboration de leur feuille de route conjointe pour la création d'une APT (ou d'un complexe transfrontalier d'AP). Ce comité peut être tout ou partie encadré par l'organe spécialisé de COMIFAC pour les Aires Protégées, à savoir le Réseau des Aires Protégées d'Afrique Centrale (RAPAC).

Cet appui de la COMIFAC (et/ou de RAPAC) inclut par exemple des missions conjointes de terrain et des rencontres transfrontalières entre toutes les Parties Prenantes (autorités administratives, société civile, chercheurs etc.). L'objectif de cette vaste concertation est d'identifier toutes les étapes techniques et politiques, locales, nationales et internationales permettant de conduire le processus jusqu'à la création formelle de l'APT.

Ainsi conçue de manière participative et consensuelle sous l'égide de la COMIFAC, la feuille de route conjointe est adoptée par les Etats concernés.

### ***Etape 5 - Collaboration progressive sur le terrain***

Conformément au principe de subsidiarité, une fois la décision relevant du niveau central – et même sous régional – adoptée, les décideurs politiques donnent quitus aux autorités concernées pour mener, en collaboration avec toutes les Parties prenantes, les actions prévues par la Feuille de route : c'est le début du second cycle de collaboration entre les pays, une collaboration qui est cette fois formelle et qui reprend à nouveau sur le terrain.

Il est ainsi procédé aux études socio-économiques et écologiques nécessaires (1) pour évaluer les bénéfices à espérer et les impacts à mitiger, éviter ou compenser, (2) pour établir un premier zonage transfrontalier participatif, et (3) pour prendre en compte les droits et devoirs coutumiers locaux.

Sont aussi prévues dans la Feuille de route des tests d'activités conjointes de gestion: le cycle planification-opération-évaluation-correction est ainsi mis en œuvre de manière transfrontalière dans les domaines de la protection des ressources naturelles, de la formation, de l'aménagement des infrastructures ou du suivi de la faune.

Si ces activités de terrain sont coordonnées et menées avec succès, il est alors possible de passer à la seconde phase de la Feuille de route, à savoir la création formelle d'une APT.

## *Etape 6 - Préparation et formalisation de l'accord de collaboration*

Une fois les enquêtes et tests de terrain achevés, l'élaboration de l'accord de collaboration peut commencer. L'objectif de cette phase est de mettre sur pied un brouillon d'accord qui sera soumis aux observations des différentes parties. Les experts des différents pays seront sollicités à cet effet et rédigeront le texte sous la supervision de la COMIFAC.

Un accord de collaboration sous l'égide de la COMIFAC inclut généralement : une description des Etats parties de l'Accord, l'objet de l'accord, la définition et la délimitation de l'aire concernée, les principaux domaines pour lesquels le partenariat est envisagé, les organes de gestion, leur composition, leur compétence et la périodicité de leur réunion, les dispositions finales (frais de participation des délégués aux réunions, entrée en vigueur, adhésion et retrait). Des mécanismes d'arbitrage doivent être prévus pour faciliter la résolution des éventuels conflits.

Il est important que l'accord soit, autant que possible, détaillé sur les modalités de financement des organes de gestion du complexe. Il doit notamment prévoir les contributions exigées des Etats parties et les délais prévus pour les libérer.

L'accord doit également prévoir un calendrier pour l'harmonisation des législations des Etats dans les domaines pertinents de la collaboration. Il doit contenir enfin des directives pour l'élaboration des plans de gestion, le tout avec des mécanismes de suivi-évaluation au niveau du complexe et des directives pour la gestion au plan interne – conformément au Guide de planification pour l'aménagement des AP de la COMIFAC, dont une prochaine version devra inclure une section spécifique pour les APT.

Le brouillon d'accord ainsi élaboré est remis aux pays concernés pour nourrir les discussions au sein de chaque pays avec les institutions compétentes, notamment les autres ministères régaliens concernés (Affaires Etrangères, Défense Nationale, Intérieur, Territoire etc.)

Après discussions, la COMIFAC et/ou le RAPAC synthétisent dans des documents adressés aux pays concernés les points d'accords et de désaccords, pour faciliter la négociation de positions consensuelles.

Lorsque sont concernés trois Etats (ou plus), il est possible de commencer par des formules binationales susceptibles d'être ensuite élargies. Une fois validé par les Ministères techniques (en particulier celui en charge des

Aires Protégées), le document final est pris en charge par le Ministère en charge des accords internationaux (souvent dit en charge des Affaires Etrangères et/ou des Relations Extérieures)

Pour une appropriation nationale maximum, gage de forte légitimité, le document est soumis aux Représentations nationales – comme cela a été le cas pour l'accord TNS soumis aux Parlementaires du Congo.

### ***Etape 7 - Signature de l'accord de collaboration***

Après adoption par les représentants des peuples concernés, l'accord final est signé par les Etats conformément aux pratiques diplomatiques et juridiques internationales (voir Partie 1).

La signature de l'accord de création donne une existence juridique à l'APT.

Il est souhaitable qu'elle se fasse au cours d'un Conseil des Ministres de la COMIFAC

L'accord est ensuite publié conformément aux recommandations du droit international

Sa mise en application, son suivi et son évaluation se font conformément au Guide d'aménagement des AP de la COMIFAC.



## CONCLUSION

Les APT ne sauraient être soumises à un processus de création uniforme. Chaque expérience correspond en effet à des besoins et enjeux qui lui sont propres. En outre le niveau de complexité des questions n'est pas le même d'un cas à l'autre. Néanmoins, un canevas peut être élaboré. Des leçons ont été tirées des processus à succès et de ceux qui rencontrent des difficultés majeures. La création des complexes transfrontaliers doit obéir au présent guide qui renvoie non à un souci de standardisation mais plutôt à une démarche de capitalisation des acquis et expériences passées.

## BIBLIOGRAPHIE

Barbara Lausche (2012), Lignes directrices pour la législation des aires protégées, GLAND, Suisse, UICN. Xxviii + 406 pp.

Comonwealth of Australia, 1999. Australian Guidelines for Establishing the National Reserve System. Environment Australia, Canberra. Available at : <http://www.environment.gov.au/parks/publications/nrs/pubs/guidelines.pdf>

Eken, C., Bennun, L. and Boyd, C., 2004. Protected Areas Design and Systems Planning: Key Requirements for Successful Planning, Site Selection and Establishment of Protected Areas. In Biodiversity issues for consideration in the planning, establishment and management of protected area sites and networks. CBD Technical Serie . Montreal, Canada: Secretariat of the Convention on Biological Diversity. Disponible sur le lien: <http://www.cbd.int/doc/publications/cbd-ts-15.pdf>

Secrétariat de la Convention sur la Diversité Biologique, 2010. Aires Protégées. Dans la décision adoptée par la conférence des parties à la convention sur la diversité biologique à sa dixième réunion. Nagoya, Japan. Available at : <http://www.cbd.int/doc/decisions/cop-10/cop-10-dec-31-fr.pdf>

Secrétariat de la Convention sur la Diversité Biologique, 1992, Texte de la Convention sur la Diversité Biologique (CBD) , Article 2;

WWF, n.d. So what is the representative network of MPAs? Available at: [http://wwf.panda.org/what\\_we\\_do/how\\_we\\_work/conservation/marine/protected\\_areas/increasing\\_protection/mpa\\_networks/](http://wwf.panda.org/what_we_do/how_we_work/conservation/marine/protected_areas/increasing_protection/mpa_networks/)

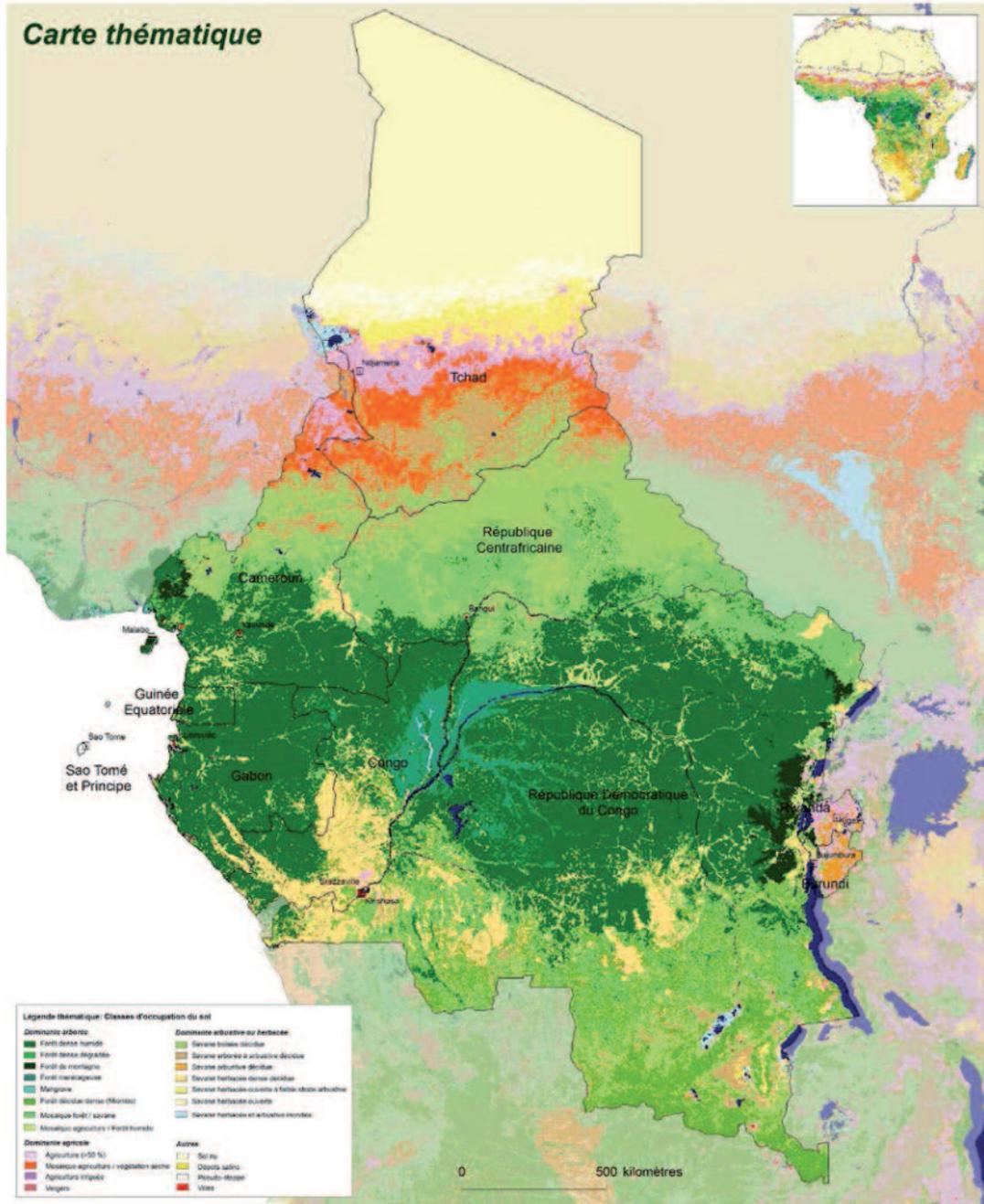
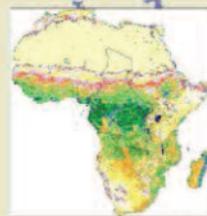
## ABRÉVIATIONS & ACRONYMES

<b>APT :</b>	Aire Protégée Transfrontalière
<b>AP:</b>	Aire Protégée
<b>BILTLT :</b>	Binational Lac Télé-Lac Tumba
<b>CDB :</b>	Convention sur la Diversité Biologique
<b>COMIFAC:</b>	Commission des Forêts d’Afrique Centrale
<b>CTSA :</b>	Comité Tri-national de Supervision et d’Arbitrage
<b>FTNS :</b>	Fondation pour le Tri-national de la Sangha
<b>GTBAC :</b>	Groupe de Travail Biodiversité d’Afrique Centrale
<b>GVTC :</b>	Great Virunga Transboundary Collaboration
<b>ICCN :</b>	Institut Congolais pour la Conservation de la Nature
<b>LAB :</b>	Lutte Anti Braconnage
<b>LTLT :</b>	Lac Télé-Lac-Tumba
<b>MAB :</b>	Man And Biosphere
<b>ONG :</b>	Organisation Non Gouvernementale
<b>PTA :</b>	Plan de Travail Annuel
<b>RAPAC :</b>	Réseau des aires Protégées d’Afrique Centrale
<b>RCA :</b>	République Centrafricaine
<b>RDB :</b>	Rwanda Development Board
<b>RDC :</b>	République Démocratique du Congo
<b>SGAPFS:</b>	Sous Groupe de Travail sur les Aires Protégées et la Faune Sauvage
<b>TNS :</b>	Tri-national de la Sangha
<b>TRIDOM :</b>	Tri-national Dja-Odzala-Minkebe
<b>UICN :</b>	Union Internationale pour la Conservation de la Nature
<b>UNESCO :</b>	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
<b>UWA :</b>	Uganda Wildlife Authority





# Carte thématique



**Légende thématique: Classes d'occupation du sol**

<b>Dominiens arborés</b>	<b>Dominiens arbustifs ou herbacés</b>
Forêt dense humide	Savane boisée décidue
Forêt dense dégradée	Savane arborée à arborescence décidue
Forêt de montagne	Savane arborescente décidue
Forêt marécageuse	Savane herbacée dense irrégulière
Mangrove	Savane herbacée ouverte à faible strate arbustive
Forêt décidue dense (Moyens)	Savane herbacée ouverte
Mosaïque forêt / savane	Savane herminée et arborescence montée
Mosaïque agriculture / Forêt humide	
<b>Dominiens agricoles</b>	<b>Autres</b>
Agriculture (0-50 %)	Sol nu
Mosaïque agriculture / végétation arborée	Débris, latérite
Agriculture irriguée	Parcours-élevage
Verger	Villes



BP : 20 818 Yaoundé Cameroun  
 Tel : +237 222 21 35 11 / Fax : +237 222 21 35 12  
 Courriel: [comifac@comifac.org](mailto:comifac@comifac.org) / Web : [www.comifac.org](http://www.comifac.org)