PARLONS-EN !

L'AFRIQUE CHANGE : SES AIRES PROTÉGÉES DOIVENT-ELLES ÉVOLUER ?

PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ POUR LES AIRES PROTÉGÉES : ÉTAT DES LIEUX ET PROSPECTIVES EN AFRIQUE FRANCOPHONE

Auteur : David Brugière

PAPACO

AUTEUR : DAVID BRUGIÈRE

David Brugière est titulaire d'un diplôme de 3ème cycle en aménagement du territoire et d'une thèse de doctorat portant sur l'évaluation de l'impact de l'exploitation forestière sur les communautés de grands et moyens mammifères dans les forêts du Gabon. Il a été expatrié de 1993 à 2004 en Afrique francophone d'abord comme ingénieur d'études sur des programmes de recherche-action relatif à la gestion de la biodiversité dans les aires protégées (AP) d'Afrique centrale (Gabon, Congo, RCA). Il a ensuite occupé la fonction d'assistant technique sur des projets d'appui à la gestion d'AP. Il a été à ce titre conseiller technique pour la gestion du Parc National du Haut Niger en Guinée puis chef de projet pour la mise en place d'une aire protégée transfrontalière entre la Guinée et la Guinée Bissau (programme AGIR, financement UE).

Fin 2004, David Brugière a rejoint le cabinet BRL Ingenierie en France au titre de Directeur de Projets Biodiversité. Il intervient pour le compte des agences de développement bilatérales et multilatérales dans l'identification, la faisabilité et l'évaluation de projets d'appui à la gestion d'AP et à la conservation de la biodiversité en zone tropicale. Il conduit également des expertises techniques dans ces domaines (préparation de plan de gestion et de plan d'affaires d'AP, programme de suivi écologique, stratégie LAB, etc.). Il supervise aussi la mise en place d'assistances techniques dans des AP africaines et apporte un appui technique aux équipes déployées sur le terrain.

LE PROGRAMME SUR LES AIRES PROTÉGÉES D'AFRIQUE & CONSERVATION (PAPACO)

Le Papaco vise à améliorer la gestion et la gouvernance des aires protégées en Afrique pour augmenter leurs impacts positifs en termes de conservation de la biodiversité. Le Papaco cible 3 domaines d'action complémentaires visant à atteindre les objectifs suivants: des AP saines (gouvernance), des AP efficaces (gestion) et des AP durables sur le long terme. Le Papaco travaille en étroite collaboration avec la Commission mondiale sur les aires protégées (CMAP).

Brugière D., 2020. *Partenariat public-privé pour les aires protégées : état des lieux et prospectives en Afrique francophone. Papaco, 31 pages.*

CETTE PUBLICATION A ÉTÉ RENDUE POSSIBLE GRÂCE AU FINANCEMENT DU PARTENARIAT FRANCE-UICN.

La France s'est engagée dans un partenariat avec l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), la plus ancienne et la plus vaste organisation mondiale de conservation de la nature. Grâce à ce partenariat, la France et l'UICN entendent répondre à la crise de la biodiversité mondiale et agir ensemble pour la nature et le développement.

DISCLAIMER

La terminologie géographique employée dans cet ouvrage, de même que sa présentation, ne sont en aucune manière l'expression d'une opinion de la part de l'UICN sur le statut juridique des pays, territoire ou région, au sujet de ses autorités, ou concernant la délimitation de ses frontières.

Les opinions exprimées dans cette publication ne reflètent pas celles de l'UICN, de la WCPA ou des bailleurs qui l'ont financée.

Cette étude n'a pas reçu la validation de l'UICN.

PRÉFACE

Ce rapport s'inscrit dans une série d'études commandées par le Papaco pour alimenter le débat autour des questions d'actualité de la conservation en Afrique, notamment au travers de ses aires protégées.

On le sait, l'Afrique comptera peut-être 2 milliards d'habitants en 2050. Les besoins de la population ne cessent de croître, la fragmentation des milieux s'accélère, les terres naturelles se raréfient. Dans ce contexte, les pressions sur les aires protégées augmentent rapidement et leurs capacités à conserver la biodiversité à long terme sont de plus en plus limitées.

Alors comment tenter de répondre à ces pressions ?

Notre démarche ici est simple : nous demandons à un expert du sujet d'exposer son analyse, sa vision, son opinion afin de fournir une base pour la discussion. Et ce rapport peut alors être utilisé en ce sens, partagé, commenté, critiqué, enrichi. L'objectif est que tous ceux qui sont impliqués dans la conservation de ces territoires s'interrogent, échangent et finalement, on l'espère, inventent un futur positif pour la conservation de la nature sur le continent.

Le présent rapport s'intitule : Partenariat public-privé pour les aires protégées : état des lieux et prospectives en Afrique francophone.

Il vise à répondre – entre autres - aux questions suivantes : comment optimiser l'apport du secteur privé à la conservation des aires protégées ? Quel est l'état des PPP aujourd'hui ? Quelle est leur contribution annoncée et/ou réelle ? Quelles sont les conditions de leur mise en place ? Pourquoi font-ils peur aux autres gestionnaires d'AP ? Quels préalables sont requis pour les développer ? Comment améliorer leurs résultats ? Quelles règles devraient les accompagner ? Comment éviter les détournements d'objectifs ? Comment parvenir au PPP idéal d'ici 30 ans ?

Ce sont des questions essentielles dont les réponses dépassent certainement le format de ce seul rapport. Mais à la formulation desquelles il pourra certainement contribuer…

Bonne lecture !

Dr Geoffroy Mauvais
Coordinateur du PAPACO

RÉSUMÉ

Depuis une vingtaine d'années émerge progressivement en Afrique francophone un nouveau modèle de gestion des aires protégées, les partenariats public-privé (PPP). Trois éléments sont constitutifs de ce modèle : i) un accord contractuel (AcC) signé entre l'État et un partenaire non étatique (« privé ») ; ii) une délégation de l'État au partenaire privé de tout ou partie de ses prérogatives ; iii) le partenaire privé apporte ou gère tout le financement nécessaire à la gestion de l'AP.

En septembre 2020, un total de 15 PPP concernant une vingtaine d'AP était actif en Afrique francophone. L'analyse de 12 des 15 accords contractuels (AcC) en vigueur montre que les principales dispositions mentionnées sont :

- la **mise en place d'une entité de gouvernance dans laquelle le partenaire public et le partenaire privé sont tous deux représentés.** Sur les 12 AcC examinés, la composition de l'organe de gouvernance est unilatérale dans un cas (uniquement le partenaire privé), bilatérale (État et partenaire privé) dans six cas, et multilatérale dans quatre cas[1]. La présidence de cette entité revient au partenaire public dans huit AcC et au partenaire privé dans trois AcC. La majorité des membres (président inclus) revient au partenaire privé dans neuf AcC et il y a égalité de représentations dans deux cas. Des représentants des communautés locales sont présents dans quatre organes de gouvernance ;
- la **délégation de la gestion opérationnelle de l'AP à une entité de gestion qui est toujours dirigée par un représentant du partenaire privé**, celui-ci étant très généralement assisté par un représentant du partenaire public ;
- la mise en place d'une **entité consultative** dont le nombre et la composition des membres sont très variables. Cette entité constitue une plateforme de dialogue avec les parties prenantes. Elle peut être préexistante à la mise en place du PPP ;
- le personnel du parc est composé d'agents de l'État et de contractuels du partenaire privé. **Tout le personnel, quel que soit son statut, est placé sous l'autorité hiérarchique du directeur de l'AP, représentant du partenaire privé.** Les mouvements de personnel peuvent être soumis à l'avis ou l'accord formel du partenaire public. Celui-ci impose, dans la moitié des AcC examinés (6/12), que les postes qui relèvent d'une activité régalienne (police de l'environnement) soient attribués de droit à un agent de l'État ;
- dans le cadre de la sécurisation des financements, le **partenaire privé est encouragé à développer des activités commerciales et à rechercher des financements. La défaillance à ce niveau peut être source de rupture de l'accord** (8 AcC sur 12). Le partenaire public peut financer une partie des dépenses de l'AP via des subventions au partenaire privé. Celui-ci peut être amené à payer une redevance générale au partenaire public (deux parcs de RDC) et à verser des taxes relatives à l'activité touristique.

L'analyse de la mise en œuvre des PPP dans les AP concernées montrent que les **points forts** apportés par ce modèle en termes de gestion des AP sont :

- la mise en place de **structures formelles de gouvernance et de consultation** dans lesquelles les parties prenantes, notamment les communautés locales, sont représentées (ces structures consultatives dans certains cas préexistent au PPP) ;
- la **diversification des sources de financement** incluant des donateurs non institutionnels permettant, d'une part, **d'éviter les ruptures de financement** liées à un bailleur unique, d'autre part, de disposer d'une **grande flexibilité quant aux modalités d'engagements financiers** ;
- une **clarification de la prise de la décision et des lignes de management** dans la gestion quotidienne permettant une opérationnalisation efficiente et la réalisation effective et rapide des activités de terrain ;
- le déploiement sur le terrain de **techniques et méthodes éprouvées en matière de LAB (Lutte anti-braconnage)** permettant de faire face à une militarisation accrue du braconnage avec cependant des résultats variables selon les sites en matière de remontée des effectifs de grande faune ;
- une **professionnalisation accrue de la gestion du tourisme** permettant une augmentation de la fréquentation et le ciblage du segment haut de gamme.

1 Total inférieur à 12 car il n'y a pas d'organe de gouvernance pour le PPP du Complexe Upemba-Kundelungu

Une des principales limites des PPP est sa faible **acceptation culturelle et politique**. Dans les pays francophones d'Afrique, la culture politique du « tout État » reste encore très forte et le terme « délégation de gestion » est généralement perçu dans la sphère publique comme une forme d'atteinte à la souveraineté nationale. Même dans les pays qui ont développé plusieurs PPP, l'acceptation politique de ce modèle reste très fragile et est régulièrement remise en cause. En partie pour des raisons de culture politique mais aussi parce que ce modèle prive l'État de la gestion directe des fonds de l'Aide Publique au Développement.

Le PPP constitue un modèle de gestion des AP parmi d'autres. Il parait pertinent de recourir à ce modèle dans trois situations : i) lorsque les États ne souhaitent pas investir directement dans la gestion des AP pour des raisons de choix politiques ou des contraintes budgétaires ; ii) lors de la phase de développement d'une AP nouvellement créée ou de la réhabilitation d'un paper park ; iii) lorsque que l'AP est soumise à des pressions de braconnage militarisé qui requiert une expertise particulière et des ressources considérables.

Les premiers PPP ont été mis en place en Afrique francophone en 2005, et ce modèle est probablement amené à se développer dans les années à venir. Dans ces conditions et en tenant compte de 15 années d'expérience, des recommandations sont formulées pour se rapprocher du PPP « idéal ». Elles concernent les modalités de mise en place des PPP (pour laquelle il est recommandé un appel à candidature), la composition des instances de gouvernance, de consultation et de gestion opérationnelle ainsi que le recrutement et la formation du personnel.

Un élément clé de la réussite des PPP repose sur le niveau d'échanges et de communication entre le partenaire privé et l'État. Ceux-ci ne peuvent se limiter aux exigences contractuelles et il est recommandé de mettre en place des processus formels et informels de communication, notamment au démarrage d'un nouveau PPP.

SIGLES ET ABBRÉVIATIONS

AT	Assistance Technique
AC	Aire de Conservation
AcC	Accord Contractuel
AFD	Agence Française de Développement
AP	Aire Protégée
APD	Aide Publique au Développement
APDS	Aires Protégées de Dzanga Sangha
APN	African Parks Network (Fondation sud-africaine)
APP	Aire Protégée Privée
BAD	Banque africaine de Développement
DC	Domaine de chasse
GEF	Global Environment Facility
ICCN	Institut Congolais pour la Conservation de la Nature
KfW	Coopération financière allemande
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OPJ	Officier de Police Judiciaire
OSC	Organisation de la Société Civile
PPP	Partenariat Public Privé
PN	Parc National
PTF	Partenaire Technique et Financier
RCA	République Centrafricaine
RDC	République Démocratique du Congo
RPF	Réserve Partielle de Faune
RF	Réserve de Faune
RS	Réserve Spéciale
RNC	Réserve Naturelle et Culturelle
UE	Union européenne
USAID	United State Agency for International Development
UGP	Unité de Gestion du Parc
WCS	Wildlife Conservation Society (ONG)
WWF	World Wide Fund for Nature (ONG)
ZSL	Zoological Society London
FZS	Frankfurt Zoological Society
LAB	Lutte anti-braconnage
RAPAC	Réseau des Aires Protégées d'Afrique Centrale

REMERCIEMENTS

L'auteur remercie African Parks Network, Noé, WWF-RCA, WCS-Congo pour la mise à disposition des accords de partenariats signés avec les États pour la gestion des aires protégées.

Remerciements aux experts suivants pour les discussions, informations communiquées et commentaires sur la présente étude : L. Arranz, B. Chardonnet, R. Gouin, A. Greth, R. Grovel, J.-P. d'Huart, M. Hatchwell, J. Labuschagne, M. Languy, P. Scholte et S. Wohlhauser.

Les opinions émises dans ce rapport relèvent de la seule responsabilité de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles des relecteurs, de l'UICN ou du bailleur ayant financé l'étude.

TABLE DES MATIÈRES

Préface II
Résumé III
Sigles et abbréviations V
1. Introduction 1
2. clarification du concept de PPP 2
2.1 Définition 2
2.2 Typologie 3
3. État des lieux 5
3.1 Historique 5
3.2 Partenariats public-privé en cours 7
3.2.1 Analyse des accords de partenariats en cours 7
3.2.1.1 Base contractuelle
3.2.1.2 Gouvernance et gestion opérationnelle
3.2.1.3 Gestion du personnel
3.2.1.4 Mission de police de l'environnement
3.2.1.5 Financement
3.2.1.6 Écotourisme et autres activités commerciales
3.2.1.7 Relations avec les communautés locales
3.3 Bilan 12
4. Contribution des PPP À la gestion des aires protégÉes 17
4.1 Financement 17
4.2 Gouvernance 17
4.3 Lutte contre le braconnage 18
4.4 Gestion du personnel de surveillance 18
4.5 Développement du tourisme 19
4.6 Appui aux communautés locales 20
4.7 Bilan 20
5. Les fondations dédiées : vers une nouvelle forme de PPP ? 21

6. Critiques du modèle PPP 22
6.1 Privatisation de la gestion d'un bien public 23
6.2 Interventionisme des ONG du nord 24
6.3 Militarisation de la conservation 26
7. Quand recourir au PPP ? 27
8. Recommandations pour le développement des PPP 28
8.1 Mise en place du PPP 29
8.2 Contenu de l'accord contractuel 29
8.2.1 Entité de gouvernance 29
8.2.2 Entité consultative 29
8.2.3 Recrutement et formation du personnel 30
8.3 Communication entre les deux parties 30
Conclusion 31
Bibliographie 32

1. INTRODUCTION

La thématique de la gouvernance des aires protégées (AP) est assez récente : elle apparait à la fin des années 1990 avec l'émergence, notamment dans les pays du Sud, d'acteurs non étatiques qui s'approprient les questions de conservation de la biodiversité. En effet, jusque-là les AP sont essentiellement créées et gérées par l'État – la gouvernance est donc très largement étatique et centralisée. La gouvernance des AP apparait comme une thématique émergente concomitamment à la modification des rapports entre l'État et les autres groupes d'acteurs sociétaux. Cette évolution est particulièrement marquée en Afrique où, jusqu'au début des années 90, la majorité des États est d'obédience socialiste ce qui laisse peu de place aux acteurs privés et de la société civile dans la vie économique, sociale et politique du pays. Il faut donc attendre la fin des années 90 pour voir émerger une société civile et un secteur privé qui vont progressivement s'approprier la problématique de la conservation de la biodiversité. C'est dans ce contexte que le Congrès Mondial des Parcs de 2003 (Durban, Afrique du Sud) propose une typologie de la gouvernance des AP et élabore, par extension, une définition des aires protégées privées.

De façon générale, la gouvernance recouvre l'ensemble des interactions qui déterminent comment le pouvoir et les responsabilités sont exercés et comment les décisions sont prises. Elle renvoie notamment aux interactions entre les différentes catégories d'acteurs dans les processus décisionnels.

La gouvernance dite « privée » appliquée au domaine des aires protégées, concerne les AP dont la gouvernance est assurée par des acteurs non étatiques, à savoir : i) un ou des particuliers ; ii) des organisations sans but lucratif (ONG, OSC, établissement d'enseignement et/ou de recherche, etc.) ; iii) des organisations à but lucratif (sociétés commerciales, coopératives, etc.).

À noter que les AP gérées par les communautés locales forment un type de gouvernance à part et ne sont pas couvertes par la dénomination « gouvernance privée ». Outre les gouvernances privée et communautaire, deux autres modalités sont reconnues : gouvernance publique et gouvernance partagée (UICN, 2013).

Les AP dont la gouvernance est assurée par des acteurs privés (tels que définis ci-dessus) sont appelées Aires Protégées Privées (UICN, 2013). Cette appellation peut être source de confusion, car elle laisse suggérer que les Aires Protégées Privées (APP) concernent des territoires dont la propriété foncière est exclusivement (ou très majoritairement) d'ordre privé. En Afrique, ce n'est pas nécessairement le cas et il est donc essentiel de faire une distinction entre type de propriété foncière et type de gouvernance, car ils ne sont pas forcément de même nature. Ainsi, il existe des Aires Protégées Privées établies sur des terres publiques ou communautaires et, inversement, des terrains privés peuvent être inclus dans des AP dont la gouvernance est publique. C'est donc bien la nature des acteurs assurant la gouvernance d'une AP qui définit le type de gouvernance et non le statut foncier de l'AP.

Lorsque l'on traite de la gouvernance privée des AP à l'échelle du continent africain, on est amené à distinguer deux grands ensembles de pays. Le premier correspond aux pays où le droit foncier reconnait différents types de propriétés et notamment la propriété privée et un deuxième où le droit de propriété privé est très restrictif.

Le premier groupe correspond essentiellement à des pays anglophones d'Afrique australe et de l'Est, anciennes colonies de peuplement de l'Empire britannique, accueillant historiquement une forte communauté d'agriculteurs et d'éleveurs d'origine européenne ayant acquis des titres de propriétés privés. Cette communauté s'est en partie maintenue après les indépendances et forme de nos jours un important réseau de propriétaires fonciers. Certains d'entre eux ont décidé de gérer leurs terres de façon à maintenir et/ou restaurer la diversité biologique, créant ainsi un réseau d'APP, parfois reconnues par l'État (par exemple les Conservancies au Kenya).

Le deuxième groupe est composé majoritairement de pays francophones. Le droit foncier de propriété privé y est très restrictif (généralement limité à des parcelles urbaines) et la très grande majorité des terres appartient à l'État[1]. La gouvernance privée des AP s'est développée très tardivement et a pris une forme particulière dénommée de façon

1 À noter que la plupart des pays de ce groupe ont modifié récemment ou sont en train de modifier leur législation foncière pour introduire différents types de propriété, mais il s'agit d'un mouvement récent, lent et pour l'instant sans grande incidence en matière de conservation de la biodiversité. À noter également que la RDC, ancienne colonie belge, reconnait certains grands domaines privés, historiquement créés à l'époque coloniale.

générique « partenariat public-privé (PPP) ». Dans ce dispositif, l'État délègue, pour différentes raisons, à un partenaire privé tout ou partie de ses prérogatives en matière de gouvernance et/ou la gestion opérationnelle d'une AP. Ici aussi le terme « privé » est source de confusion car, en l'occurrence, il s'agit toujours d'organisations à but non lucratives.

Les premières expériences en ce domaine se sont déroulées en Afrique anglophone et cette région compte désormais de nombreuses AP gérées en PPP. Cette approche s'est étendue à l'Afrique francophone à partir des années 2000. Par contre, les APP gérées par des propriétaires fonciers privés restent très majoritairement anglophones pour les raisons historiques évoquées ci-avant.

Les APP en zone anglophone africaine ont fait l'objet de nombreuses analyses et les publications sur ce sujet sont abondantes. Les PPP francophones, par contraste, ont bénéficié de beaucoup moins de travaux et la bibliographie disponible relève essentiellement de la littérature grise – donc peu facilement accessible. Ce modèle de gestion des AP se heurte dans cette zone à des difficultés juridiques et de culture politique et suscite parfois une certaine réticence de la part de la société civile. Nous examinons dans cette étude la situation actuelle des PPP en Afrique francophone[2], leur contribution à la conservation de la biodiversité et formulons quelques recommandations pour leur développement. Auparavant, le concept de partenariat public-privé (PPP) fait l'objet d'une clarification.

Dans cette étude et pour éviter une confusion entre des termes proches, mais qui recouvrent des réalités différentes, nous utilisons les définitions suivantes en ce qui concerne les aires protégées :

- *Gouvernance* : ensemble des processus et modalités relatives à la prise de décisions stratégiques ;
- *Gestion opérationnelle* : mise en œuvre des décisions au niveau du terrain qui inclut à la fois des opérations relatives aux fonctions supports (logistique, gestion des ressources humaines, administration, mécanisme de financement) et aux fonctions services (application de la loi, suivi écologique, développement communautaire, écotourisme, sensibilisation, etc.)
- *Gestion des aires protégées* : terme générique englobant simultanément la gouvernance et la gestion opérationnelle.

2. CLARIFICATION DU CONCEPT DE PPP

2.1 Définition

De nombreuses AP d'Afrique, et particulièrement en Afrique francophone, bénéficient de l'appui de partenaires techniques et financiers (PTF). Cet appui peut être ponctuel (quelques années) ou bien s'étaler dans le temps et couvrir parfois plusieurs décennies. Il prend la plupart du temps la forme de Projet : un soutien financier et technique défini dans l'espace et dans temps et ciblant des actions données spécifiées dans un Document de Projet. Ces actions peuvent être mises en œuvre par l'équipe permanente de l'aire protégée ou bien via une équipe dédiée (et rémunérée par le projet) d'Assistance Technique (généralement contractualisée par un bureau d'étude ou bien fournie par une ONG internationale).

Les forces et faiblesses de l'approche Projet dans le domaine de la conservation de la biodiversité (et plus globalement de l'APD) ont fait l'objet de nombreuses analyses (par ex. Lauginie, 2012). Au titre des faiblesses, on compte notamment l'absence de démarche à long terme, la tendance à considérer le document de projet comme le plan de gestion de l'AP, la tendance des équipes d'AT à fonctionner en isolement, ainsi que l'arrêt brutal de financement en fin de projet entrainant un arrêt des activités et une absence de maintenance des équipements. C'est dans ce contexte que s'est développée depuis une dizaine d'années en Afrique francophone une autre forme d'appui aux AP connue sous le nom de partenariat public-privé (PPP). Dans le domaine des aires protégées, l'expression Partenariat Public–Privé est une expression générique qui couvre différentes formes de collaboration entre une autorité publique et un partenaire non étatique, que ce soit au niveau de la gouvernance de l'aire protégée ou bien de sa gestion opérationnelle. En dépit de la diversité des formats de PPP, trois éléments sont fondamentalement constitutifs d'un PPP :

2 Le Rwanda n'est pas intégré dans cette étude car sa législation a considérablement évolué au cours des 20 dernières années (par ex. droit des affaires) et se rapproche désormais davantage du modèle anglophone.

Encadré 1 PPP de droit commercial et Délégation de Service Public

Le partenariat public-privé (PPP) est défini de façon générale en droit commercial français comme un contrat administratif par lequel l'État (ou un établissement public de l'État) confie à un tiers, pour une période déterminée, une mission globale ayant pour objet la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public. La durée du contrat est fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues. Il y a plusieurs types de PPP, notamment :

- PPP de type Affermage, le contractant s'engage à gérer un service public, à ses risques et périls, contre une rémunération versée par les usagers. Il reverse à l'État une redevance destinée à contribuer à l'amortissement des investissements. Ces derniers sont financés de l'État.
- PPP de type Concession de travaux publics : ici l'État charge une société d'exécuter un ouvrage public (ou d'assurer un service public), à ses frais, avec ou sans subvention. L'exploitation de l'ouvrage public (ou l'exécution du service public) est confiée au contractant avec le droit de percevoir des redevances sur les usagers de l'ouvrage (ou sur ceux qui bénéficient du service public). Ici, le financement des ouvrages est à la charge du contractant.

Le PPP ne constitue pas une délégation de service public (DSP). Celle–ci est définie comme un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public à un délégataire (public ou privé), dont la rémunération est substantiellement liée au résultat de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service.

- il existe un **document contractuel** entre le partenaire public et le partenaire privé ;
- le **partenaire public délègue au partenaire privé** tout ou partie de ses prérogatives ;
- le **partenaire privé apporte et gère tout le financement** nécessaire à la gestion opérationnelle (investissement et fonctionnement) de l'aire protégée. Ce **financement peut être public** (fonds de l'APD[3]) ou **privé** (fonds de donateurs).

L'expression « Partenariat Public-Privé » peut être source de confusion, car elle est empruntée au secteur marchand (cf. encadré 1) et couvre en réalité, lorsqu'elle est appliquée au domaine de la conservation de la biodiversité, plusieurs formes de partenariats selon le niveau de délégation de la gouvernance et de la gestion.

Les PPP pour la gestion des aires protégées sortent du cadre des PPP marchands dans la mesure où notamment : i) le partenaire privé est une entité à but non lucratif, ii) il ne paye pas de redevance à l'État, iii) il ne fait pas payer aux usagers du service ou du bien une redevance. Ce dernier point ne signifie pas que ce partenaire n'est pas impliqué dans des activités commerciales et que l'aire protégée ne génère pas un chiffre d'affaires. Par exemple, des activités d'écotourisme peuvent être développées et générer des revenus substantiels. Mais ces derniers sont alors réinvestis dans l'aire protégée (ou partiellement reversés à l'État) au lieu d'être distribués aux actionnaires et salariés comme c'est le cas pour les sociétés commerciales.

Les partenariats pour la gestion des AP ont donné lieu à une terminologie prolifique : ainsi peut-on trouver dans la littérature les termes de cogestion, gestion déléguée, gestion collaborative, gestion conjointe. Ces dénominations multiples sont source de confusion, car le terme « Gestion » y est utilisé de façon générique sans distinction de la gouvernance et la gestion opérationnelle alors que l'une et l'autre peuvent être exercées par des autorités différentes (cf. encadré 3).

2.2 Typologie

Globalement, on distingue quatre principaux types de partenariats entre un partenaire public et un partenaire privé à but non lucratif. Ils varient en fonction du niveau de délégation de la gouvernance et de la gestion opérationnelle de l'AP accordée au partenaire privé.

3 complétés dans de rares cas par des subventions d'État- cf. sections 3.2.1.5 et 4.1

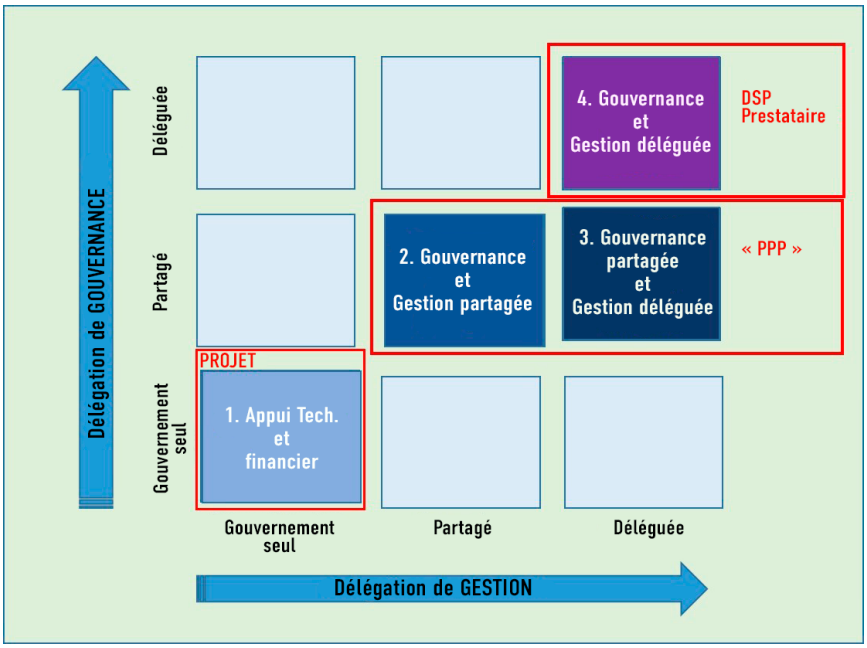

Figure 1. Les quatre principaux types de partenariats entre un partenaire public et un partenaire privé pour la gestion des aires protégées. Adapté de M. Baghai (2016)

- *Partenariat de type 1* - lorsque le partenaire privé ne bénéficie d'aucune délégation de gouvernance ni de gestion opérationnelle, on est dans l'approche classique de type Projet/ Assistance Technique. Le partenaire privé apporte seulement un appui technique et financier. Les niveaux décisionnels et opérationnels restent entièrement du ressort de l'autorité publique (même si le partenaire peut influencer ces deux niveaux) ;

- *Partenariat de type 2* - le partenaire public et le partenaire privé partagent à la fois la gouvernance et la gestion opérationnelle de l'aire protégée. À ce titre, par exemple, les finances de l'AP sont gérées conjointement par les deux partenaires via un système de double signature ;

- *Partenariat de type 3* - le partenaire public et le partenaire privé partagent la gouvernance de l'AP, mais la gestion opérationnelle est entièrement déléguée au partenaire privé. À ce titre, le partenaire privé a autorité sur la gestion des finances et sur le personnel de l'AP (quel que soit le statut de ce personnel, donc y compris les agents de l'État[4]) ;

- *Partenariat de type 4* - la gouvernance et la gestion opérationnelle de l'AP sont entièrement déléguées à un partenaire privé. Ce dernier agit alors comme un concessionnaire.

En toute rigueur, **seuls les types 2 et 3 relèvent de l'esprit des PPP pour la gestion des aires protégées**, car, dans les deux autres cas, les deux partenaires ne sont pas positionnés de façon équivalente en matière de gouvernance (dans le type 1, elle est entièrement du ressort du partenaire public tandis qu'elle relève exclusivement de l'opérateur privé dans le type 4).

Un des modèles les plus aboutis en matière de PPP consiste en la création d'une entité de droit national dotée d'une personnalité morale en charge de la gestion d'une AP et pourvue d'un organe décisionnel (le Conseil d'Administration, CA) et d'un organe d'exécution (l'Unité de Gestion du Parc, UGP). L'État et le partenaire privé sont représentés au CA qui délègue la gestion opérationnelle de l'AP à l'UGP dirigée par un directeur représentant le partenaire privé. Il peut être secondé par un adjoint représentant le partenaire public – cf. chapitre 5.

4 Pour les agents de l'État, les décisions du partenaire doivent, dans certains cas, recevoir l'aval de l'État.

3. ÉTAT DES LIEUX

3.1 Historique

Le tout premier PPP à avoir été développé en Afrique francophone a concerné le Parc National de Fazao-Malfakassa au Togo. Il a été mis en place en 1990 dans un contexte de relations personnelles très étroites entre le chef de l'État de l'époque, Gnassimbé Eyadema et Franz Weber (FFW), alors directeur d'une fondation basée en Suisse et dédiée à la protection animale. Une Convention entre le gouvernement togolais et le Fondation Franz Weber portant sur la gestion du PNFM a été signée le 25 mai 1990 pour une durée de 25 ans. En termes de gouvernance, cette convention prévoyait la mise en place d'un Comité conjoint Gouvernement-FFW (2 représentants de chaque partie) chargé de coordonner les actions nécessaires pour atteindre les objectifs de la convention. Ceux-ci étaient définis au nombre de trois : i) porter au maximum la diversité des animaux sauvages dans le parc ; ii) accroitre les visites touristiques ; iii) faire bénéficier l'exploitation du parc aux populations locales. L'article 6 du Cahier des charges adossé à la convention stipulait que l'État mettait à disposition de la FFW un minimum de 10 agents assermentés du Service des parcs nationaux et réserves de faune. Ce PPP est resté en vigueur jusqu'en 2015 et n'a pas été renouvelé. La FFW ne disposant pas d'une expertise éprouvée en matière de gestion des aires protégées, elle a rencontré de nombreuses difficultés dans la gestion opérationnelle du parc, difficultés accrues par les troubles politiques marqués qu'a connus le Togo pendant la décennie 1990-2000. Néanmoins, le PNFM reste la seule AP du Togo où persistent encore aujourd'hui de petites populations de grande faune sauvage (notamment une population résidente d'environ 50 éléphants).

C'est au cours la décennie 2000-2010 que va réellement se développer en Afrique francophone le modèle PPP avec la mise en place d'une délégation de gestion de quatre parcs nationaux emblématiques (Garamba et Virunga/RDC, Odzala/Congo, Zakouma/Tchad). Bien que situés dans des contextes écologiques et socio-économiques très différents, ces quatre parcs présentent des historiques de gestion assez parallèles qui expliquent en partie qu'ils aient été l'objet des premiers PPP d'Afrique centrale. Il s'agit d'aires protégées toutes créées à l'époque coloniale pour protéger des éléments remarquables de la grande faune et des paysages d'Afrique (Éléphants et Rhinocéros à Zakouma et Garamba, Gorilles et Éléphants de forêts à Odzala, paysages spectaculaires et grande faune du rift, incluant gorilles de montagne, pour Virunga). Ces parcs vont être activement administrés à l'époque coloniale au point de devenir de hauts lieux du tourisme colonial (sauf Odzala en raison de ses difficultés d'accès). Aux débuts des indépendances (période 1960-1970) ces parcs vont continuer à être gérés de façon active par la nouvelle administration. Puis ils vont progressivement soit tomber en désuétude (Zakouma, Odzala) par manque d'intérêt de la part des gouvernements, soit être confrontés à des pressions considérables menaçant gravement les éléments emblématiques de leur biodiversité (rhinocéros blanc à la Garamba, éléphants et hippopotames aux Virunga). Ceci d'autant que ces trois pays traversent à cette période de graves crises politiques accompagnées de conflits armés. C'est dans ce contexte que d'importants projets d'appui à la réhabilitation des parcs financés par partenaires techniques et financiers (PTF) vont émerger au cours de la décennie 1980-1990. Les parcs de Zakouma au Tchad et Odzala au Congo vont ainsi bénéficier respectivement des projets CESET-CURESS et ECOFAC financés par l'UE tandis que le projet Rhino financé par de nombreux PTF (incluant initialement le WWF et la FZS) démarre à la Garamba en 1983. Le Parc des Virunga quant à lui bénéficie d'un appui de la ZSL et de WWF dès 1984 avant que l'UE, via la composante Virunga du programme Kivu, apporte également son soutien à partir de 1988.

Le soutien apporté par les PTF à ces quatre parcs prend la forme de projets d'Assistance Technique : un appui financier et du personnel d'appui (souvent expatrié) apportant une expertise technique sont mis à disposition des AP. Celles-ci restent cependant directement gérées par les administrations centrales représentées localement par le conservateur du parc. L'apport des projets à la réhabilitation des parcs va être considérable : en quelques années les infrastructures sont réhabilitées et développées, les systèmes de surveillance sont renforcés grâce à la formation et l'équipement des agents de terrain, la biodiversité est mieux connue et suivie grâce à de nombreuses études scientifiques et le tourisme redémarre. Ces projets portent également une attention aux populations locales avec la mise en place d'équipements sanitaires et sociaux, la mise en œuvre de programme de sensibilisation et le développement d'activités génératrices de revenus. L'ensemble des actions de ces projets permettent une amélioration marquée de l'état de

Encadré 2 Les partenariats public-privé à Madagascar : une approche à grande échelle

En 2003, lors du 5ième congrès mondial des parcs à Durban (Afrique du Sud), le président malgache annonçait son intention de porter la superficie des aires protégées (AP) nationales de 1,7 à 6 M d'hectares, soit plus 10% de surface terrestre du pays. Comme les écosystèmes de cette île ont été fortement modifiés par l'activité humaine, il n'est apparu possible d'atteindre cet ambitieux objectif qu'en créant un réseau de *Nouvelles aires protégées* (NAP) composé majoritairement d'AP de catégorie V (*Paysage Harmonieux Protégé*) et VI (*Réserve de Ressources Naturelles*) et d'en déléguer la gestion à des partenaires non étatiques. Cette délégation se fait par une procédure d'appel d'offre ouverte et aboutit à la signature d'un contrat de délégation (de 5 à 30 ans) assorti d'un cahier des charges précisant droit et obligations des parties. Comme pour toutes les AP malgaches, la structure de gouvernance des NAP est le *Comité d'Orientation et de Suivi* dont les membres, nommés par le Ministère, incluent l'administration, les collectivités locales, le gestionnaire délégué, les communautés locales, la société civile et le secteur privé. Le gestionnaire délégué assure la gestion opérationnelle de l'AP. Toutes les NAP de catégorie V et VI sont habitées et dans un certain nombre d'entre-elles, les communautés locales bénéficient d'un Transfert de Gestion des Ressources Naturelles (TGRN). Il s'agit d'un document contractuel dans lequel l'État leur transfère la gestion des ressources locales dans le cadre d'un Plan d'Aménagement et de Gestion Simplifié du terroir local dont le zonage inclut des zones de protection stricte. Le pouvoir de contrôle des infractions des règles d'usages définies par le TGRN revient à des membres des communautés locales (*Contrôleur Forestier Locaux*) appuyés par le délégataire de gestion, mais la verbalisation et les poursuites restent du ressort de l'administration forestière. Les infractions mineures dans les TGRN sont donc réglées localement tandis que les plus graves doivent être constatées par un OPJ et entrainent une procédure judiciaire.

Les NAP ont connu un fort succès : sur les 122 AP que comptait Madagascar début 2016, 73 appartenaient à ce type (1 AP de catégorie II, 2 de catégorie IV, 53 de catégorie V et 17 de catégorie VI). Les NAP couvrent un total de 44 276 km² (soit 63 % du total des AP nationales) et leur superficie varie de quelques dizaines de km² à plus de 4 200 km² (moyenne 606 km²). On compte une vingtaine de délégataires de gestion différents, dont des ONG nationales (par ex. Fanamby, Aity) et internationales (WWF, WCS, CI) ainsi que des organismes de recherche (par ex. Missouri Botanical Garden). À noter que les délégataires de gestion des NAP créées dans le cadre de mécanismes de compensation d'exploitation minière industrielle sont les compagnies minières concernées (qui en général sous-traitent la gestion de leur NAP à des ONG locales).

la biodiversité des parcs, notamment de la grande faune dont les populations se reconstituent (par exemple, de 1986 à 2005, la population d'éléphants du PN Zakouma passe de 1 077 à 3 885 individus et celle de buffles de 223 à 5 082 individus).

Au début des années 2000, ces parcs font face à une nouvelle vague de pressions considérables : crise massive de braconnage à Zakouma et Garamba, envahissement du parc par des réfugiés et groupes armés aux Virunga et multiplication des pressions à Odzala. **Ces pressions altèrent considérablement l'état de la biodiversité des parcs et, surtout, vont mettre en évidence les limites du modèle Projet.** Le manque d'engagements des États d'une part[5], l'arrêt des financements entre les différents projets, la rigidité des règles de gestion administratives des financements apportés par certains PTF et les tensions récurrentes entre les administrations nationales et les équipes d'AT (qui changent au gré des projets), d'autre part, constituent un ensemble d'éléments qui entravent une réaction rapide, flexible et efficace à des situations de très grande urgence. **Le modèle Projet semble atteindre ses limites et une autre approche apparait dès lors nécessaire.**

L'arrivée dans la zone francophone d'un acteur anglophone, *African Parks Network*, ayant une forte expérience en matière de délégation de gestion des AP en zone anglophone et la volonté marquée de l'Union européenne de continuer son appui à certaines AP emblématiques via un autre modèle vont favoriser

5 par exemple non engagements dans la fonction publique des écogardes contractuels des projets

le développement des partenariats public-privé. Les deux premiers PPP sont ainsi mis en place en RDC dès 2005 (Virunga, Garamba), puis en 2010 aux PN Zakouma (Tchad) et PN Odzala (Congo). **Cette approche va connaitre un certain succès** puisqu'en 2020, 14 PPP sont formalisés en Afrique centrale et de l'Ouest francophone et que de nombreux autres sont en préparation. **Il s'agit pourtant d'une région peu ouverte à ce type modèle dans la mesure où la culture politique historique place l'État au centre de toute action et laisse peu de place au secteur privé** et ce paradoxalement, alors que les budgets d'État octroyés à la gestion des AP sont très faibles. Malgré ce contexte, ce modèle suscite un intérêt marqué de la part des grands bailleurs de fonds institutionnels du développement (UE, USAID, AFD, KfW) qui s'engagent financièrement à soutenir les PPP. Autre indicateur de succès de ce modèle, **certains partenaires techniques qui apportent un soutien à des AP depuis des décennies sous forme de projets d'AT ont négocié avec les administrations nationales un basculement de leur soutien sous forme de délégation de gestion** (cas de WWF en RCA pour l'AP Dzanga Sangha et WCS au Congo pour le PN Nouabalé-Ndoki).

3.2 Partenariats public-privé en cours

Il existe actuellement (juillet 2020) en Afrique francophone du Centre et de l'Ouest **un total de 15 PPP formalisés** :

- PN Garamba (RDC), PN d'Odzala-Kokoua (Congo), PN Zakouma et RF adjacentes (Tchad), RNC Ennedi (Tchad), PN Pendjari et PN W (Bénin), AC de Chinko (RCA) où le partenaire privé est une fondation basée en Afrique du Sud *African Park Network* (APN) ;
- PN Nouabalé-Ndoki (Congo), RF Okapi (RDC) et Complexe d'AP du Nord-Est[6] (RCA) où le partenaire privé est l'ONG *Wildlife Conservation Society* (WCS) ;
- PN Virungas (RDC) où le partenaire privé est la *Virunga Foundation* ;
- PN Salonga (RDC) et les Aires Protégées de Dzanga Sangha (APDS) (RCA) où le partenaire privé est l'ONG *WWF* ;
- Complexe des PN Kundelungu et Upemba (RDC) pour lesquels le partenaire privé est la fondation *Forgotten Parks*[7] ;
- RNN de Termit et Tin Toumma (Niger) pour laquelle le partenaire privé est l'ONG *Noé*.

Des PPP sont en cours de préparation pour d'autres AP en Afrique de l'Ouest et centrale et de nouveaux partenaires privés sont en train d'émerger dans cette région. Par exemple, l'ONG *Noé* s'est vu octroyer en février 2020 (après une procédure d'Appel à manifestation d'intérêt) la gestion du Parc National de Conkouati-Douli au Congo (dont l'AcC est en cours de négociation). Elle est par ailleurs en train de négocier un PPP pour la RF de Binder-Léré au Tchad. En Guinée, des initiatives ont été lancées afin que le Parc National du Moyen Bafing, en cours de création, soit géré via un PPP.

3.2.1 Analyse des accords de partenariats en cours

Cette section analyse le contenu des accords contractuels liant un partenaire public et un partenaire privé pour la gestion déléguée d'une AP en PPP. Sur les 15 PPP actuellement en cours en Afrique francophone, *12 accords contractuels ont pu être examinés dans le cadre de cette étude*. Cet exercice vise à dégager les éléments communs de ce modèle et ceux plus spécifiques à chacune des AP concernées. L'attention est portée sur les éléments critiques de gestion des AP en délégation : bases contractuelles, modalités de gouvernance et de gestion opérationnelle, financement, gestion du personnel et relations avec les communautés locales.

3.2.1.1 Base contractuelle

La base contractuelle de tous les PPP est constituée par un *accord contractuel (AcC)* établi entre une autorité publique et le partenaire privé – cf. tableau 1. Cet accord résulte d'une négociation entre les deux parties. Il peut recouvrir différentes terminologies : Accord de partenariat, Contrat de gestion, Contrat de délégation de gestion, Accord de cogestion, Protocole d'accord définissant les modalités de cogestion. Quelle que soit la dénomination utilisée, le format de ces documents contractuels est relativement similaire et traite des principaux points suivants :

6 PN Bamingui-Bangoran, PN Manovo-Gounda-St Floris et AP associées

7 Ces deux parcs et les AP adjacentes sont gérés via un seul et unique PPP

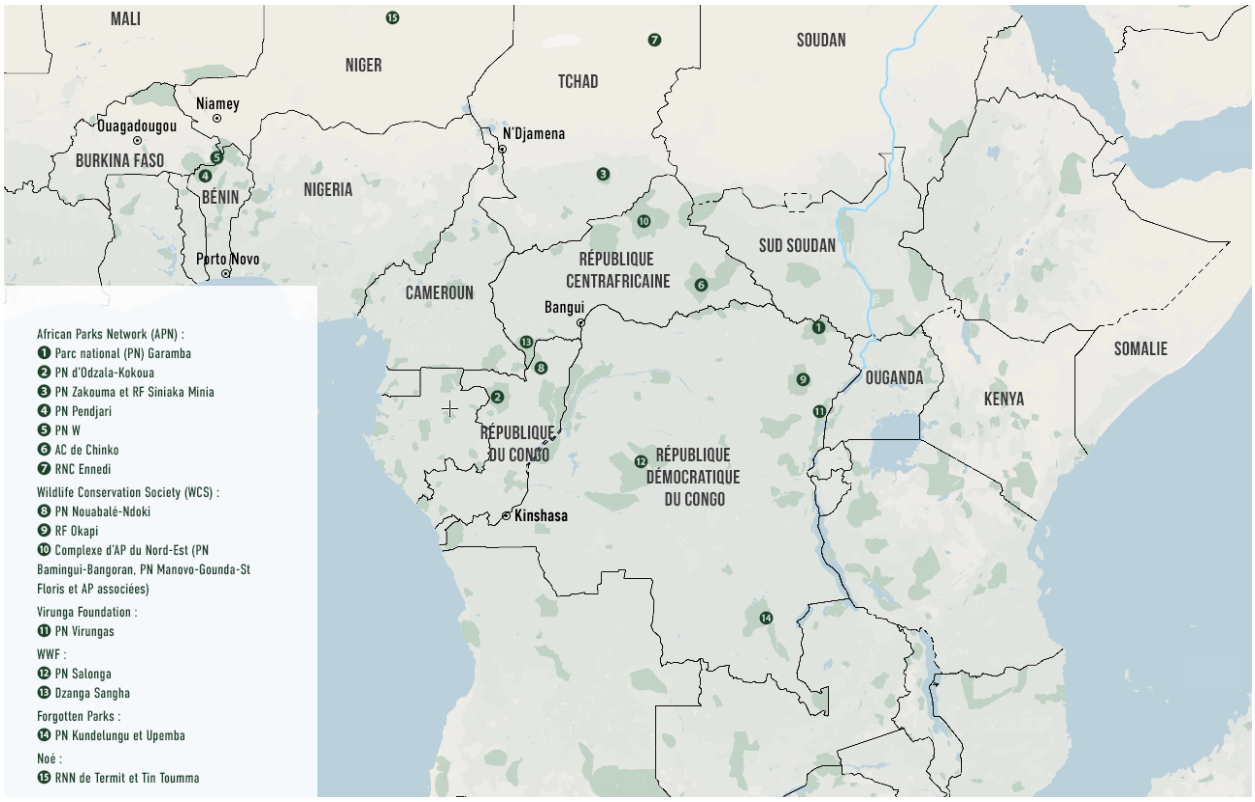

Figure 2. Les quinze PPP formalisées en Afrique francophone

- Objet de l'accord : tous les AcC débutent par une section qui précise l'objet de l'accord. Celui-ci est généralement défini comme étant « *de confier* » ou bien « *de déléguer* » la gestion de l'AP à une tierce partie et de préciser les rôles et responsabilités de chacune des parties. L'AcC du PN Pendjari fait référence à « *un mandat de gestion […] donné à APN* » tandis que l'objet de l'AcC du PN Odzala-Kokoua est d'établir un « *PPP entre le gouvernement du Congo et APN en vue de promouvoir la gestion et le financement durable du PNOK à travers une fondation créée à cet effet* ». On retrouve une formulation similaire pour le PN Nouabalé Ndoki au Congo. Ce sont les deux seuls cas où l'AcC vise la création d'une entité juridique spécifique à laquelle sera déléguée la gestion du parc[8]. Pour le PN Salonga, l'AcC mentionne qu'il a pour objet de définir les rapports entre les parties contractantes concernant la mise en place de mécanismes de cogestion, de gouvernance et de financement du parc. Dans le cas de l'AC Chinko, outre la gestion conservatoire du territoire concerné, l'AcC stipule que le partenaire privé a aussi pour mandat d'assurer « *la consolidation de la paix et la coordination multisectorielle* ».

- Zone géographique d'application : la zone d'application des AcC concerne toujours une aire protégée existante à vocation de conservation de la biodiversité (catégorie I à IV de l'UCN), mais peut intégrer, dans certains cas, la périphérie de l'AP, celle-ci étant souvent constituée d'espaces classés à des fins de gestion durable des ressources naturelles (par ex. domaines de chasse à Garamba et Pendjari). Il est intéressant de noter que, dans deux cas, la création d'une AP constitue un des objets de l'AcC : ainsi un des objectifs de l'AcC de l'Ennedi est « *l'appui à la création de la Réserve Naturelle et Culturelle de l'Ennedi* »[9]. De façon similaire, l'AcC du Chinko, qui couvre 11 secteurs de chasse, prévoit qu'une partie de ces secteurs devra être classée, après études et consultations, en parc national dans un délai de trois années. L'AcC de Zakouma stipule qu'une des deux RF couvertes par l'AcC devra voir son statut évoluer en PN.

8 Le premier AcC établi pour le PN Zakouma en 2010 prévoyait également la mise en place d'une fondation dédiée mais l'avenant signé en 2017 ne fait plus référence à cette entité – cf. chapitre 5.

9 La Réserve de Faune de Fada-Archai a été créée en 1967 dans la région de l'Ennedi, mais n'a jamais fait l'objet d'une gestion active. La RNC Ennedi créée le 6 février 2019 (soit 15 mois après la signature de l'AcC) englobe le périmètre de la RF Fada-Archai.

- **Durée de l'accord** : la durée de validité des AcC varie d'un minimum de 3 ans (PN Salonga)[10] à un maximum 25 ans (Chinko, Odzala-Kokoua, Virunga). Le renouvellement de l'accord est généralement lié au résultat d'une évaluation indépendante menée à mi-parcours ou à la fin de validité de l'accord.

- **Structures de gouvernance et de gestion** : les accords de partenariat mettent en place des entités de gouvernance et de gestion des territoires concernés. Ils définissent le mandat de ses entités, leur fonctionnement et leur composition (cf. section suivante pour une analyse détaillée).

- **Financement et activités commerciales** : les accords de partenariat délèguent toujours au partenaire privé la recherche de financements ainsi que la gestion des financements acquis. Ils lui délèguent également l'organisation d'activités commerciales, notamment le tourisme. Les recettes générées par ce type d'activité sont généralement réinvesties dans la gestion du parc, mais dans certains cas, une partie peut revenir à l'administration centrale (cf. section suivante pour une analyse détaillée).

- **Engagements des deux parties** : tous les AcC disposent d'un chapitre dédié aux engagements ou obligations des deux parties. Ces engagements sont de natures diverses et parfois quelque peu redondants avec les dispositions mentionnées dans les autres articles des AcC. En ce qui concerne le partenaire privé, les engagements mentionnés portent souvent sur la gestion et les conditions de travail du personnel, les relations de communication avec l'institution de tutelle et les questions de financement et d'accord commerciaux. Le partenaire public s'engage quant à lui à une diversité de dispositions destinées à faciliter le travail du partenaire privé.

- **Motifs de résiliation** : les motifs de résiliation des AcC relèvent, en général, d'un manquement « grave » aux obligations d'une des deux parties. L'incapacité par le partenaire privé de lever des fonds nécessaires à la gestion des AP est considérée comme un motif de rupture dans huit AcC sur les 12 examinés (PN Garamba, PN Odzala-Kokoua, PN Zakouma, PN Nouabal Ndoki, PN Pendjari, AC Chinko, RNC Ennedi, APDS).

3.2.1.2 Gouvernance et gestion opérationnelle

La quasi-totalité les accords contractuels signés à ce jour prévoient la mise en place de trois types d'organes de gouvernance et de gestion des AP concernées : **un organe de gouvernance, un organe consultatif et un organe en charge de la gestion opérationnelle** de l'AP.

L'organe de gouvernance (dénommé *Conseil d'Administration, Conseil de gestion, Comité de gestion*) a un mandat d'orientation et de pilotage de la gestion de l'AP. À ce titre, il examine et valide les documents-cadres élaborés par l'organe de gestion opérationnelle : plan de gestion, plan d'affaires, plan opérationnel annuel, budget annuel et autres documents stratégiques sectoriels (par ex. Plan de Développement Touristique). Sur les 12 AcC examinés, la composition de l'organe de gouvernance est unilatérale dans un cas (uniquement le partenaire privé, Pendjari), bilatérale (État et partenaire privé) dans six cas, et multilatérale dans quatre cas[11]. La présidence de cette entité revient au partenaire public dans huit AP et au partenaire privé dans trois AP (Garamba, Pendjari, Chinko). La majorité des membres (président inclus) revient au partenaire privé dans neuf AP et il y a égalité de représentations dans deux cas (Salonga et Virunga). Des représentants des communautés locales sont présents dans quatre organes de gouvernance (Odzala-Kokoua, Nouabalé-Ndoki, Pendjari et Termit).

Le PN Pendjari se singularise dans la mesure où la totalité des membres du *Conseil de gestion* est nommée par le partenaire privé (y compris les représentants des communautés locales). Les PN d'Odzala_Kokoua et Nouabalé-Ndoki représentent également des cas particuliers : ce n'est pas l'État qui est responsable des parcs, mais des fondations dédiées de droit congolais, auxquelles l'État a délégué ses prérogatives. Le CA des deux fondations est identique : il est composé de neuf membres comprenant deux représentants du gouvernement et trois du partenaire privé, mais également des

10 Il s'agit d'un accord dit provisoire

11 Total inférieur à 12 car il n'y a pas d'organe de gouvernance pour le PPP du Complexe Upemba-Kundelungu

représentants des organisations de la société civile locale (deux), du RAPAC (un) et d'une ONG internationale [12].

L'organe consultatif prévu par les AcC représente généralement une plateforme de dialogue entre l'entité en charge de la gestion opérationnelle de l'AP et les différentes parties prenantes impliquées ou concernées par l'AP. Cette plateforme a donc un mandat de conseil et d'appui à la gestion opérationnelle. Sa composition est variable et peut être assez élevée (25 membres dans le *Comité Consultatif de Gestion* de la RNN Termit). Les communautés locales et/ou autorités traditionnelles sont toujours représentées dans ces entités consultatives. Dans le cas de la RDC, l'organe consultatif (CoCoSi) de chacun des parcs existait préalablement à la signature de l'AcC ; c'est aussi le cas pour la RNN Termit au Niger et pour l'APDS.

Le PN Pendjari représente un cas particulier avec une instance de gouvernance entièrement constituée de représentants du partenaire privé et un *Comité de Suivi* composé exclusivement de représentants de l'État. Tous les documents cadres du parc (plans d'affaires, budgets annuels, etc.) élaborés par l'équipe du parc sont d'abord validés par l'instance de gouvernance puis ensuite présentés par cette dernière au *Comité de Suivi* pour validation finale. Ce comité assure également une fonction d'évaluation des actions conduites par le partenaire privé pour la gestion du parc.

La **gestion opérationnelle** des AP est confiée à un organe spécifique (Direction, Unité de Gestion) dont la direction est **toujours** assurée par un représentant du partenaire privé. Il est très généralement secondé par un adjoint représentant le gouvernement (deux exceptions : Pendjari et le complexe Kundelungu-Upemba). Cette entité comprend, sous la direction, tous les départements opérationnels nécessaires à la gestion de l'AP et dont la dénomination et le nombre varient selon les sites : application de la loi, recherche et suivi, développement communautaire, etc. Le directeur et son équipe mettent en œuvre la gestion opérationnelle de l'AP selon les documents-cadres validés par l'organe de gouvernance. Ils dialoguent avec les parties prenantes via l'entité consultative.

L'analyse des modalités de gouvernance et des gestions prévues par les AcC montre donc que **tous les PPP actuellement en cours sont de type « Gouvernance partagée – Gestion déléguée »** (type 3 de la figure 2). **Toutefois ce niveau de délégation est plus ou moins prononcé selon que le partenaire public mentionne dans l'AcC qu'il reste responsable des opérations d'application de la loi** (cf. encadré 3).

3.2.1.3 Gestion du personnel

Les AP étant, dans la majorité des cas, préexistantes à la mise en place du PPP, le partenaire trouve à son arrivée du personnel déjà en place. Celui-ci peut avoir deux types de statuts différents : agent de l'État (fonctionnaire ou contractuel) ou bien contractuel de projet. Généralement les agents de l'État gardent leur statut tandis que le partenaire privé contractualise son propre personnel. Certains AcC stipulent qu'une préférence peut être donnée à ce niveau aux populations locales (Odzala-Kokoua, Nouabalé-Ndoki, Zakouma, Ennedi, APDS, Termit). **On trouve donc une pluralité de statuts, mais tout le personnel est placé sous l'autorité du directeur du parc (y compris les agents assermentés), qui est toujours un représentant du partenaire privé**.

Certains AcC font explicitement référence à la répartition des postes de cadres (chef de département) entre l'autorité publique et le partenaire privé. L'AcC du PN Salonga est le plus détaillé à ce niveau puisqu'il précise la répartition des six chefs de département entre les deux partenaires (3 pour l'ICCN et 3 pour le WWF). De façon plus générale en RDC, les mouvements de personnel (recrutement, transfert, suspension, renvoi) doivent être validés par l'autorité publique (ICCN). Dans les autres pays, l'administration centrale doit être informée des mouvements sans que toutefois son accord formel soit requis.

3.2.1.4 Mission de police de l'environnement

La police de l'environnement et notamment la Lutte Anti-braconnage constituent, par définition, une activité régalienne. Les agents des AP en charge de cette mission représentent une catégorie de personnel à part puisqu'ils doivent être autorisés à porter des armes et que certains d'entre eux doivent avoir le statut d'Officier de police judiciaire (OPJ) pour pouvoir procéder à des arrestations et rédiger des procès-verbaux.

12 En l'occurrence l'ONG Leadership for Conservation in Africa, une ONG qui a facilité la mise en place du PPP à Odzala.

Dans six des 12 AcC examinés, il est mentionné que le chef de la LAB au niveau de l'AP est obligatoirement un agent de l'État (4 parcs RDC, Pendjari, Termit). Ces équipes sont constituées d'agents de l'État mis à disposition du partenaire privé qui peuvent être secondés par des contractuels.

3.2.1.5 Financement

Tous les AcC en vigueur ont un chapitre dédié à la question de la gestion financière de l'AP. Après avoir énuméré les différentes sources de financement possibles, **les accords délèguent au partenaire privé l'entière responsabilité de la gestion financière de l'AP** sur la base d'un budget annuel et d'un plan d'affaires validés par l'organe de gouvernance. Ils lui confèrent également la recherche de financements nécessaires au développement de l'AP. **L'absence de sécurisation financière de l'AP est un motif de rupture dans huit des 12 AcC examinés.**

Si tous les AcC listent les subventions d'État comme une des sources de financement, seule l'AcC du PN Pendjari précise un montant : l'État s'engage à verser à minima 1 M USD par an au financement du parc. Un volume de 5% de cette subvention est affecté à APN au titre de contribution aux frais de fonctionnement.

À noter que les dispositions mentionnées dans les AcC peuvent prévoir de financer les institutions de tutelles des AP : ainsi en RDC, les AcC du PN Garamba et PN Virunga mentionnent que le partenaire privé s'engage à « *payer annuellement à l'ICCN un montant fixé de commun accord au titre d'appui institutionnel à sa direction générale* »[13].

3.2.1.6 Écotourisme et autres activités commerciales

Le développement de l'écotourisme est toujours mentionné dans les AcC comme un élément clé de la gestion de l'AP et le partenaire est encouragé à développer cette activité. Pour cela, il est généralement autorisé, de façon exclusive, à engager des contrats avec des opérateurs touristiques. Ces derniers peuvent bénéficier de concessions territoriales (sur le modèle de ce qui est en vigueur dans certains grands parcs d'Afrique australe). Le PN Virunga présente une situation particulière : les activités commerciales développées dans le parc sont gérées de façon exclusive par une société commerciale, *Virunga SARL*, une entité spécifique du partenaire privé. Cette situation s'explique par le fait que le PN Virunga développe depuis plusieurs années une activité de production et vente d'hydro-électricité à des particuliers et au secteur privé.

Certains AcC prévoient qu'une partie de recettes commerciales revienne à l'État directement (40% ou 50% à l'ICCN pour les quatre parcs de RDC), soit via des taxes et redevances spécifiques (Zakouma, Odzala, Ennedi). Il est généralement précisé que l'éventuel excédent financier dégagé en fin d'année budgétaire doit être réinvesti au bénéfice du parc et de sa périphérie (incluant les communautés locales). Les bénéfices de la Virunga SARL, après versement d'éventuels dividendes à des actionnaires privés et couverture des besoins d'investissement et de fonctionnement, reviennent à 50% à l'institution de tutelle (ICCN) et à 50% aux communautés locales.

Dans l'AC Chinko (constitué de secteurs de chasse), le partenaire privé (via la Direction Générale de l'AP) est autorisé à louer des secteurs et à percevoir les taxes de location[14]. L'AcC précise qu'un texte réglementaire fixera la clé de répartition des recettes générées par cette activité ainsi que toutes les autres activités d'autofinancement.

3.2.1.7 Relations avec les communautés locales

Les relations avec communautés locales sont traitées dans les AcC à travers trois volets :

i. **Représentation dans les organes de gestion de l'AP**. Les populations locales sont représentées dans quatre organes de gouvernance (Odzala-Kokoua, Nouabalé-Ndoki, Pendjari et Termit) et dans tous les organes consultatifs.

ii. **Appui aux projets de développement communautaire** : les AcC des PN d'Odzala-Kokoua et Nouabalé-Ndoki et de l'APDS mentionnent que les communautés locales devront bénéficier d'activités génératrices de revenus et d'infrastructures sociales. L'AcC du PN Virunga précise que 50% des bénéfices de Virunga SARL et 30% recettes touristiques et autres activités commerciales doivent financer des actions de développement local. L'AcC du complexe Upemba-Kundelungu fixe ce taux à

13 Cette disposition est aussi applicable en principe au PN Salonga mais le partenaire privé concerné, le WWF-RDC- finance via un autre projet l'institution de tutelle, l'ICCN.

14 Les taxes d'abattage sont réparties selon les textes en vigueur sans que l'AcC apporte des modifications particulières aux dispositions antérieures.

Encadré 3 Gestion déléguée ou co-gestion ? Des différences subtiles…

Dans le domaine des PPP pour les aires protégées, les terminologies « *gestion déléguée* » et « *co-gestion* » reviennent très fréquemment. Elles sont censées distinguer le degré de partage de l'autorité et la responsabilité de gestion entre les deux partenaires, le modèle « gestion déléguée » transférant au partenaire privé l'essentiel de l'autorité. Dans la pratique, la distinction entre ces deux modèles s'avère en réalité délicate. Baghai et al. (2018) estiment que dans le modèle de *gestion déléguée*, la structure de gouvernance se caractérise par une majorité de membres du partenaire privé. Celui-ci nomme aussi les hauts cadres de l'entité de gestion opérationnelle et a la responsabilité totale de la gestion opérationnelle de l'AP. Dans le modèle de co-gestion, le partage de l'autorité est plus équilibré et l'État garde ses missions régaliennes : les opérations LAB sont dirigées par l'autorité publique qui a le pouvoir d'engager et de renvoyer ses agents tandis que le partenaire peut faire de même avec son propre personnel contractuel.

Sur la base de ces deux définitions, Baghai et al. considèrent que les AP Virunga, Salonga et APDS relèvent de la co-gestion tandis que Garamba, Chinko, Zakouma, Nouabalé-Ndoki et Odzala-Kokoua représentent une gestion déléguée. Lorsqu'on examine en détail les accords de partenariat, cette catégorisation n'apparait pas évidente. S'il est vrai qu'à la Salonga et aux Virunga, les responsables de la LAB sont nommés par l'autorité publique (ICCN), c'est aussi le cas à la Garamba et à la Pendjari, mais pas à l'APDS. Au niveau de la composition des entités de gouvernance, le critère de majorité de représentants du partenaire privé pour la gestion déléguée apparait globalement vérifié (même si c'est aussi le cas pour l'APDS pourtant catégorisée Co-gestion).

Globalement, dans le modèle cogestion, le partenaire public est davantage présent et les postes clés de la gestion opérationnelle relevant du domaine régalien, notamment les opérations de police (LAB) lui reviennent de droit. Entre la co-gestion et la délégation de gestion, il y a en fait un gradient de transfert de responsabilité du partenaire public vers le partenaire privé qui peut revêtir plusieurs formes. De ce fait, il n'est pas toujours aisé d'assigner à une AP un modèle particulier (comme le reconnaissent Baghai et al.).

Le débat co-gestion *versus* délégation de gestion n'est pas seulement sémantique : dans les pays où l'opinion publique est très sensible au transfert, même sous conditions, du domaine public au secteur privé, les gouvernements préféreront toujours afficher un accord de co-gestion même si, dans la pratique, toutes les opérations de gestion opérationnelle de l'AP sont déléguées au partenaire privé.

10%. De façon similaire les AcC des PN Pendjari, AC Chinko, PN Zakouma, RNC Ennedi stipulent que l'excédent financier net annuel, après provision pour investissement, sera réinvesti pour le développement des communautés locales.

iii. Recrutement du personnel de l'AP : certains AcC (Zakouma, Ennedi, Odzala-Kokoua, Nouabalé-Ndoki, APDS, Termit) stipulent qu'une préférence doit être accordée aux communautés locales lors du processus de recrutement du personnel.

3.3 Bilan

Tous les AcC examinés dans le cadre de cette étude (12 sur 15 en vigueur dans la région étudiée) présentent une structure assez similaire et mettent en place des dispositifs et des règles de fonctionnement assez proches. Ainsi, on note en particulier :

- la mise en place d'une entité de gouvernance dans laquelle le partenaire public et le partenaire privé sont tous deux représentés. Cette entité est généralement bilatérale et parfois multilatérale. Le PN Pendjari constitue une exception dans la mesure où elle est unilatérale ;
- la délégation de la gestion opérationnelle de l'AP à une entité de gestion qui est toujours dirigée par un représentant du partenaire privé, celui-ci étant très généralement assisté par un représentant du partenaire public (deux exceptions : Pendjari et complexe Upemba-Kundelungu) ;

- la mise en place d'une **entité consultative** dont le nombre et la composition des membres sont très variables (et parfois non définis dans les AcC). Cette entité constitue une plateforme de dialogue avec les parties prenantes. Elle peut être préexistante à l'AcC (CoCoSi en RDC, APDS, Termit). Le Comité de Suivi du PN Pendjari a un mandat qui va bien au-delà de la simple concertation puisqu'il est aussi chargé « d'évaluer les performances d'APN et ses réalisations dans l'exécution du contrat » ;

- le personnel du parc est composé d'agents de l'État et de contractuels du partenaire privé. **Tout le personnel, quel que soit son statut, est placé sous l'autorité hiérarchique du directeur de l'AP, représentant du partenaire privé**. Les mouvements de personnel peuvent être soumis à l'avis ou l'accord formel du partenaire public. Celui-ci impose dans certains cas que les postes qui relèvent d'une activité régalienne (police de l'environnement) soient attribués de droit à un agent de l'État ;

- dans le cadre dans une stratégie de sécurisation des financements, **le partenaire privé est encouragé à développer des activités commerciales et à rechercher des financements. La défaillance à ce niveau peut être source de rupture de l'accord**. Le partenaire public peut financer une partie des dépenses de l'AP via de subventions au partenaire privé (seul l'AcC du PN Pendjari précise le montant). Celui-ci peut être amené à payer une redevance générale au partenaire public (deux parcs de RDC) et à verser des taxes relatives à l'activité touristique.

Tableau 1 Structures de gouvernance et de gestion de 12 aires protégées gérées en PPP en Afrique Centrale et de l'Ouest

AP	Entité en charge de l'AP	Organe principal de gouvernance [(a)]	Organe consultatif	Organe de gestion opérationnelle	Base contractuelle du PPP
Partenaire privé : African Park Network (APN)					
Parc National de la Garamba et 3 Domaines de Chasse adjacents **(RD Congo)**	État (à terme *Garamba Management Foundation*)	**Conseil d'Administration du Parc** constitué de 7 membres (4 nommés par APN et 3 par ICCN). Présidence par APN.	**Comité de Coordination de Site (CoCoSi)** incluant des délégués des communautés locales	**Direction de Site** dirigée par un Chef de site nommé par APN et un Chef de Site Adjoint nommé par ICCN	***Contrat de gestion du Parc National de la Garamba*** *entre l'Institut Congolais pour la Conservation de la Nature et APN signé le 20 janvier 2016* pour une durée de 10 ans (premier contrat signé le 23 septembre 2005)
Parc National de Zakouma et Réserves de Faune Siniaka Minia et Bahr Salamat **(Tchad)**	État	**Conseil d'Administration du PNZ et des AP adjacentes** constitué de 7 membres (4 nommés par APN et 3 par l'État). Présidence par l'État.	**Conseil de gouvernance du PNZ et des AP adjacentes** composé de 15 membres dont 3 représentants des chefferies traditionnelles	**Direction du PNZ et AP adjacentes** dirigées par un Directeur nommé par APN et un Directeur adjoint nommé par l'administration	***Accord de Partenariat entre*** *le Gouvernement de la République du Tchad et APN pour la gestion et le* ***financement du Parc National de Zakouma et son grand écosystème fonctionnel*** signé le 18 octobre 2017 pour une durée de 10 ans (premier accord signé le 19 juin 2010)
Parc National d'Odzala-Kokoua **(Congo)**	Fondation Odzala-Kokoua	**Conseil d'Administration de la Fondation** composée de 9 membres dont 2 nommés par l'État, 3 par APN, 2 issus des OSC locales, 1 RAPAC et 1 LCA. Présidence par l'État.	**Assemblée Générale des membres de Fondation**	**Unité de Gestion du Parc** (UGP) dirigée par un Directeur nommé par APN et un Directeur adjoint nommé par l'administration	***Accord de Partenariat pour la gestion et le financement du Parc National d'Odzala-Kokoua*** du 14 Novembre 2010 pour une durée de 25 ans
Parc National de la Pendjari et 3 Domaines de Chasse adjacents **(Bénin)**	État	**Conseil de Gestion du Parc** constitué de 7 membres tous nommés par APN (incluant des représentants des communautés locales)	**Comité de Suivi** composé de 7 membres tous nommés par l'État (incluant deux membres des communautés locales)	**Unité de Gestion** dirigée par un Directeur de Projet nommé par APN	***Contrat de délégation de gestion, de financement et de développement du complexe Pendjari*** *entre l'Agence Nationale de promotion des Patrimoines et de développement du Tourisme et APN* ***signé le 24 mai 2017*** pour une durée de 10 ans
Réserve Naturelle et Culturelle de l'Ennedi **(Tchad)**	État	**Conseil d'Administration de la RNCE** constitué de 9 membres (5 nommés par APN et 4 par l'État). Présidence par l'État.	**Conseil de gouvernance** composé de nombreux membres dont des représentants des autorités traditionnelles	**Direction** dirigée par un Directeur nommé par APN et un Directeur adjoint nommé par l'administration	***Accord de Partenariat*** *entre le gouvernement de la République du Tchad et APN* ***pour l'appui à la création puis la gestion et le financement de la Réserve Naturelle et Culturelle de l'Ennedi*** signé le 21 novembre 2017 pour une durée de 15 ans

AP	Entité en charge de l'AP	Organe principal de gouvernance [a]	Organe consultatif	Organe de gestion opérationnelle	Base contractuelle du PPP
Aire de Conservation de Chinko **(RCA)**	État	**Conseil d'Administration de l'Aire de Conservation** composé de 7 membres (4 nommés par APN et 3 par l'État). Président par APN.	**Comité de Concertation** composé de plus de 20 membres dont 3 représentants des autorités traditionnelles et 2 représentants des jeunes et femmes	**Direction Générale** dirigée par un Directeur Général nommé par APN et un Directeur Général adjoint nommé par l'administration	***Accord de Partenariat*** *entre le gouvernement de la République Centrafricaine et APN pour* ***la gestion et le financement de l'Aire de Conservation du Haut Chinko*** signé le 15 avril 2020 pour une durée de 25 ans
Partenaire privé : Wildlife Conservation Society (WCS)					
Parc National de Nouabalé-Ndoki	Fondation Nouabalé -Ndoki	**Conseil d'Administration de la Fondation** composée de 9 membres dont 2 nommés par l'État, 3 par WCS, 2 issus des OSC locales, 1 RAPAC et 1 LCA. Présidence par l'État.	**Assemblée Générale des membres de Fondation**	**Unité de Gestion du Parc** (UGP) dirigée par un Directeur nommé par WCS	***Accord de Partenariat pour la gestion et le financement du Parc National d'Odzala-Kokoua*** du 2 mai 2013 pour une durée de 25 ans
Partenaire privé : Virunga Foundation (VF)					
Parc National des Virunga **(RD Congo)**	État	**Conseil d'Administration du parc** composé de 8 membres (4 nommés par ICCN et 4 par VF). Présidence par ICCN.	**Comité de Coordination de Site (CoCoSi)** représentant les parties prenantes incluant les autorités provinciales et les communautés locales	**Comité de Direction** dirigé par le Directeur nommé par VF et le Directeur adjoint nommé par l'ICCN	***Contrat de gestion du Parc National des Virunga entre l'Institut Congolais pour la Conservation de la Nature et la Virunga Foundation*** signé le 13 avril 2015 pour une durée de 25 ans. ***(premier contrat signé le 24 novembre 2005)***
Partenaire privé : World Wildlife Fund (WWF)					
Parc National de la Salonga **(RD Congo)**	État	**Comité de Pilotage du PNS** composé de trois représentants de l'ICCN, trois représentants du WWF, d'un représentant de chaque bailleur de fonds et d'un représentant de chaque partenaire contractuel de l'ICCN. Présidence par l'ICCN.	**Comité de Coordination de Site (CoCoSi)**	**Unité de Gestion du Parc** (UGP) dirigée par un Directeur chef de site nommé par le WWF et un Chef de site adjoint nommé par l'ICCN	***Protocole d'accord spécifique définissant les modalités de cogestion du Parc National de la Salonga*** entre l'ICCN et le WWF signée le 27 août 2015 pour une durée de 3 ans (en attente de renouvellement)

AP	Entité en charge de l'AP	Organe principal de gouvernance [a]	Organe consultatif	Organe de gestion opérationnelle	Base contractuelle du PPP
Aires Protégées de Dzanga Sangha **(PN Dzanga Ndoki et RS Dzanga Sangha)** **(RCA)**	État	**Comité de Suivi composé de 7 membres** (3 nommés par l'État, 4 nommés par WWF). Présidence par l'État.	**Comité d'Echange et de Réflexion des APDS** [b]	**Unité de Gestion de l'APDS** dirigée par un Directeur nommé par WWF et un directeur adjoint nommé par l'administration	***Accord de cogestion pour la gouvernance et le financement des aires protégées de Dzanga-Sangha entre le gouvernement de la République centrafricaine représenté par le MEFCP et le Fonds Mondial pour la Nature*** signé le 04 février 2019 pour une durée de 5 ans
Partenaire privé : Forgotten Parks Foundation (FPF)					
Complexe Upemba-Kundelungu **(PN Upemba, PN Kundelungu, RP Tshangalele et DC Lubudi-Sampwe)**	État	/	**Comité de Coordination de Site (CoCoSi)**	**Comité de Direction** dirigé par un Chef de site nommé par FPF	***Contrat de gestion du complexe Upemba-Kundelungu (CUK) entre l'ICCN et Forgotten Parks Foundation*** signé le 7 juillet 2017 pour une durée de 15 ans
Partenaire privé : Noé					
Réserve Naturelle Nationale de Termit et Tin-Toumma	État	**Conseil d'Administration composé de 7 membres** (4 désignés par Noé et 3 par l'État incluant un représentant des communautés) Présidence par l'État	**Comité Consultatif de Gestion composé de 25 membres** (11 issus des autorités locales et services déconcentrés, 12 des OSC et 2 du secteur privé)	**Unité de Gestion dirigée** par un Directeur nommé par Noé et un Directeur Adjoint nommé de l'administration	***Accord de Partenariat*** *entre l'État de Niger et l'ONG « Noé »* ***pour la délégation de gestion de la Réserve Naturelle Nationale de Termit et Tin-Toumma*** signé le 5 novembre 2018 pour une durée de 20 ans

(a) le président est comptabilisé dans le décompte des membres
(b) cette entité n'est pas mentionnée dans l'Accord contractuel. Elle est préexistante à la signature de l'accord.

4. CONTRIBUTION DES PPP À LA GESTION DES AIRES PROTÉGÉES

Les premiers PPP en Afrique centrale ont été établis en 2005 et 2010. On dispose donc aujourd'hui d'une dizaine d'années de recul sur le fonctionnement de ce modèle d'autant que trois d'entre eux ont fait l'objet d'évaluation formelle indépendante (Garamba, Odzala-Kokoua, Zakouma). Quel bilan, forcément provisoire, peut être formulé sur cette approche ?

4.1 Financement

L'apport de financements sur la durée, permettant de combler une absence de totale de financement ou bien une rupture de financements entre les différents projets, est une des contributions majeures attendues des PPP. Ce modèle a-t-il tenu ses promesses ? Les données détaillées sur le financement des AP gérées en PPP sont peu disponibles à l'exception de celles dont l'accord de partenariat a fait l'objet d'une évaluation formelle. Ainsi, aux PN Odzala-Kokoua et PN Zakouma, le constat est assez similaire : le partenaire privé dépend majoritairement des financements du bailleur de fonds historique de ces deux AP, l'Union européenne. Celle-ci a en effet financé sur la période 2011-2015, 69% du budget d'intervention du partenaire privé à Odzala-Kokoua et 76% à Zakouma. Néanmoins, le partenaire privé a apporté une contribution complémentaire significative (31% et 23%) provenant de son propre réseau de donateurs. Une analyse détaillée montre qu'en fait la contribution des donateurs privés s'est accrue dans le temps : en 2015, elle a atteint 48 % à Odzala et 42% à Zakouma, ce qui **témoigne de la montée en puissance de l'activité de fundraising du partenaire privé**. Globalement, le budget cumulé des 20 parcs gérés en 2018 par APN s'élevait à 50,4 M$ dont 32% provenaient de l'APD bilatérale ou multilatérale, 25% de donateurs individuels et 23% de Fondations[15]. Les revenus de dotations d'APN (*Stichting African parks Foundation*) couvraient 3% du budget global.

Dans le cas du PN Nouabalé-Ndoki au Congo, le partenaire technique historique WCS a toujours financé l'essentiel des activités du parc sous forme de financement projets. Le passage en PPP en 2013 et la création subséquente de la *Fondation Nouabalé-Ndoki* n'a donc pas changé le rôle que joue WCS en termes d'acquisition et de gestion des financements du parc. Toutefois le rôle accru que le PPP donne à WCS en tant que gestionnaire des opérations de terrain a pu renforcer la confiance de certains donateurs, ce qui a permis de sécuriser de nouveaux financements (par ex. donation de 1,4 M$ par la *Wildcat Foundation* en 2015). De façon similaire, à l'APDS en RCA et au PN Salonga en RDC, le passage en PPP a permis de sécuriser des financements de l'UE.

Au PN Virunga, si les financements institutionnels (en premier lieu l'UE) restent dominants, le nombre de bailleurs a augmenté ces 10 dernières années et des financements de grandes fondations privés ont été acquis (par ex. *Howard Buffett Foundation*).

4.2 Gouvernance

La mise en place de structure de gouvernance formelle dans le cadre des PPP apparait comme une avancée considérable en matière de gouvernance des AP, notamment au regard des situations prévalant antérieurement. En effet, toutes les AP concernées par un PPP en Afrique francophone et préexistantes à celui-ci constituaient initialement des services de l'État dirigés par un conservateur. Celui-ci était habilité à prendre toutes décisions couvertes par son mandat sans rendre des comptes à une structure particulière. Désormais, la mise en place d'une structure de gouvernance, généralement bi ou multilatérale, entraine une séparation des fonctions de décision stratégique des fonctions de mises en œuvre opérationnelle. L'État et son partenaire privé débattent des questions clés et une fois les positions arrêtées, le partenaire exécute les décisions prises. Quatre des 12 structures de gouvernance examinées sont multilatérales (Odzala-Kokoua, Nouabalé Ndoki, Salonga, Termit) : elles incluent différentes parties prenantes, dont des populations locales, ce qui constitue une innovation majeure.

La création de structures consultatives, en parallèle de la structure de gouvernance *sensu-stricto*, constitue là aussi une avancée importante dans certains sites. Dans certaines AP, ce type de structure préexistait à la mise en place du PPP (CoCoSi en RDC, APDS) mais dans d'autres, il s'agit d'un nouvel outil. En fait dans la plupart des AP, il y a toujours eu des discussions et échanges entre les gestionnaires d'AP avec les parties prenantes

15 Le reste provenant d'ONG de conservation (8%), de loterie (5%), des gouvernements nationaux (3%) et d'entreprises (1%)

locales (communautés, élus, entrepreneurs, etc.) via des structures ad hoc. La formalisation du dialogue via une entité formelle mise en place par l'AcC oblige le gestionnaire à considérer les requêtes des parties prenantes et à justifier ses choix.

Un effet indirect de l'existence de structures de gouvernance et consultatives incluant des représentants des communautés est qu'elle amène ces communautés à s'organiser et à désigner des représentants, ce qui fait avancer une forme de démocratie locale (sous réserve qu'un certain nombre de conditions soient réunies, notamment une certaine homogénéité ethnique et une situation sécuritaire calme). Par exemple, au PN d'Odzala-Kokoua, les deux représentants des communautés locales présents au Conseil d'Administration de la Fondation sont élus par vote lors des assemblées générales des 71 associations villageoises présentes dans les villages bordant le parc.

4.3 Lutte contre le braconnage

La crise de braconnage des espèces emblématiques de grande faune (Eléphants, Rhinocéros, Gorilles), qui a frappé les parcs d'Afrique centrale et les difficultés considérables à contenir cette crise avec le modèle d'appui classique (Projet AT) est un des éléments majeurs qui a déclenché le développement des PPP dans cette région. Les États, soutenus – parfois fortement incités – par les bailleurs de fonds ont recherché des partenaires privés qui avaient une expertise éprouvée de la LAB dans un contexte de militarisation de cette activité. Dans ce contexte, il n'est pas étonnant qu'APN ait été un des tout premiers partenaires privés sollicités : originaire d'Afrique du Sud, APN a pu déployer sur les sites d'Afrique centrale des techniques et méthodes expérimentées en Afrique australe dans des sites où des ressources considérables avaient été mises au service de la protection de la grande faune. **Un investissement considérable en équipement, logistique, formation et organisation des équipes de terrain a été mis en œuvre dès les premières années de fonctionnement des PPP. Avec parfois des bons résultats** : ainsi au PN de Zakouma qui a perdu 85% de sa population d'éléphants entre 2005 et 2011 (passant de 3 085 à 454 individus), seuls 24 éléphants ont été braconnés entre 2010 et 2018 et la population se reconstitue progressivement (559 éléphants comptabilisés en 2018[16]). Au PN Virunga, la population d'éléphant se reconstitue progressivement. En 2020, un comptage aérien a permis de dénombrer 720 individus, une augmentation significative par rapport au 350 éléphants décomptés en 2010 (cette augmentation s'explique en partie par l'arrivée d'éléphants du Parc national contiguë de Queen Elizabeth en Ouganda où le grand braconnage a augmenté). Toutefois, **dans d'autres cas, la situation reste difficile à maitriser malgré les moyens investis** : à Odzala, la population d'éléphants, qui avait déjà décliné de 13 545 individus à 9 292 individus entre 2005 et 2012, a chuté de 30% en 2016 (environ 6 500 individus). Au PN Garamba, dans un contexte de braconnage militarisé (ayant entrainé la mort de 23 écogardes entre 2006 et 2017), la mise en place du PPP en 2005 n'a pas permis de stopper le déclin des éléphants (3 457 individus en 2007 ; 1 200 en 2018). Au-delà des fluctuations d'effectifs de la faune, le nombre de verbalisation représente aussi un bon indicateur de la performance de la LAB : au PN d'Odzala-Kokoua, le suivi des dossiers de braconnage transmis aux autorités judiciaires a abouti à 25 condamnations formelles en 2018, un résultat remarquable qui souligne le travail de collaboration étroite mené avec les autorités judiciaires locales, historiquement peu sensibles aux infractions environnementales.

4.4 Gestion du personnel de surveillance

Les écogardes jouent un rôle majeur dans la protection des AP et particulièrement de la grande faune. Ces dernières années, la militarisation accrue du grand braconnage d'une part, l'augmentation massive de la valeur marchande de certains produits animaux (ivoire, corne de rhinocéros) d'autre part, ont placé ce corps sous très forte pression. Les cas de collusion entre écogardes et braconniers sont reportés dans de nombreuses AP et peuvent saper les efforts déployer pour protéger les espèces à risques (Hauenstain et al., 2019 ; UNDOC, 2019). La bonne gestion de ce corps militarisé est donc cruciale. À ce niveau les PPP paraissent avoir amélioré la situation en raison de la forte attention portée d'une part à la sélection du personnel et, d'autre part, à sa formation. En outre, l'encadrement est plus fort et les lignes de commandement sont simplifiées, les décisions prises localement n'ayant pas besoin de l'aval d'une administration centrale pour être mises en œuvre. La rémunération plus élevée du personnel

16 La faible croissance de la population d'éléphants de Zakouma en 2011 et 2018 s'explique par la quasi cessation de reproduction des éléphants durant les années de massacre 2008-2010. Ainsi en 2011, un seul éléphanteau de moins de 5 ans a été comptabilisé ; ils étaient 127 en 2018.

Parc national de la Pendjari au nord-ouest du Bénin. Photo : Geoffroy Mauvais

de surveillance et les conditions de vies améliorées augmentent le niveau de motivation et limitent également les risques de collusions. Cependant, le risque zéro à ce niveau n'existe pas. Le fait que des partenaires privés engagés dans PPP démettent régulièrement de leurs fonctions des écogardes témoignent de la persistance du problème mais également du sérieux apporté à la gestion de cette question, y compris dans sa dimension « sanction disciplinaire ».

4.5 Développement du tourisme

La plupart des AP aujourd'hui gérées en PPP ont développé historiquement des activités touristiques, certaines avec un succès considérable. Ainsi, le PN de la Pendjari est resté jusque très récemment le premier parc le plus visité d'Afrique francophone (environ 5 à 6 000 visiteurs annuels) tandis que le PN des Virunga à toujours accueilli (lorsque les conditions de sécurité le permettaient) de nombreux touristes attirés par l'observation des gorilles de montagne. Des produits touristiques sur les gorilles des plaines ont également été développés à Odzala-Kokoua et surtout à l'APDS. Un des problèmes majeurs de l'écotourisme en Afrique centrale et de l'Ouest a été sa faible connexion au marché international, la majorité des visiteurs des AP étant soit des nationaux, soit des expatriés résidents[17]. Différents facteurs expliquent ce constat : manque de professionnalisation du secteur, faiblesses des infrastructures publiques entrainant des contraintes logistiques majeures et des coûts élevés, mauvaise image des pays (insécurité), règlementation inadaptée, etc. Ici, l'arrivée de partenaires privés, tel APN, ayant une forte expérience du tourisme en Afrique australe a permis de développer des méthodes de valorisation de tourisme issues de la zone anglophone (par exemple les concessions touristiques) et de connecter les AP avec les grands opérateurs touristiques de cette zone. Ainsi, dans le PN d'Odzala-Kokoua la *Congo Conservation Company*, société congolaise bénéficiaire de

17 Constat non valable pour le PN des Virunga et l'APDS où les visiteurs étrangers non-résidents ont toujours été majoritaires

concessions touristiques dans le parc s'est associée (jusqu'en 2015) avec la *Wilderness Safari*, une société sud-africaine. En 2019, 1 623 nuitées (216 visiteurs internationaux) ont été vendues à Odzala, le chiffre le plus élevé jamais atteint. À Zakouma la diversification des produits touristiques proposés a permis d'accueillir 753 touristes en 2018, une augmentation de plus de 40% par rapport à la moyenne de 529 touristes annuels établie sur la période 2000-2005. Zakouma est inscrit au catalogue de plusieurs tour-opérateurs européens. La remise en état des infrastructures touristiques et la sécurisation de la zone à gorilles a permis d'accueillir environ 2 500 touristes au PN Virunga en 2019. À l'APDS, rare site en Afrique centrale de l'Ouest où des gorilles de plaine peuvent être observés facilement, la gestion du lodge public accueillant les visiteurs (environ 1000 à 1500 touristes par an) par le partenaire privé a permis d'assainir la situation financière et dégager un chiffre d'affaire significatif.

Concernant le tourisme, on note que les chiffres de fréquentation, même s'ils sont en augmentation significative, restent globalement faibles et sans commune mesure avec les chiffres de fréquentations touristiques des parcs d'Afrique de l'Est et australe[18]. D'un point de vue financier, même des parcs avec des produits exceptionnels (comme les gorilles d'Odzala et de l'APDS) n'arrivent pas à concentrer un volume touristique significatif et, en aucun cas, à dégager des bénéfices. Couvrir les charges d'investissement et de fonctionnement constitue déjà un objectif en soi rarement atteint. En d'autres termes, **il est illusoire de considérer dans cette région, contrairement au message largement répandu, l'écotourisme comme une source de financement significative de la conservation et du développement local. Ces derniers dépendront toujours de subventions, qu'elles soient publiques ou privées**. Néanmoins, en tant que pourvoyeurs d'emplois locaux et injectant dans l'économie locale (souvent très fragile) des liquidités importantes, le tourisme reste une activité économique importante et à valoriser[19]. Et bien sûr l'écotourisme joue un rôle important de sensibilisation à la conservation de la nature.

4.6 Appui aux communautés locales

La quasi-totalité des aires protégées bénéficiant de projets d'assistance technique ont développé des mécanismes d'appui aux communautés locales vivant en périphérie. Cela s'est traduit le plus souvent par la construction d'infrastructures sanitaires, sociales (écoles, poste de santé, etc.) et de communication (pistes, ponts), le développement de programme de santé et l'appui à la mise en place d'activités génératrices de revenus. Dans certains sites, les projets d'appui ont aussi traité la question complexe des conflits homme-faune.

À ce niveau, les PPP ont assuré une forme de continuité avec les activités menées dans le cadre des projets. Toutefois, l'intervention dans la durée a permis de nouer des relations durables avec les communautés et surtout d'engager des activités sur le long terme. Des mécanismes de financements des microprojets d'appui aux communautés ont pu être développés en lien avec l'activité touristique. Ainsi dans le PN Odzala-Kokoua par exemple, une taxe de 5% des recettes touristiques alimente un fonds communautaire (doté de 80 000 € en 2016) qui finance des microprojets (essentiellement agricoles) dans les villages périphériques (cette taxe a généré 34 040 $ en 2018). Toujours dans ce parc, un travail de long terme a permis de mettre en place un mécanisme d'indemnisation des dommages causés par la faune aux plantations agricoles (environ 19 000 $ ont été versés en 2018).

Rappelons ici qu'un autre élément novateur des PPP en termes de relations avec les communautés locales est la participation de leurs représentants dans les instances de gouvernances de certaines AP et dans toutes les instances consultatives (cf. section 3.3.2).

4.7 Bilan

En se plaçant dans une perspective de comparaison avec l'approche projet dont bénéficiait la majorité des AP aujourd'hui gérées sous forme de PPP, il apparait que les principaux points forts apportés par ce modèle sont :

18 ou bien même des parcs du Ghana en Afrique de l'Ouest : 113 000 touristes en 2017 dans le PN Kakum et 17 800 touristes en 2015 dans le PN de Mole.

19 Au Rwanda, les recettes touristiques dans le PN de l'Akagera (géré en PPP par APN) couvre 80% de charges opérationnelles du parc

- la mise en place de **structures formelles de gouvernance et de consultations** dans lesquelles les parties prenantes, notamment les communautés locales, sont représentées (ces structures consultatives pouvant néanmoins, dans certains cas, préexister au PPP) ;
- la **diversification des sources de financement** incluant des donateurs non institutionnels permettant, d'une part, **d'éviter les ruptures de financement** liées à un bailleur unique, d'autre part, de disposer d'une **grande flexibilité quant aux modalités d'engagements financiers** ;
- une **clarification de la prise de la décision et des lignes de management** dans la gestion quotidienne permettant une opérationnalisation efficiente et la réalisation effective et rapide des activités de terrain ;
- le déploiement sur le terrain de **techniques et méthodes éprouvées en matière de LAB** permettant de faire face à une militarisation accrue du braconnage avec cependant des résultats variables selon les sites en matière de remontée des effectifs de grande faune ;
- une **professionnalisation accrue du tourisme** permettant une augmentation de la fréquentation et le ciblage du segment haut de gamme.

5. LES FONDATIONS DÉDIÉES : VERS UNE NOUVELLE FORME DE PPP ?

Les accords de collaboration qui sous-tendent les PPP peuvent sous certaines conditions être résiliés par l'une des deux parties. Ils sont donc relativement fragiles. Pour consolider les partenariats, certains gouvernements ont souhaité institutionnaliser ces accords en délégant la gestion de l'AP, non pas directement au partenaire privé, mais à des structures intermédiaires pourvues d'une existante légale, les fondations. C'est notamment le cas au Congo où les deux AP en PPP, les parcs nationaux d'Odzala-Kokoua et Nouabalé-Ndoki sont gérés par des Fondations nationales dédiées. Le Tchad a également créé l'Association Fondation Zakouma en 2014. D'autres gouvernements semblent vouloir s'engager sur cette voie, notamment la RDC (Garamba, Salonga).

Les trois fondations actuellement créées pour les PPP sont organisées de façon similaire. Elles sont constituées de trois entités : i) l'Assemblée Générale des membres, organe d'orientation, ii) le Conseil d'Administration, entité décisionnelle, qui regroupe le partenaire public et le partenaire privé ainsi que d'autres parties prenantes (dont des représentants des OSC), iii) l'organe exécutif, en l'occurrence l'Unité de Gestion du Parc, dirigé par le Directeur du parc, représentant du partenaire privé. Tous les agents des parcs sont des contractuels de la fondation tandis que le directeur du parc (directeur de l'Unité de Gestion du parc) est un contractuel du partenaire privé.

Le mandat de ces fondations est double : assurer la gestion opérationnelle du parc d'une part, sécuriser les financements nécessaires à cette gestion d'autre part. À ce titre, ces fondations dérogent assez fortement à la conception « classique » des fondations : en effet les fondations, structures associatives à but non lucratif, ont traditionnellement pour mission première de collecter des fonds (provenant de diverses sources), éventuellement de les faire fructifier via différents mécanismes puis de les redistribuer à des bénéficiaires. Il s'agit de fondations dites fiduciaires. Selon les standards internationaux, une fondation ne peut être simultanément un outil décisionnel, un outil de gestion et un outil de financement.

En Afrique francophone, il n'existe généralement pas de législation relative aux fondations fiduciaires. Les fondations existantes sont généralement des entités de droit étranger pourvues d'une autorisation d'opérer sur le territoire national en tant qu'entité étrangère reconnue avec exemption fiscale et statut d'utilité publique.

Les trois fondations PPP actuellement créées sont en fait des entités qui relèvent du régime des associations à but non lucratif – et non de fondations fiduciaires (comme l'illustre bien la dénomination Association Fondation Zakouma). Elles sont confrontées à un double problème pour sécuriser des financements : i) l'incapacité à produire des garanties et cautions nécessaires pour l'octroi de subventions de bailleurs institutionnels (type UE) ; ii) le manque de crédibilité lié à leur absence d'expérience de gestion financière. C'est la raison pour laquelle les financements institutionnels et privés pour les parcs gérés par ces trois fondations se font au bénéfice du partenaire privé (APN pour Zakouma et Odzala-Kokoua ; WCS pour Nouabalé-Ndoki) et non au bénéfice de la fondation elle-même.

Le parc national du W du Niger est au cœur d'un complexe naturel transfrontalier de près d'un million d'hectares géré conjointement par le Bénin, le Niger et le Burkina Faso. Photo : Geoffroy Mauvais

C'est l'ensemble de ces difficultés qui a amené le Tchad à renoncer à l'Association Fondation Zakouma. Bien qu'officiellement créée en septembre 2014 et dotée de statuts révisés en 2016, la fondation n'apparait plus dans l'AcC révisé et signé en 2017 pour la gestion du PN Zakouma et ses AP adjacentes. Dans ce document, APN – et non la Fondation- est reconnue comme le délégataire de gestion. Comme pour les autres AcC en vigueur dans les autres pays, un Conseil d'Administration, un Conseil de gouvernance et une Direction du parc sont mis en place.

Le Congo n'a pas suivi cette voie et maintient ses deux fondations actives. Ces structures, en dépit des difficultés qu'elles peuvent générer et de leurs limites – notamment sur les aspects financiers -, présentent néanmoins des avantages : i) elles institutionnalisent les PPP en leur adossant une structure pérenne ; ii) le partenaire privé y joue davantage un rôle de prestataire et peut donc être changé s'il ne donne pas satisfaction sans que le principe de délégation de gestion ne soit remis en cause ; iii) les CA des fondations incluent une pluralité d'acteurs que l'on ne retrouve pas dans les structures de gouvernance des AcC (où ne sont présents que le partenaire public et le partenaire privé- cf. Tableau 1) iv) politiquement, la délégation de gestion à une fondation nationale est davantage acceptable pour les opinions publiques sensibles à la question du transfert d'un bien public à une entité privé.

6. CRITIQUES DU MODÈLE PPP

L'analyse technique des forces, faiblesses, menaces et opportunités que présente le modèle PPP pour les aires protégées en Afrique francophone a été conduite en 2013 (d'Huart/Agreco, 2013) et réactualisée récemment (Scholte et al., in press). Le bilan dressé après plusieurs années de fonctionnement des PPP (cf. chapitre 4) parait largement positif. Pourtant le modèle PPP n'est pas exempt de critiques, y compris dans les cercles de la conservation. Nous examinons ici trois critiques, plutôt d'ordre politique, qui ont pu

Encadré 4 Le Parc National de Deng Deng au Cameroun : vers un nouveau type de financement des aires protégées en PPP

Le Parc National de Deng Deng (PNDD) au Cameroun a été créé en 2010 sur 682 km² dans le cadre de la compensation de la construction du barrage de Lom Pangar dont la retenue d'eau a détruit environ 600 km² de forêt humide. Ce parc abrite une faune riche et notamment la population de gorilles de plaine la plus septentrionale du Cameroun. Il a reçu un appui matériel notamment d'EDC (établissement public maitre d'ouvrage du barrage) et a bénéficié d'une assistance technique mise en œuvre par WCS (2008-2012) puis BRLi-SFAB (2014-2018) sur financement de l'Agence Française de Développement (AFD). Ce parc devrait bénéficier très prochainement d'un mécanisme de financement inédit dans la sous-région : les opérateurs d'hydroélectriques bénéficiant du barrage de Lom Pangar doivent payer une redevance (dite Droits d'eau) à EDC dont le texte juridique l'instituant stipule « *qu'une partie devra être consacrée à la réhabilitation et la gestion du PNDD* ». Des études sont en cours pour préciser le circuit fiduciaire des droits d'eau et leurs clés de répartition précises.

Le Cameroun n'a pour l'instant pas développé de PPP pour ses aires protégées bien que cela soit mentionné comme une priorité dans sa stratégie du sous-secteur Forêt-Faune et que des dispositions légales existent à ce sujet. Cet intérêt pour ce mécanisme a été renouvelé lors de l'atelier technique national sur les PPP organisé le 20 octobre 2017 à Yaoundé (financement AFD). Face à cet intérêt, il a été proposé que le PNDD constitue un site pilote de PPP à l'échelle nationale, l'existence d'un mécanisme de financement pérenne facilitant l'identification et le fonctionnement d'un partenaire privé. Ce dernier pourrait être recruté via un mécanisme d'appel d'offres. Un projet financé par l'AFD et le FFEM (Fonds Français pour l'Environnement Mondial) devrait démarrer prochainement pour faciliter la mise en place de ce PPP.

Au vu du nombre de barrages dont la construction est programmée sur les fleuves d'Afrique centrale d'une part, du développement des mécanismes de compensation des dommages environnementaux causés par les activités industrielles d'autre part, le cas pilote du PNDD présente un intérêt considérable à l'échelle sous-régionale.

être formulées à l'égard des PPP : i) la privatisation d'un bien public ; ii) une forme de néocolonialisme ; c) la militarisation de la conservation.

6.1 Privatisation de la gestion d'un bien public

Les aires protégées et la biodiversité qu'elles abritent représentent des biens publics nationaux. Ces biens peuvent avoir une dimension internationale, notamment lorsque les AP protègent des écosystèmes qui, par leur fonctionnement, fournissent des services (notamment de régulation et d'approvisionnement) à des communautés humaines réparties sur plusieurs pays. Les labels « Bien du patrimoine mondial » et « Réserve de Biosphère » délivrés par l'UNESCO et dont sont dotées plusieurs AP d'Afrique centrale et de l'Ouest constituent une reconnaissance du statut de bien public mondial. Par ailleurs, la culture politique de la plupart des pays d'Afrique francophone (qui ont pour beaucoup d'entre eux connu des régimes politiques d'obédience socialiste au début des indépendances) place l'État au centre des actions économiques et sociales et laissait, jusque récemment, très peu de place aux acteurs de la société civile et du secteur privé. Dans ce contexte, la délégation de gestion de certaines AP à une entité non publique a été parfois perçue comme une privatisation d'un bien public. Il s'agit là d'une critique classique adressée à toute forme de PPP, mais deux éléments particuliers ont pu renforcer ce sentiment dans le cas des AP : i) les modalités de mises en place des PPP et ii) la direction de la structure de gouvernance du PPP.

La mise en place des PPP a suivi jusqu'à présent deux approches : une négociation directe entre le partenaire privé et une haute personnalité politique (ministre ou président) avec le soutien d'un bailleur de fonds (modèle APN) ou alors la transformation d'un partenariat technique de longue date (prenant la forme d'un projet Assistance technique) en PPP (modèle WWF et WCS).

La première approche a pu susciter selon certains pays des questionnements et critiques de la part de la société civile, car elle s'est faite sans concertation et débat public préalable. Ces questionnements ont été renforcés par le fait que le PPP se faisait au bénéfice d'une entité privée alors totalement

inconnue dans les pays concernés. Rappelons ici que les premiers PPP ont été élaborés dans des contextes de grande urgence qui se prêtaient peu au débat public. La seconde approche ne semble pas avoir suscité de débats aussi intenses, certainement parce que les partenaires techniques avaient acquis une forte légitimité au regard des parties prenantes du fait de leur activité de longue date dans les pays.

Récemment, on a vu émerger une nouvelle forme de montage de PPP, l'appel à candidatures. C'est ainsi que l'ONG Noé s'est vue attribuer, dans le cadre d'un appel à manifestation d'intérêt, la gestion en délégation du Parc National de Conkouati-Douli (AcC en cours de délagation). Le Cameroun, pays pour l'instant dépourvu de PPP, a également manifesté son intérêt dans ce sens (cf. encadré 4).

La direction de la structure de gouvernance d'un PPP confiée au partenaire privé peut accroitre considérablement le sentiment de privatisation, car celui-ci assure alors simultanément les fonctions décisionnelles et opérationnelles de la gestion de l'AP. Cependant, cette configuration reste minoritaire (3 cas sur les 12 examinés dans cette étude) et c'est généralement le partenaire public qui assure la présidence des entités de gouvernance.

Comme l'ont souligné plusieurs évaluations des PPP (Brugiere, 2016 ; Lauginie, 2017), la faible redevabilité dont ont fait preuve certains partenaires privés vis-à-vis du partenaire public au cours des premières années de fonctionnement constitue un élément qui a certainement alimenté le débat sur la privatisation des AP en PPP. Ce comportement a pu donner l'impression que le partenaire privé agissait à sa guise sur « son » territoire sans rendre de comptes. Conscient que les échanges avec les partenaires publics ne pouvaient se limiter aux clauses contractuelles et aux rencontres formelles (réunions de l'entité de gouvernance), les partenaires privés ont mis en place de nouveaux modes de communication avec le partenaire public et ce problème ne semble plus aujourd'hui d'actualité.

Mais parfois le sentiment de privatisation dans la classe politique ou dirigeante, parmi les hautes-fonctionnaires du pays concerné ou au sein de l'opinion publique et des médias, reste dominant ou est utilisé politiquement, alors que l'AcC ne représente pas dans la réalité et sur le plan juridique une privatisation d'un bien public

Globalement, il n'apparait pas que la gestion des AP en mode PPP se soit traduite par une diminution ou bien une monétarisation des services publics rendus par les AP. Les bons résultats atteints en matière de protection des écosystèmes et de la faune contribuent au maintien des services écosystémiques et, de façon beaucoup plus concrète, les nombreux investissements faits en matière de développement local bénéficient en premier lieu aux populations locales. Même si le développement du tourisme vise généralement le segment haut de gamme, les conditions de visite restent accessibles aux ressortissants nationaux. Dans certaines AP (Zakouma par ex.), le gestionnaire organise gracieusement des visites de terrain pour les membres des communautés et les scolaires vivant en périphérie de l'AP.

6.2 Interventionisme des ONG du nord

La quasi-totalité des partenaires privés des PPP en cours en Afrique centrale et de l'Ouest sont des ONG originaires des pays du Nord. Ce constat a pu alimenter un débat sur la résurgence d'une certaine forme de néocolonialisme[20]. Bien que basée en Afrique du Sud, APN n'échappe pas à cette critique au regard de l'histoire politique de ce pays.

Au regard de cette critique, on peut tout d'abord noter que la société civile et notamment les ONG nationales intervenant dans les domaines de l'environnement sont très peu développées en Afrique francophone comparativement à la zone anglophone (même si la situation peut varier considérablement d'un pays à l'autre au sein de la zone francophone). Leur nombre y est moindre et leur assise financière très limitée est sans commune mesure avec celle dont disposent les ONG de la sphère anglophone. Ce constat s'explique en partie par la culture politique de la zone francophone qui conférait, jusque récemment, à l'État le statut d'acteur principal dans tous les domaines et où la société civile était perçue comme un élément potentiellement déstabilisateur de l'action publique. Même si cette situation a évolué ces dernières années (notamment grâce aux programmes d'appui de l'APD à la société civile tels que le CEPF, PPI, SGP)[21] aucune ONG nationale ne semble aujourd'hui posséder l'expertise technique et l'assise financière nécessaires à la gestion d'une AP de grande taille.

20 cf par exemple https://www.survivalinternational.org/conservation

21 Critical Ecosystem Partnership Fund, Programme Petite Initiative (FFEM) et Small Grant Project (GEF)

Parc national de la Pendjari au nord-ouest du Bénin. Photo : Geoffroy Mauvais

À noter sur cette question une expérience intéressante conduite au Burkina Faso où l'ONG nationale Naturama a bénéficié d'une délégation de gestion partielle du Parc National de Pô de 2003 à 2007 dans le cadre d'un financement apporté par le GEF (projet PAGEN)[v]. Si les missions de police de l'environnement restaient dévolues aux agents de l'État en place, Naturama est intervenue sur les autres aspects de la gestion du parc, notamment la gouvernance et la gestion de ressources naturelles en périphérie. Les communautés locales ont été organisées et associées à la gestion du parc et sa périphérie. En l'absence d'évaluation indépendante, il est difficile de tirer des conclusions de cette expérience, mais force est de constater que le contrat dont bénéficiait Naturama n'a pas été renouvelé à son expiration et que les outils de gouvernance développés ne fonctionnent plus (GRET/UICN-Papaco, 2012).

Autre point important, les ONG « du Nord » attributaires de PPP sont depuis longtemps décentralisées et comptent de nombreux bureaux nationaux. Si des expatriés y sont souvent présents, les ressortissants nationaux composent l'essentiel des équipes en place, y compris les postes de directeurs nationaux. On note d'ailleurs parfois au sein de ces équipes d'anciens agents de l'État dont certains retournent à la fonction publique après quelques années. Ce constat met en évidence la forte porosité qui existe en zone francophone entre l'État et la société civile, une situation que l'on ne retrouve pas de façon aussi marquée en zone anglophone. Dans beaucoup des PPP analysés, des programmes de formation sont aussi mis en place pour les ressortissants nationaux dans différents domaines (et pas seulement pour la LAB), permettant de constituer progressivement un vivier de personnel national compétent dans la gestion des AP.

De façon générale, l'attribution des PPP à des ONG « du Nord » en zone francophone traduit avant tout la faiblesse de la société civile locale, tant en termes d'expertise technique que de capacité financière. Même si cette situation s'améliore progressivement et que certaines ONG nationales émergentes apportent déjà une contribution significative à certains aspects de la gestion des AP

(notamment sur les questions de gouvernance et de développement communautaire), aucune ne semble encore en mesure de relever l'ensemble des défis qui se posent aux grandes AP africaines, notamment sur les questions de lutte anti braconnage dans un contexte de militarisation accrue de cette activité.

À ce niveau, on ne peut que recommander que les États qui souhaitent développer les PPP attribuent à des ONG nationales de petites AP pour lesquelles les missions de police de l'environnement ne requièrent pas des ressources considérables. Cette démarche permettrait de faire émerger au niveau national des acteurs en mesure d'assumer pleinement une délégation de gestion d'AP.

6.3 Militarisation de la conservation

Un des éléments majeurs qui a conduit au développement des PPP en Afrique francophone est l'incapacité des modèles de gestion classique des AP (gestion étatique appuyée ou non par l'approche projet) à faire face au grand braconnage lorsque celui-ci est exercé par des groupes militarisés ayant une « culture » de la guerre. L'arrivé de partenaire avec une forte expertise dans ce domaine et le déploiement sur le terrain d'équipes d'écogardes fortement équipées, appuyés par une logistique considérable (avion, hélicoptère), recourant à des techniques sophistiquées (centre de commandement, réseau de renseignements, etc.) et souvent encadrés par des expatriés ayant eu une carrière militaire ont soulevé des questions sur une forme de militarisation de la conservation (Duffy et al., 2019). Ces questionnements sont d'autant plus forts lorsqu'ils font référence à des situations où les partenaires privés gèrent des AP situées dans des zones d'où l'État est, de facto, absent. Le délégataire de gestion peut alors être perçu comme étant investi d'une mission générale de police pouvant échapper à tout contrôle.

Rappelons d'abord que, dans la moitié des AcC examinés dans cette étude, ce sont des agents de l'État qui assurent la direction des services de LAB et que les équipes d'écogardes sont toujours constituées d'agents de l'État, lesquels sont appuyés par des contractuels du partenaire privé.

Le recours à des experts de la lutte anti-braconnage, très souvent anciens militaires, n'a en fait rien de nouveau. Le projet CURESS financé par l'UE qui soutenait le PN de Zakouma de 2002 à 2010 (avant la délégation de gestion du parc à APN en 2010) avait régulièrement recours à d'anciens militaires français pour la formation de son corps d'écogardes. De façon similaire, le projet ECOFAC (et avant lui le PDRN, tous deux financés par l'UE) qui soutenait en RCA le complexe d'aires protégées du nord[22] a eu recours très officiellement à des sociétés d'experts de lutte d'anti braconnage, anciens militaires des forces spéciales françaises et belges. De façon similaire, la militarisation de la conservation n'est pas récente et les 150 écogardes morts dans le PN Virunga de 2006 à 2020 sont là pour rappeler que les affrontements armés avec les groupes de braconniers peuvent être très violents.

Néanmoins, il est indiscutable que la délégation de gestion d'AP à un partenaire privé dans des zones hors contrôle de l'État - zones qui se sont multipliées en Afrique centrale depuis le milieu des années 90 à la faveur des conflits régionaux - apparait comme une forme de délégation de souveraineté. Cela est souvent implicite de la part de l'État, mais parfois explicite : l'AcC du Chinko en RCA confie au partenaire privé (APN) la mission d'assurer « la consolidation de la paix et la coordination multisectorielle », un mandat a priori typiquement régalien. Dans ces sites, le partenaire privé se voit investi de facto des missions en principe dévolues à l'État : sécurité, construction et équipement d'infrastructures sanitaires et sociales, entretien des voies de communication, etc. En fait, ces situations traduisent surtout un effondrement de la capacité d'action de certains États, affecté par des dysfonctionnements structurels malgré des décennies d'APD, et d'une forme de délégation subséquente de ses missions régaliennes à des prestataires.

La militarisation accrue de la conservation, qui est une réalité dans certaines zones d'Afrique, va de pair avec celle du grand braconnage et la montée de l'insécurité, due à des mouvements insurrectionnels ou à connotation religieuse. Dans certaines zones, ce grand braconnage est pratiqué par des groupes militarisés habitués aux affrontements armés. Dans ces conditions, l'alternative qui se pose apparait comme binaire : le recours à des opérateurs spécialisés ayant une culture militaire ou l'acceptation de dommages irréversibles à des

22 PN Manovo-Gounda-St.Floris , PN Bamingui-Bangoran et réserves associées

biens publics mondiaux. Il est incontestable que des opérations LAB peuvent poser des questions d'ordre moral lorsque le comportement des écogardes porte atteinte à la dignité humaine ou que ceux-ci se livrent à du racket sur les populations locales, des situations pouvant exister dans tout type d'AP quelles que soient leurs modalités de gestion. Ce type de situation, condamnable sur le plan moral, peut aussi se traduire par un arrêt du soutien des bailleurs de fond[23]. La mise en place d'un code de déontologie des écogardes et l'énoncé de sanction sévère pour toute violation des règles édictées constitueraient un premier pas vers le développement d'une éthique professionnelle de nature à lever les doutes sur le bien-fondé de l'action des agents en charge de la police de l'environnement. De par le système de management « vertical », on peut penser que dans le modèle PPP, les débordements des écogardes sont plus limités et mieux contrôlés que dans les autres modèles de gestion.

7. QUAND RECOURIR AU PPP ?

Les modalités de gestion des AP peuvent recouvrir plusieurs formes : gestion par les États, avec ou sans assistance technique, par les communautés locales, par une ONG ou OSC ou bien par le secteur privé. Les PPP représentent, en Afrique francophone, un nouvel outil de gestion qui s'ajoute à la gamme des outils déjà disponibles. Dans ces conditions, la question de la pertinence de l'outil PPP peut être posée de la façon suivante : **dans quelles situations le modèle PPP parait être le plus approprié ?**

Au regard de cette capacité à concentrer des ressources dans la durée, le **PPP parait être l'outil le plus approprié dans trois situations types** :

i. **lorsque les États ne souhaitent pas investir directement dans la gestion des AP** pour des raisons de choix politiques ou des contraintes budgétaires ;

ii. **lors de la phase de développement d'une AP nouvellement créée ou de la réhabilitation d'un paper park** ;

iii. **lorsque que l'AP est soumise à des pressions de braconnage militarisé.**

La gestion des AP mobilise des ressources financières considérables et, dans un contexte d'accroissement des pressions, coûte de plus en plus cher. La seule contribution de l'UE au financement des budgets (fonctionnement et investissement) des parcs historiques en PPP (Garamba, Virunga, Zakouma, Odzala) varie 1,2 M€ à 4,1 M€ par an, soit d'un minimum 83 €/km² à Odzala à un maximum de 798 €/km² à la Garamba (Zakouma : 645 € km² ; Virunga 393 €/km² - Scholte et al., 2018). Au regard de l'étendue des réseaux d'AP dans les pays d'Afrique, aucun État ne peut consacrer autant de financement propre à la gestion de ses AP. Si le recours au financement de l'APD est généralisé sur ce continent depuis des décennies, certains États décident d'aller plus loin et transfèrent la gestion des AP à des opérateurs en ne gardant qu'une fonction de supervision. Dans ce cas, le PPP représente le modèle plus approprié car l'État garde sa fonction de supervision tout en se déchargeant sur un partenaire pour le financement et la mise en œuvre des opérations de terrain.

Le développement d'une AP nouvellement créée ou bien la réhabilitation d'une AP abandonnée demandent des ressources considérables. Il faut réaliser des d'investissements logistiques très coûteux (construction d'infrastructures administratives et de surveillance, routes, ponts, etc.), organiser et former les équipes administratives et de terrain et les doter d'équipements appropriés. Les investissements de base doivent être conduits rapidement pour éviter que les pressions sur l'AP ne viennent détruire les éléments patrimoniaux qui ont conduit à son classement ou sa réhabilitation. Ces premiers investissements doivent être complétés dans la durée par des investissements additionnels et par de la maintenance. Dans de telles situations, le PPP a toute sa pertinence en raison de sa capacité à mobiliser et à engager des ressources rapidement et à transférer localement une expertise déjà éprouvée. Les partenaires privés investissent généralement de façon marquée dans la formation pratique du personnel national dont la seule formation académique est souvent insuffisante pour faire face à des situations complexe. En outre ces formations nationales ou régionales sont techniques et traitent peu des questions d'organisation et de management d'équipes alors qu'il s'agit d'un des points clés dans la gestion d'AP. La forte capacité organisationnelle

23 cf https://www.survivalinternational.org/news/12384

et d'exécution des partenaires privés représente une plus-value considérable pour des AP à construire, à réhabiliter ou bien en situation de grande fragilité.

Le braconnage militarisé, de plus en plus fréquent en Afrique au gré des conflits politico-religieux régionaux, pose des problèmes considérables que ne peuvent affronter les corps d'écogardes étatiques, même appuyés par des projets. Ils sont la plupart du temps mal équipés, mal formés et n'ont pas toujours fait l'objet d'une sélection rigoureuse, la cooptation et le népotisme affectant souvent ce corps (comme celui de tous les autres corps de la fonction publique d'État). Ici le recours à des opérateurs ayant une culture militaire des opérations de terrain dans toutes ses dimensions (sélection et formation des agents, dotation en équipement, développement des chaines de commandement, mise en place des réseaux de renseignement, etc.) est indispensable pour stopper, ou du moins contenir, ce type de pressions. Dans de telles situations, le développement d'un PPP représente une solution intéressante. Cette approche militarisée de la conservation et le recours à un opérateur ayant une expertise dans ce domaine, indispensable dans certaines situations (cf. section 6.3), est très bien perçue dans les États « forts » ou ayant une culture militaire (le Tchad étant probablement l'exemple le plus illustratif à ce niveau).

Malgré ces points forts et sa pertinence dans certaines situations, le modèle PPP présente aussi des limites. En Afrique francophone, on peut en identifier au moins trois :

- une acceptation culturelle et politique du modèle PPP limitée et fragile. Dans les pays francophones d'Afrique, la culture politique du « tout État » reste encore très prégnante, malgré le développement progressif du secteur privé et de la société civile. Le modèle PPP, quel que soit le domaine auquel il s'applique, se heurte encore à une réticence politique, même lorsque les services publics sont largement défaillants. Le terme « délégation de gestion » est généralement perçu dans la sphère publique comme une forme d'atteinte à la souveraineté nationale. Même dans les pays qui ont développé plusieurs PPP, l'acceptation politique de ce modèle reste très fragile et est régulièrement remise en cause. En partie pour des raisons de culture politique mais aussi, de façon beaucoup plus prosaïque, parce que ce modèle prive l'État de la gestion directe des fonds de l'APD. Enfin, même lorsqu'un PPP est accepté par le ministère en charge des AP, il peut être contesté par d'autres ministères dont il empiète les prérogatives (ministère en charge du Tourisme par exemple[24]), créant des tensions institutionnelles de nature à fragiliser le modèle.
- les ressources humaines limitées. Pour des raisons essentiellement historiques et culturelles, l'Afrique francophone ne dispose pas encore d'un réseau de professionnels de la gestion de la faune et des AP équivalent à celui d'Afrique de l'Est et australe. La société civile y est également beaucoup moins développée (cf section 6.2) alors qu'elle peut représenter un vivier important de professionnels de la conservation. La situation s'est améliorée de façon considérable ces dernières années, notamment grâce au développement de formations spécifiques (Master GAP par exemple) mais l'arrivée sur le marché de professionnels nationaux aguerris de la conservation va prendre encore des années. Les opérateurs privés engagés dans des PPP le soulignent tous : le recrutement de cadres combinant le savoir-faire et le savoir-être (les deux étant aussi importants) nécessaires à la gestion opérationnelle d'AP restent très problématiques. D'où leur engagement dans des programmes de formation sur le terrain de leurs agents.

8. RECOMMANDATIONS POUR LE DÉVELOPPEMENT DES PPP

Les premiers PPP ont été mis en place en Afrique francophone en 2005. Ce modèle est probablement amené à se développer dans les années à venir pour un ensemble de raisons, notamment les difficultés majeures de financement des AP par les États et la volonté de certains d'entre eux d'étendre ce modèle, les limites de l'approche projet, le soutien de bailleurs et les bons résultats atteints en matière de conservation de la biodiversité. Dans ces conditions et en tenant compte de 15 années d'expérience, quelles recommandations peuvent être formulées pour atteindre le PPP « idéal » ?

24 C'est cette situation qui a amené dans la RNC Ennedi au Tchad à mettre en place une présidence rotative du Conseil d'Administration entre le Ministère de l'Environnement et le Ministère du Tourisme

8.1 Mise en place du PPP

Avec une attente grandissante en matière de transparence de la société civile africaine vis-à-vis des gouvernements nationaux, la délégation d'une AP, dès lors que celle-ci recouvre une forme de bien public national, à un opérateur non étatique sur la base d'une négociation de gré à gré parait difficile à maintenir. Une procédure d'appel à candidatures est recommandée. Outre la transparence, celle-ci aussi l'avantage de renforcer la légitimité du bénéficiaire. Deux exceptions peuvent cependant être formulées : i) les partenariats techniques de longue date (basculement d'un projet d'AT à un PPP avec le même partenaire), ii) des éléments de contexte justifiant une urgence (par exemple pression LAB hors contrôle).

En fait, les modalités de mise en place des PPP pourraient être fonction de l'importance du caractère public du bien considéré. Ainsi une échelle de gradation suivante pourrait être adoptée :

- Aire protégée ayant un statut de Bien du patrimoine mondial : débat public et appel à candidature international ;
- Parc national : appel à candidatures international ;
- Autre aire protégée : appel à candidature ou négociation de gré à gré.

Dans son document récemment publié « *Guide sous–régional de bonnes pratiques pour la gestion des AP en mode PPP en Afrique centrale* », la COMIFAC a élaboré un cahier des charges type pouvant servir aux appels à candidatures.

De façon à faire émerger des acteurs locaux, les États qui souhaitent développer les PPP pourraient attribuer à des ONG nationales de petites AP pour lesquelles les missions de police de l'environnement ne requièrent pas des ressources considérables. Les partenaires privés historiques (APN, WCS, WWF) pourraient développer des partenariats de tutorat avec ces ONG locales.

Les AcC qui sous-tendent les PPP devraient toujours être publics et disponibles sur demande.

8.2 Contenu de l'accord contractuel

8.2.1 Entité de gouvernance

La présidence, le nombre et la composition des structures de gouvernance constituent des éléments sensibles des accords contractuels. À ce niveau, les recommandations suivantes sont formulées :

- La présidence devrait revenir à l'État dans le cas d'AP ayant un statut de *Bien du patrimoine mondial et de Parc national*. Elle pourrait revenir à l'État ou bien au partenaire privé dans le cas d'un autre type d'AP. La vice-présidence revient de droit au partenaire non représenté par le Président.
- Pour incarner concrètement la notion de partenariat, le nombre total de membres, présidence et vice-présidence incluses, devrait être égal entre les deux partenaires. Si les deux partenaires rencontrent des difficultés à prendre des décisions consensuelles et que des blocages récurrents sont constatés, deux solutions alternatives peuvent être testées : i) une présidence rotative (une année l'État, l'année suivante le partenaire privé) ou bien ii) une présidence par un représentant de la société civile. Cette dernière option à l'avantage de positionner les deux partenaires dans une position égalitaire (et non de subordination de l'un par rapport à l'autre) mais se heurte à la difficulté d'identifier le représentant qui a l'expertise et le charisme nécessaire à cette fonction.

8.2.2 Entité consultative

L'entité consultative doit être une enceinte de dialogue entre l'AP et les parties prenantes non étatiques. Les populations locales, le secteur privé, les OSC, les collectivités locales et les administrations régionales y ont leur place. Les autres partenaires techniques (ONG, projets) intervenants dans l'AP ou en périphérie immédiate doivent aussi être présents pour coordonner les interventions.

Si une AP couvrant un grand territoire aboutit de facto à la création d'une entité consultative composée de nombreux membres, un sous-groupe technique doit être constitué de quelques membres pour représenter l'interlocuteur régulier de travail de l'AP.

Le rôle premier de cette entité est l'échange d'information entre les différentes parties prenantes. Le deuxième mandat concerne la concertation relative à la politique menée par l'AP en périphérie.

En principe, le partenaire privé ne devrait pas assurer le financement – qui doit rester modeste – du fonctionnement de l'entité consultative, ceci pour garantir l'indépendance des différentes parties.

8.2.3 Recrutement et formation du personnel

Les modalités de recrutements du personnel au niveau de l'entité de gestion opérationnelle (Unité de Gestion du Parc - UGP) des AP ont pu créer des tensions entre le partenaire privé et le partenaire public par le passé. À ce niveau, il est recommandé d'utiliser des **modalités alignées sur le niveau de responsabilité** de ce personnel :

- agents administratifs et de terrain : recrutement libre par le partenaire privé et information des mouvements de personnel lors des réunions de l'entité de gouvernance ;
- cadre (chef de service) : appel à candidature et sélection par le partenaire privé et soumission du candidat retenu pour avis de non-objection (avec délai de réponse fixé) à l'entité de gouvernance ;
- directeur du parc : appel à candidatures et sélection par le partenaire privé des meilleurs candidats. Choix de candidat par vote individuel des membres de l'entité de gouvernance avec majorité requise des 2/3 des votants.

Le choix des candidats doit porter aussi bien sur la qualification formelle, l'expérience que sur le degré de motivation et de savoir-être. Ces deux derniers points sont fondamentaux pour constituer des équipes dédiées, motivées et bien intégrées socialement et culturellement.

Idéalement, la liste restreinte des candidats au poste de Directeur de l'UGP devrait contenir au moins trois candidats. Dans la pratique, l'expérience montre que cela est rarement faisable : il est en effet très difficile de réunir trois bons candidats disponibles au même moment pour le même poste. Il est même souvent difficile de trouver un seul bon candidat... Dans ce cas il est préférable de ne présenter que le seul bon candidat disponible plutôt qu'une liste factice de trois personnes contenant deux candidats de figuration, procédé qui discrédite quelque peu le processus de sélection.

Pour augmenter les capacités nationales à moyen et long terme, les partenaires privés doivent élaborer **un plan de formation du personnel** des aires protégées. Les formations académiques peuvent être nécessaires mais sont généralement insuffisantes. Ce plan doit combiner des formations formelles et un apprentissage de terrain quotidien par un transfert de savoir-faire d'experts confirmés vers de jeunes cadres nationaux (formation de type mentoring). **Pour les cadres, la formation en gestion d'équipes et relations humaines est indispensable**.

En ce qui concerne la formation LAB, celle-ci repose souvent uniquement sur le maniement des armes, les techniques d'appréhension des braconniers et l'exercice physique. Ces éléments sont nécessaires mais insuffisants : les éléments relatifs à la construction d'une véritable stratégie bâtie notamment sur la mise en place de réseaux de renseignements doivent absolument être enseignés (notamment au chef de service et leurs adjoints en charge de la LAB).

8.3 Communication entre les deux parties

Les modalités d'échanges d'information et de communication entre les deux parties prenantes doivent être clairement détaillées dans les AcC. Les réunions formelles de l'entité de gouvernance représentent les moments clés à ce niveau, mais la communication ne peut se limiter à ces évènements. Une communication et des échanges réguliers et en partie informels doivent se mettre en place du partenaire privé vers le partenaire public et réciproquement, notamment lors du démarrage des PPP, ceci de façon à construire un climat de confiance.

Clairement, aucun PPP ne peut fonctionner sans qu'une confiance mutuelle ne se soit établie entre les deux parties prenantes. La construction de la confiance est un processus long, fragile et en partie dépendant des personnalités en présence. Des attitudes de partage, d'écoute et de redevabilité non contractuelle contribuent fortement à construire ce processus.

Les AcC doivent donc détailler les modalités d'échanges et de partage d'informations entre les deux partenaires. Ainsi, des réunions brèves entre le Directeur de l'UGP et le président de l'entité de gouvernance doivent avoir lieu fréquemment (par

exemple une fois par mois). Des rencontres avec le Ministre en charge des AP doivent aussi être organisées régulièrement.

CONCLUSION

En Afrique francophone, les premiers PPP se sont mis en place en 2005-2010 appuyés par les bailleurs de fonds et dans un contexte d'urgence au bénéfice d'aires protégées pour lesquelles l'approche projet montrait ses limites structurelles, notamment en matière de LAB face à des groupes militarisés. La culture politique de cette région et le contexte juridique et institutionnel n'étaient pas réellement propices au développement de cette nouvelle approche. Si les premières années de fonctionnement de ces PPP ont pu être difficiles – ce qui est prévisible lors d'une phase de mise en œuvre d'un nouveau modèle - les résultats atteints en matière d'efficacité de la gestion apparaissent comme globalement positifs. Ce modèle a notamment permis de contourner les difficultés structurelles de la gestion étatique centralisée appuyée par l'approche projet.

Au regard des résultats atteints, du soutien des bailleurs de fonds et de l'intérêt manifesté par certains pays et certaines instances régionales (comme la COMIFAC), le modèle PPP est appelé à se développer en Afrique francophone centrale et de l'Ouest. De nouveaux partenaires privés émergent et les leçons apprises au cours de ces 15 dernières années peuvent aider à contourner les difficultés initiales.

Le modèle PPP n'est pas exclusif et n'a pas vocation à remplacer tous les autres modèles de gestion des aires protégées (gouvernance étatique seule, gouvernance étatique appuyée par l'approche projet, gouvernance communautaire, etc.). Aucun outil ne peut prétendre être exclusif ni le meilleur, le modèle le plus approprié dépendant fortement de la situation locale (contexte social, culturel, environnemental, sécuritaire, etc.). Celle-ci évoluant dans le temps, le modèle peut lui aussi être amené à évoluer. Mais il est incontestable que dans certaines situations, le PPP représente le modèle délivrant la meilleure efficacité de gestion.

L'acceptation politique de ce modèle reste encore fragile en Afrique francophone. Pour remédier à cette situation, les deux partenaires (État et privé) doivent améliorer leur communication dans un esprit de respect et de transparence, tant entre eux que vers le grand public. Il s'agit là d'un élément essentiel pour consolider l'adhésion à ce modèle et lui permettre de délivrer tout son potentiel.

BIBLIOGRAPHIE

Baghai, M., Miller, J.R.B. et al. 2018. *Models for the collaborative management of Africa protected areas*. Biological Conservation, 218, 73-82.

GRET/ IUCN-PAPACO. 2012. *La gouvernance des aires protégées en Afrique de l'Ouest. Etude de cas au Bénin, Burkina Faso et Sénégal*. Etude commanditée par l'UICN-PAPACO et financée par l'Accord cadre France-UICN.

Blanc, G. 2020. *L'invention du colonialisme vert. Pour ne finir avec le mythe de l'Eden vert.* Flammarion, Paris, France.

Brugière, D. 2015. *Eléments de stratégie dans la lutte contre le grand braconnage dans les aires protégées africaines*. Nouvelles des Aires Protégées Africaines (NAPA), 91, 7-10 (https://papaco.org/fr/wp-content/uploads/2015/11/lettreNAPA-91-1115-FR.pdf)

Brugiere, D./ BRLI. 2016. *Evaluation 2011-2015 de l'accord de partenariat pour la gestion du Parc National d'Odzala-Kokoua, Republique du Congo*. Etude commanditée par la Fondation Odzala-Kokoua et financée par l'UE.

Commission des Forêts d'Afrique Centrale (COMIFAC). 2018. *Guide sous régional des bonnes pratiques pour la gestion des aires protégées en mode partenariat public-privé (PPP) en Afrique centrale*. COMIFAC, Yaoundé, Cameroun.

Duffy, R. et al. 2019. *Why we must question the militarisation of conservation?* Biological Conservation, 232, 66-73.

d'Huart J.-P./AGRECO. 2013. *Avancement des partenariats public-privé existants dans les parcs nationaux de la Garamba et des Virunga (RD Congo) d'Odzala-Kokoua (Rep. du Congo) et de Zakouma (Rep. du Tchad). Analyse des forces et faiblesses des PPP et des pistes d'amélioration et de renforcement*. Etude commanditée et financée par l'UE.

Franks, P. & Booker, F. Shared governance of protected areas in Africa: case studies, lessons learnt and conditions of success. IIED, London, UK.

Gami N. 2016. *Le partenarait public-privé dans les aires protégées du bassin du Congo. L'exemple du Parc National d'Odzal-Kokoua en République du Congo*. In : Buttoud, G. & Nguinguiri, J.-C. (Eds). La gestion inclusive des forêts d'Afrique centrale : passer de la participation au partage du pouvoire. FAO & CIFOR.

Grovel R. / PARTICIP-ETI Consulting. 2017. *Evaluation finale de la composante n°2 du PADL II d'appui au Parc National de Zakouma*. Etude financée par l'UE.

Hatchwell, M. 2014. *Public-private partnerships as a management option for protected areas*. Animal Conservation, 17, 3-4.

Hauenstein, S., Kshatriya, M., Blanc, J., Dormann, C. & Beale, C.M. 2019. *African elephant poaching rates correlate with local poverty, national corruption and global ivory price*. Nature communications, 10, article number 2242.

Hillman-Smith, K.,Kalpers, J., Arranz, L.& Ortega, L. (eds). 2014. *Garamba, Conservation in peace and war*. Published by the authors.

Languy, M. & de Merode, E. 2006. *Virunga, survie du premier parc d'Afrique*. Lanoo, Tielt, Belgique.

Lauginie. F. / UICN-PAPACO. 2015. *Résultats et effets des grands projets de conservation sur les aires protégées en Afrique du Centre et l'Ouest*. Etude commanditée par l'UICN-PAPACO et financée par l'Accord cadre France-UICN

Lauginie. F. / PARTICIP-ETI Consulting. 2017. *Evaluation à mi-parcours de l'accord décennal de partenariat public-privé entre le Gouvernement de la République du Tchad et African Parks Network au titre de la délégation de gestion du Parc National de Zakouma et de sa périphérie*. Etude commanditée et financée par l'UE.

Scholte, P., Agnagoye, J.P., Chardonnet, B., Eloma, H.-P., Bchotpouen, C. & Ngoga, T. 2018. *A central African perspective on delegated protected area management*. Tropical Conservation Science, 11, 1-10.

Scholte, P., Brugière, D., Agnangoye, J.-P. & Michel. B. In press. *Les modes de gestion des aires protégées en Afrique centrale : expérience avec les partenariats public-privé*. In : Aires Protégées d'Afrique centrale – État 2020. COMIFAC-OFAC-RAPAC (Eds).

UICN. 2013. *Governance of protected areas : from understanding to action*. Best Practice protected areas guideline serie 20. UICN, Gland, Switzerland.

UNODOC. 2009. *Scaling back corruption. A guide on addressing corruption for wildlife management authorities*. United Nations, Vienna.