



An aerial photograph of a lush green forest with a winding river. The river is a light brown color, contrasting with the vibrant green of the trees. The forest extends to the horizon, creating a sense of vastness and natural beauty.

# **PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ DANS LA GESTION DES AIRES PROTÉGÉES EN AFRIQUE CENTRALE**

## **Leçons actuelles et perspectives**

*Paul SCHOLTE, David BRUGIERE  
et Jean-Pierre AGNANGOYE*

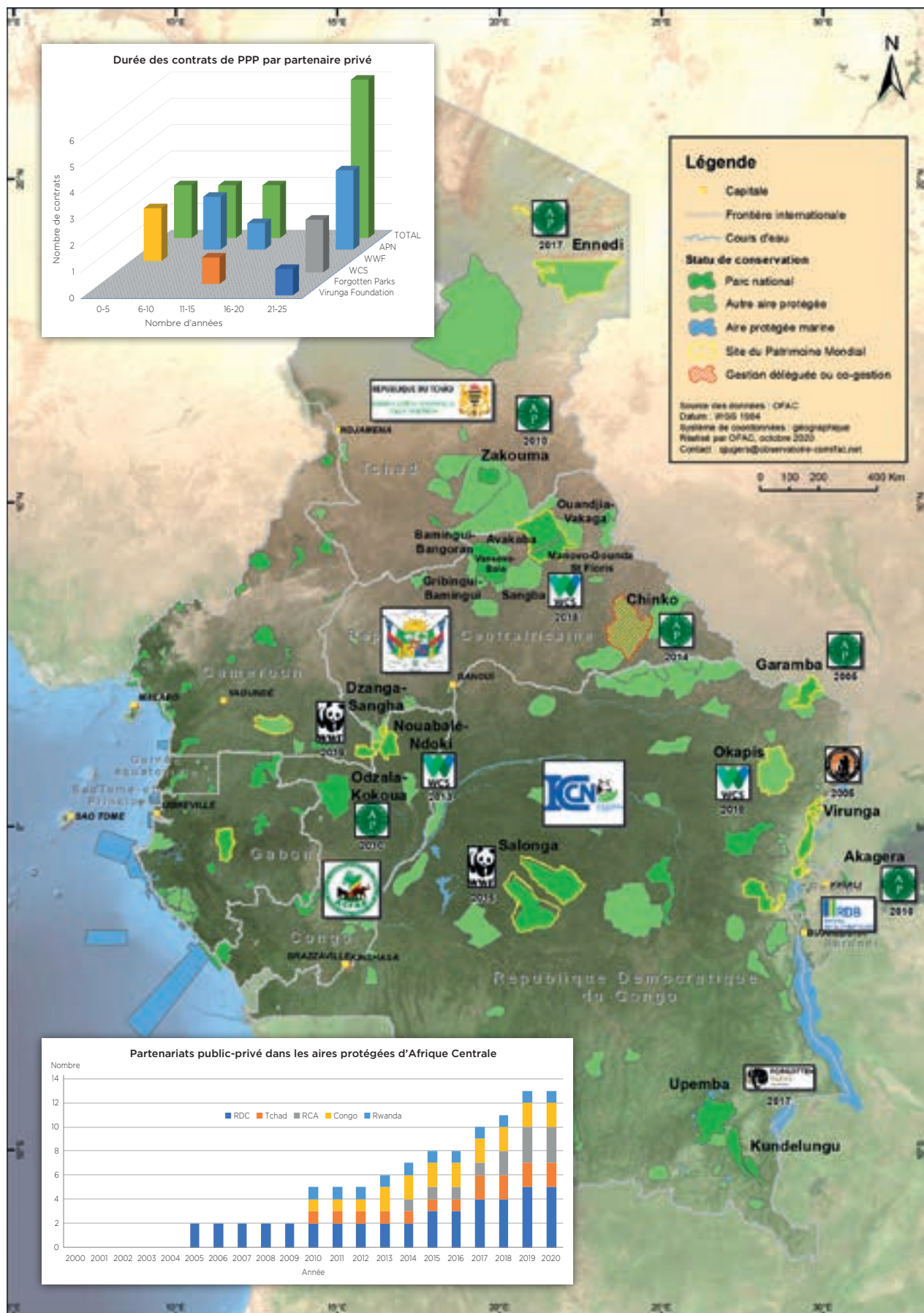
Les populations de grands mammifères dans les aires protégées sont restées pendant longtemps relativement stables en Afrique centrale (Scholte, 2011). Cette situation évolue rapidement et l'Afrique centrale est désormais confrontée au déclin, voire à l'effondrement, des populations animales. Depuis les années 1980, la plupart des aires protégées de savanes sèches ont perdu 80 % de leurs populations d'antilopes ; le déclin des aires protégées de savane sub-humide ayant débuté depuis les années 1990 (Plumptre *et al.*, 2007 ; Scholte, 2013). Ainsi, les lions ont disparu dans plus de 60 % des aires protégées d'Afrique centrale et de l'Ouest au cours des quarante dernières années (Brugière *et al.*, 2016). Des études à long terme sur la faune forestière montrent également des déclinés rapides plus récents : par exemple, les populations d'éléphants de forêt ont chuté de 60 % entre 2002 et 2011, notamment dans les aires protégées (Maisels *et al.*, 2013). Parmi plusieurs facteurs sous-jacents ou causes profondes de ces changements, nous avons précédemment identifié : 1) des incitations insuffisantes, notamment du fait des lois et règlements sur la faune, des conflits et de la corruption qui limitent les investissements dans la conservation de la biodiversité et 2) un sous-financement chronique, la plupart des aires protégées d'Afrique centrale fonctionnant avec environ 10 % des fonds nécessaires (Balmford *et al.*, 2003 ; Norton-Griffiths, 2007 ; Scholte, 2011 ; Scholte *et al.*, 2018).

Pour s'attaquer à ces causes profondes de dégradation de la biodiversité que sont les « incitations insuffisantes » et le « sous-financement », la mise en place de partenariats entre les autorités publiques et des organismes « privés » a été proposée. En effet, les organisations à but non lucratif se distinguent généralement par leur expertise technique et leur crédibilité vis-à-vis des organismes de financement internationaux, en comparaison des organisations gouvernementales bureaucratiques, souvent très centralisées (Hatchwell, 2014 ; Saporiti, 2006 ; Baghai *et al.*, 2018 ; Scholte *et al.*, 2018). Depuis le début des années 2000, les autorités responsables des aires protégées dans une douzaine de pays d'Afrique subsaharienne ont délégué la gestion de certains parcs à des partenaires privés internationaux non gouvernementaux. Alors que le Malawi et la Zambie ont été pionniers dans la mise en place de ce type de partenariats en Afrique australe, les pays d'Afrique centrale ont hésité à adopter la gestion déléguée pour favoriser la restauration de leurs aires protégées. La gestion déléguée a longtemps été perçue comme « permettant à des étrangers de s'emparer des parcs nationaux ». Les doutes sur sa faisabilité et son opportunité continuent de régner parmi les autorités responsables des aires protégées d'Afrique centrale, comme au Cameroun et au Gabon.

En 2005, la République démocratique du Congo (RDC) a pris l'initiative en Afrique centrale, en signant un contrat avec l'*African Parks Network* (APN) pour la gestion du parc national de la Garamba et avec la Fondation Virunga pour la gestion du parc national des Virunga. Depuis 2010, la RDC a été rejointe par un nombre croissant de pays d'Afrique centrale, tels que le Tchad, le Rwanda, le Congo et la République centrafricaine (RCA), qui ont initié des partenariats public-privé (PPP ; figure 1). En juillet 2020, 13 partenariats ont été conclus (le 14<sup>e</sup>, au parc national de Nyungwe au Rwanda, est imminent), gérant une superficie totale d'environ 205 000 km<sup>2</sup>, soit la taille du Sénégal. Les contrats actuellement conclus vont permettre, dans l'attente d'études et d'évolutions ultérieures, de porter cette superficie à environ 306 000 km<sup>2</sup>.

Une décennie après leur lancement, des bilans des expériences de partenariats public-privé ont commencé à être établis, en premier lieu dans les pays d'Afrique australe (Nyirenda & Nkhata, 2013). Malgré tout, notre compréhension de l'efficacité de ces partenariats et de la manière dont l'application de la loi – normalement une responsabilité gouvernementale exclusive – doit être traitée, reste insuffisante (Hatchwell, 2014).

Figure 1 - Partenariats public-privé dans la gestion des aires protégées d'Afrique centrale



En Afrique centrale, la RDC a été particulièrement active en discutant des expériences développées pendant les premières années de la gestion déléguée. Ces discussions ont occupé une place importante lors de la conférence annuelle de la Coalition pour la Conservation au Congo (CoCo-Congo) en 2013-2015, où l'Institut Congolais pour la Conservation de la Nature (ICCN), l'autorité en charge des aires protégées, rencontre ses partenaires pour débattre des sujets en cours.

En 2014, des discussions régionales ont été initiées par le Réseau des aires protégées d'Afrique centrale, à Douala, au Cameroun. La Commission des Forêts d'Afrique Centrale (COMIFAC) s'y est associée pour organiser des échanges au niveau sous-régional, visant à tirer des enseignements des expériences de gestion déléguée et incluant une formation sur les PPP et les aires protégées. En novembre 2016, le RAPAC a rassemblé différents acteurs de la sous-région pour échanger sur la gestion déléguée des aires protégées en marge de la 16<sup>e</sup> réunion du Partenariat pour les Forêts du Bassin du Congo (PFBC), qui s'est tenue à Kigali, au Rwanda. En octobre 2017, les acteurs impliqués dans la gestion du parc national de Deng Deng (créé en compensation d'un aménagement hydroélectrique), en étroite collaboration avec la compagnie hydroélectrique, ont organisé une réunion nationale pour tenir les autorités camerounaises informées des expériences de gestion déléguée.

En décembre 2017, le Sous-Groupe de travail sur les Aires Protégées et la Faune Sauvage (SGAPFS) de la COMIFAC a pris l'initiative de développer de « bonnes pratiques pour la gestion des aires protégées en mode partenariat public-privé en Afrique centrale ». Ce processus comprenait deux ateliers (décembre 2017 à Libreville et avril 2018 à Douala) qui ont abouti à l'élaboration des directives, publiées et adoptées par le Conseil des ministres de la COMIFAC en juillet 2019 (COMIFAC, 2018).

Parallèlement à ces initiatives, nous avons recueilli des informations sur les partenariats existants dans les aires protégées d'Afrique centrale, compilé des évaluations externes de ces partenariats et tenté d'en tirer de nouveaux enseignements. Cela a permis de réaliser une première comparaison avec les partenariats existant ailleurs en Afrique, en mettant en évidence les différences régionales et de possibles solutions aux problèmes existants (Scholte *et al.*, 2018).

Le présent chapitre s'appuie sur ces initiatives d'examen des PPP, présente de nouvelles données sur les contrats de partenariat et fournit des informations susceptibles de contribuer à l'évolution de ces partenariats. Il procure ainsi un aperçu des expériences de partenariat et permet de tirer les leçons de cette forme de gestion, telle qu'elle s'applique au contexte écologique et socio-économique spécifique de l'Afrique centrale. Cela devrait conduire à une meilleure compréhension de la gestion déléguée et permettre aux organismes gouvernementaux d'être mieux à même de prendre des décisions éclairées sur une éventuelle gestion déléguée d'une ou plusieurs de ses aires protégées. Et, s'ils le font, ils doivent se préparer en conséquence.

Dans les pages qui suivent, nous commencerons par rappeler les différences entre gestion et gouvernance (section 1). Notre attention se portera ensuite sur la définition des différents types de gestion possibles. Les 13 accords de gestion conclus jusqu'à présent seront présentés à l'aide d'une carte, de graphiques et de tableaux, puis nous mettrons l'accent sur deux questions sensibles, à savoir la manière dont l'application de la loi est mise en œuvre dans le cadre de ces partenariats ainsi que sur la manière dont le financement des activités est traité (section 2). Dans la section suivante (3), nous présenterons une analyse des expériences de gestion déléguée du point de vue des experts (gouvernementaux) et des spécialistes de la gestion déléguée



ayant des origines et des affiliations différentes, en utilisant les évaluations de ces contrats de partenariat et la méthode FFOM (forces, faiblesses, opportunités et menaces). Dans la dernière section (4), nous explorerons les pratiques et les modèles améliorés, en particulier à travers le guide de la COMIFAC sur les bonnes pratiques pour la gestion des aires protégées en mode PPP. En outre, d'autres initiatives de partenariats public-privé seront examinées, notamment en ce qui concerne l'externalisation des opérations touristiques dans les parcs nationaux. Nous terminerons ce chapitre par un certain nombre de conclusions et de recommandations destinées à promouvoir l'évolution de ces PPP.

## 1. Types de gestion des aires protégées

### 1.1 Souveraineté, propriété, gouvernance et gestion

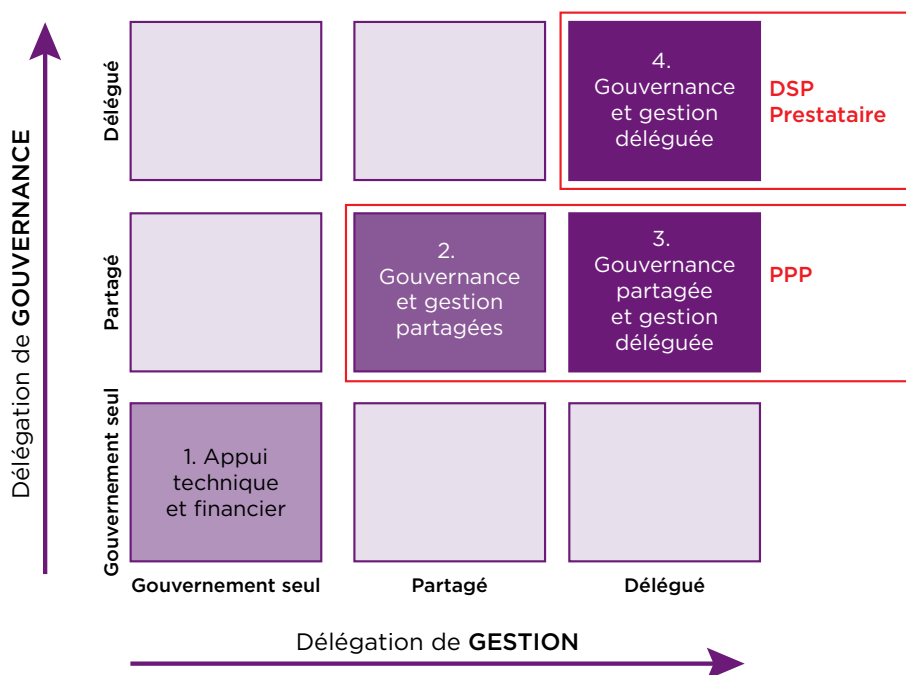
Nous nous concentrons ici sur les partenariats qui délèguent la gestion opérationnelle d'une aire protégée à un partenaire privé et dont la gouvernance est généralement partagée entre les partenaires public et privé. Avant de discuter de ces différences, il est important

de garder à l'esprit les dimensions primordiales de la souveraineté et de la propriété, qui concernent toutes les aires protégées. Chaque pays est souverain dans sa législation que tous, y compris les organes de gestion et de gouvernance, doivent respecter, qu'ils soient sous gestion, gouvernance ou propriété privée ou publique. À notre connaissance, les aires protégées d'Afrique centrale appartiennent à l'État. Ce dernier peut être représenté par le ministère chargé de la faune ou par un organisme autonome tel qu'une «agence» ou un «organisme» chargé des aires protégées.

La gouvernance des aires protégées en Afrique centrale a été présentée au chapitre 2 et le lecteur s'y référera pour toute information spécifique sur cette question. Pour les besoins de notre discussion sur les modes de gestion en partenariat public-privé, nous nous référons au cadre conceptuel présenté dans la figure 2. Il existe trois variantes de gouvernance et de modes de gestion impliquant un partenaire autre que gouvernemental, à savoir :

1. la gouvernance stratégique et la gestion opérationnelle sont partagées entre le partenaire public et le partenaire privé ;
2. la gouvernance stratégique est partagée entre le partenaire public et le partenaire privé et la gestion opérationnelle est déléguée au partenaire privé.

Figure 2 - Modes de gouvernance stratégique et de gestion opérationnelle



Source : adapté d'après Baghai (2016). PPP : Partenariat Public-Privé; DSP : Délégation de Service Public.

C'est le mode dominant des partenariats considérés dans ce chapitre ;

3. la gouvernance stratégique et la gestion opérationnelle sont complètement déléguées au partenaire privé.

### 1.2 Modes de gestion des aires protégées en Afrique centrale

Les quatre modes de gestion suivants ont été identifiés dans les aires protégées d'Afrique centrale (COMIFAC, 2018) :

**a. gestion en régie** par une direction du ministère qui détient la conservation de la biodiversité et la gestion des aires protégées dans ses attributions. C'est la situation historique qui prévalait dans l'ensemble des pays d'Afrique centrale, et qui concerne encore aujourd'hui le Cameroun, la RCA, Sao Tomé-et-Principe et le Tchad ;

**b. gestion par une agence**, organe technique spécialisé du ministère de tutelle avec une certaine autonomie administrative et financière. Historiquement, c'est la RDC qui a été le premier pays à adopter ce type d'institution en Afrique centrale, en 1975, avec ce qui s'appelle actuellement l'ICCN. S'en est suivi le Rwanda et, plus récemment, le Gabon, le Congo et la Guinée Équatoriale, qui ont mis en place des agences nationales ;

**c. gestion communautaire**, un mode de gestion rare sur le plan formel en Afrique centrale, limité à quelques cas isolés, tels que la réserve naturelle de Tayna (RDC) et la réserve communautaire du lac Télé (Congo) ;

**d. gestion en partenariat public-privé**, qui s'est développée à partir de 2005 en RDC, puis au Congo, Rwanda, Tchad et, dernièrement, en RCA (figure 1).

Toutes les aires protégées d'Afrique centrale relèvent de la gouvernance publique, communautaire ou bien partagée. L'absence d'aires protégées à gouvernance privée doit être noté, alors que cette catégorie est répandue et même en augmentation en Afrique australe et orientale (Bond *et al.*, 2004). Cela est en grande partie lié à la nature du foncier : dans les pays d'Afrique centrale francophone et hispanique (Guinée Équatoriale), le droit de propriété privé du foncier est très restrictif et il n'existe pas, comme dans divers pays anglophones (Afrique du Sud, Namibie, Kenya), de

grandes propriétés privées dont tout ou partie a été convertie en aire protégée par son propriétaire.

Il faut souligner que plusieurs modes de gestion peuvent être simultanément opérationnels dans un même pays et dans une même catégorie d'aires protégées, à l'exception de la combinaison de la « gestion en régie » et de la « gestion par une agence », qui s'excluent mutuellement pour une même catégorie d'aires protégées. Au Rwanda, par exemple, la gestion des parcs nationaux est sous la responsabilité du *Rwanda Development Board* (RDB), qui gère directement le parc national des Volcans sous le mode « gestion par une agence » mais qui sous-traite la gestion du parc national de l'Akagera à *African Parks Network* en mode « gestion en PPP ». En même temps, la gestion des zones humides, dont un site Ramsar (Marais de Rugezi), est sous la supervision du *Rwanda Environmental Management Authority* (REMA), en mode de « gestion par une agence ». Au Gabon, l'Agence Nationale des Parcs Nationaux (ANPN) gère les parcs nationaux en mode de « gestion par une agence », tandis que la Direction de la Faune et des Aires Protégées (DFAP) du ministère des Eaux et Forêts a la tutelle d'autres types d'aires protégées gérées en mode de « gestion en régie ».

Les aires protégées d'Afrique centrale possèdent une longue histoire d'assistance technique de type « projet », traditionnellement en combinaison avec le mode de « gestion en régie ». Toutefois, les trois autres modes de gestion ont aussi reçu l'assistance de projets, ce qui rend la différence entre les modes de gestion parfois difficile à distinguer, surtout avec le mode de « gestion en PPP ».

### 1.3 Gestion en mode partenariats public-privé

Les partenariats public-privé constituent un mode de commande et de passation de marchés. Ils diffèrent des pratiques classiques en matière de planification, d'exécution des travaux et de prestation des services publics en raison de la forte implication des établissements ou organisations diverses relevant du secteur privé (au sens large incluant des sociétés privées, fondations, ONG, etc.). Cette implication s'opère par délégation partielle ou totale de la responsabilité du gouvernement, en tant que maître d'ouvrage, à une

entité privée suivant diverses variantes (voir figure 2).

On parle, en général, de PPP lorsque le secteur public et le privé collaborent dans le cadre d'un contrat pour réaliser des projets d'infrastructures structurants comme des routes, des chemins de fer, des hôpitaux, des écoles, etc. (SETYM Interna-

tional, 2012). Ces projets font l'objet de signature de contrats à long terme entre une autorité publique (ci-après désignée «Autorité») et une entreprise du secteur privé (ci-après désignée «la Société projet» ou «le Partenaire privé»). L'une des caractéristiques particulières de ce mode de gestion est le transfert au

### Assistance technique à long terme et partenariat public-privé : quelle différence ?

Un grand nombre d'aires protégées d'Afrique centrale bénéficie d'un appui de la part de partenaires techniques et financiers sous forme de projets. Un «projet» est un soutien financier défini dans l'espace et dans le temps et ciblant des actions spécifiques précisées dans un «document de projet». Ces projets sont généralement mis en œuvre par des partenaires techniques - Organisation Non Gouvernementale (ONG) ou bureau d'étude - qui déploient sur place une équipe d'assistants techniques venant appuyer les agents de l'État en charge de l'aire protégée.

Si les projets ont généralement des durées relativement courtes (3-4 ans), les partenaires techniques peuvent néanmoins arriver à sécuriser une succession de financements qui permettent d'apporter un appui technique et financier sur la durée. Ainsi, par exemple, les ONG WWF (Fonds Mondial pour la Nature) et WCS (*Wildlife Conservation Society*) ont appuyé respectivement les aires protégées de Dzanga-Sangha (RCA) et Nouabalé-Ndoki (Congo) sans discontinuer depuis leur création (respectivement en 1990 et 1993). Ces deux ONG ont négocié récemment un basculement de leur appui de la forme projet à une forme PPP et des contrats ont été signés en ce sens en 2013 (WCS) et 2019 (WWF).

Quelle différence cela induit-il par rapport à une assistance technique de long terme ? D'abord, le contrat met en place des entités formelles de gouvernance et de gestion opérationnelle de l'aire protégée qui n'existaient pas nécessairement au préalable. Ensuite, l'État délègue formellement, via le contrat, une partie de ses prérogatives au partenaire privé. Cela concerne essentiellement deux domaines : i) la gestion du personnel de l'aire protégée (y compris les agents de l'État) qui passe sous l'autorité hiérarchique d'un directeur représentant le partenaire privé ; ii) la sécurisation des financements à long terme dont le partenaire privé assure seul la gestion. Ce dernier point est crucial : au regard des problèmes d'efficacité des États d'Afrique centrale en matière de gouvernance financière, il est attendu que la crédibilité du partenaire privé amène des financements privés et publics conséquents et que ce partenaire en assure une gestion efficace et transparente. Il faut reconnaître que, dans le cas d'assistance technique de long terme, le partenaire privé apporte et gère déjà *de facto* la majorité des financements de l'aire protégée et qu'il a pu mettre en place des formes de gouvernance partagée de celle-ci via un ou plusieurs comités de pilotage de projets, par exemple. Dans ce cas, c'est surtout le transfert sous sa responsabilité de l'ensemble du personnel de l'aire protégée qui constitue une véritable nouveauté.

D'une manière générale, trois éléments majeurs sont constitutifs d'un PPP :

- il existe un **document contractuel** entre le partenaire public et le partenaire privé qui définit clairement le rôle, les responsabilités et les engagements des deux parties ;
- le **partenaire public délègue au partenaire privé** toute ou partie de ses prérogatives, en particulier la gestion du personnel de l'aire protégée (y compris les agents de l'État) ;
- le **partenaire privé apporte ou attire les financements et gère les fonds** nécessaires à la gestion opérationnelle de l'aire protégée (investissement et fonctionnement).



partenaire privé de certains risques associés au projet, notamment sa conception, sa construction, sa gestion ou son exploitation et sa maintenance. Le partenaire privé s'engage, en termes de résultats et de performances, à réaliser le projet en question. Par ailleurs, il s'emploie à mobiliser les financements nécessaires. En contrepartie, le partenaire public consent le paiement au profit du partenaire privé d'une rémunération. Celle-ci doit refléter les performances des services effectivement rendus.

L'efficacité de ce type de partenariat est la raison principale de la transposition de ce modèle aux aires protégées, qui ont été pendant longtemps dépourvues d'investissements et autres financements suffisants. Toutefois, les PPP actuellement en cours en Afrique centrale sont tous à buts non-lucratifs. Les éventuels revenus du partenariat sont d'abord investis dans les aires protégées avant une éventuelle possibilité de soutien aux communautés riveraines de l'aire protégée ou au partenaire public (cas de la RDC).

Ce mode de gestion requiert une préparation et une planification plus détaillées que pour les autres modes de gestion classiques, ainsi qu'une gestion adaptée de la phase de passation du marché. Cette démarche permet de stimuler la concurrence entre les candidats. Or, cette pratique de mise en concurrence n'est pas encore courante au sein des PPP appliqués aux aires protégées d'Afrique centrale. En effet, jusque récemment, les partenariats public-privés ont été conclus via des processus de négociation de gré à gré et non d'appel d'offre.

Parmi les exemples, on peut citer les cas de l'APN

pour le parc national de l'Akagera et la réserve naturelle de Nyungwe au Rwanda (contractualisation en cours suite à un appel d'offre), le parc national de Zakouma au Tchad, la réserve naturelle de Chinko en RCA, le parc national de la Garamba en RDC, et le parc national d'Odzala au Congo (figure 1). On peut citer également le cas de Noé (une ONG française enregistrée au Congo) pour le parc national de Conkouati-Douli dont les négociations de l'accord ont malheureusement été retardées à cause de la pandémie de la covid 19.

#### 1.4 Partenariat public-privé, gestion déléguée ou cogestion ?

Les études qui portent sur les partenariats public-privé relatifs à la gestion des aires protégées cherchent souvent à établir une typologie en fonction de différents critères (modalités de gouvernance, gestion opérationnelle, financements, etc.). Les terminologies «gestion déléguée» et «cogestion» reviennent ainsi souvent pour distinguer le degré de collaboration entre les deux partenaires; la cogestion étant censée représenter un modèle de responsabilité plus équilibrée entre les deux partenaires. Dans la pratique, la distinction entre ces deux modèles s'avère délicate.

Baghai *et al.* (2018) notent que, dans le modèle de gestion déléguée, la structure de gouvernance se caractérise par une majorité de membres nommés par le 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'aire protégée. Dans le modèle de cogestion, le partage de l'autorité est plus équilibré et l'État garde ses missions régaliennes : les opérations de Lutte Anti-Braconnage (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, les auteurs sus cités considèrent que les aires protégées des Virunga, de la Salonga (RDC) et de Dzanga-Sangha (RCA) relèvent de la cogestion, tandis que les aires protégées de l'Akagera et de Nyungwe (Rwanda), Garamba (RDC), Chinko (RCA), Zakouma (Tchad), Nouabalé-Ndoki et Odzala-Kokoua (Congo) représentent une gestion déléguée. Toutefois, lorsqu'on examine en détail les accords de partenariat, cette catégorisation n'apparaît pas évidente. S'il est vrai qu'à la Salonga et aux Virunga les responsables de la lutte anti-braconnage sont nommés par l'autorité publique, c'est aussi le cas à la Garamba (en gestion déléguée) mais ce n'est pas le cas à Dzanga-Sangha (pourtant aussi en cogestion), Akagera et Nyungwe. Au niveau de la composition des entités de gouvernance, le critère de la majorité de représentants du partenaire privé pour la gestion déléguée apparaît globalement vérifié, même si c'est aussi le cas pour Dzanga-Sangha, pourtant en cogestion.

Globalement, dans le modèle de 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 cogestion 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 aire protégée un modèle particulier comme le reconnaissent Baghai *et al.* (2018).

Le débat « cogestion » *versus* « délégation de gestion » n'est pas seulement sémantique. Dans les pays où l'opinion publique est très sensible au transfert de responsabilités du domaine public au secteur privé, même sous condition, l'État préférera toujours afficher un accord de cogestion même si, dans la pratique, toutes les opérations de gestion opérationnelle de l'aire protégée sont réalisées par le partenaire privé.

## 2. Les initiatives de partenariat public-privés en Afrique centrale

### 2.1 Généralités

*African Parks Network* est l'organisation pionnière dans la mise en œuvre des partenariats de gestion déléguée en Afrique et elle bénéficie du plus grand nombre de contrats avec les gouvernements de la sous-région (6/13 contrats actuellement et bientôt 7/14 avec Nyungwe; voir figure 1). Cette organisation a noué des partenariats de durée moyenne en RDC et au Tchad, ou de longue durée en RCA, au Rwanda et au Congo.

La WCS est une ONG internationale active dans la gestion des aires protégées en Afrique centrale depuis la fin des années 80. Elle a commencé à œuvrer sous forme de PPP en 2013, à Nouabalé-Ndoki (Congo), parc dans lequel elle intervenait sous forme d'assistance technique depuis 1993. La WCS a conclu deux nouveaux contrats : i) en 2018, en RCA (aires protégées du Nord), où sa présence est nouvelle ; ii) en 2019, en RDC, au niveau de la réserve de faune à Okapis où elle est présente depuis de nombreuses années.

Le WWF, une ONG de conservation, a pendant longtemps dominé le paysage de la conservation en Afrique centrale. Elle est signataire depuis peu de deux PPP : l'un relatif au parc national de la Salonga, en RDC (depuis 2015), et le second concernant le complexe d'aires protégées de Dzanga-Sangha (un parc national et une réserve spéciale), en RCA, où l'organisation intervient depuis les années 80. Le WWF se caractérise par des contrats dits de cogestion (annexe 1), peu différents de ceux de gestion déléguée mais avec des durées de contrats extrêmement courtes (figure 1).

Deux autres organisations sont impliquées dans la gestion en partenariat public-privé. Ce sont : *Forgotten Parks* en RDC (depuis 2017) et Noé, au parc national de Conkouati-Douli, au Congo (négociations en voie de finalisation en 2020).

### 2.2 Partenariats public-privé et application de la loi

L'application de la loi est la tâche des gestionnaires des aires protégées qui a généralement été considérée comme incompatible avec la gestion déléguée et comme relevant de la responsabilité exclusive de l'État en Afrique

centrale. Toutefois, on peut constater une augmentation des efforts pour réunir le « meilleur des deux mondes », en intégrant dans l'organigramme des aires protégées du personnel sous contrat avec le gouvernement. Ce personnel peut alors porter une arme et verbaliser les contrevenants, tout en étant placé sous l'autorité du partenaire privé. Nous avons examiné les contrats de PPP en notre possession afin de refléter la diversité

des possibilités d'organiser l'application de la loi dans le cadre de ce modèle : le tableau 1 présente schématiquement la façon dont les différents partenariats ont traité cette question. Notez que cette présentation est schématique et reflète notre propre interprétation. Nous avons également ajouté d'autres formes de gestion, comme le bail, telles qu'appliquées par les entreprises de chasse aux trophées (voir également la section 4).

**Tableau 1 - Aires protégées assorties d'accords de gestion déléguée, de cogestion ou de bail en Afrique centrale : détails sur l'application de la loi**

Pays	Aire protégée	Organisme privé	Type gestion	Rôle des forces de l'ordre				Collaboration avec les forces armées	Observations
				Personnel des partenaires privés		Contracté par l'État et détaché			
				Gestionnaires	Gardes	Gestionnaires	Gardes		
Cameroun	Zones de chasse	Particuliers / entreprises	B	+	++	-	-	+/-	Le rôle du partenaire privé n'a pas été formalisé, mais toléré
RCA	Chinko	APN	GD	++	++	-	-		
	Nord de la RCA	APN	GD						
Tchad	Ennedi	APN	GD						
	Zakouma	APN	GD	+/-	-	+	++	+	Directeur adjoint en contrat avec l'État
Congo	Nouabalé-Ndoki	WCS	GD	-	-	+	++	+/-	Responsable de la lutte anti-braconnage en contrat avec l'État
	Odzala	APN	GD						
RDC	Garamba	APN	GD	+/-	-	+	++	+/-	Responsable de la lutte anti-braconnage en contrat avec l'État
	Salonga	WWF	Co-g						
	Upemba-Kundelunga	<i>Forgotten Parks</i>	GD	++			++		Directeur de parc en contrat avec l'État et le partenaire privé
	Virunga	FV	GD	++	-	++	++	+/-	
Rwanda	Akagera	APN	GD	+/-	--	+	++	+	Responsable de la lutte anti-braconnage en contrat avec l'État

Observations : Les contrats que nous n'avons pas pu voir (Okapi, RDC) ne sont pas inclus.

Abréviations : FV : Fondation Virunga; APN : *African Parks Network*; WCS : *Wildlife Conservation Society*; WWF : Fonds mondial pour la nature; B : bail; GD : gestion déléguée; Co-g : cogestion.

++ : dominant; + : commun; +/- : équilibré; - : limité; -- : aucun, selon les interprétations des auteurs. Si rien n'est indiqué, aucune information n'est disponible.

### 2.3 Le rôle essentiel du financement dans les partenariats public-privé

Huit parmi les treize contrats de gestion déléguée en Afrique centrale actuellement en cours d'exécution (voir 2.1), mentionnent explicitement le financement

et la gestion dans leur titre (voir annexe 2). Dans la moitié des contrats de gestion déléguée qui ont été analysés, l'État attend explicitement du partenaire privé une augmentation des financements, et l'inefficacité dans la collecte de fonds, généralement estimée au bout de deux ans, peut faire l'objet d'une



résiliation de contrat. À l'exception du parc national de l'Akagera (Rwanda), toutes les autres aires protégées d'Afrique centrale dépendent du financement international pour plus de 90% de leur budget.

Dans le tableau 2, nous avons estimé l'importance relative des différentes sources de revenus publics ou privés. Lorsqu'ils sont disponibles, nous indiquons les montants du financement de la gestion des aires protégées en fonction des principales sources de financement (voir les références non publiées en annexe 2). Le financement moyen des parcs faisant l'objet de partenariats « mûres » est de 640 \$US/km<sup>2</sup> ou de 800 \$US/km<sup>2</sup> si l'on ne tient pas compte des deux extrêmes (Odzala et Akagera). Ce montant est inférieur au financement moyen des aires protégées africaines sous gestion déléguée, estimé à 1 200 \$US/km<sup>2</sup> (Baghai *et al.*, 2018). Le rapport annuel 2016 d'*African Parks Network*, comparable aux chiffres présentés, suggère une moyenne globale de 520 \$US/km<sup>2</sup> (60 000 km<sup>2</sup> divisés par le financement disponible de 31,2 millions \$US), un montant qui a baissé à 439 \$US/km<sup>2</sup> en 2018 en raison de l'inclusion du paysage de l'Ennedi (105 000 km<sup>2</sup> divisés par le financement de 46,1 millions de dollars).

Ces chiffres sont de l'ordre de grandeur des budgets disponibles pour les aires protégées gérées par l'État. Ces budgets publics proviennent généralement de différentes sources et sont composés d'investissements, de frais de personnel et de frais de fonctionnement, chacun par le biais de différentes lignes budgétaires et ministérielles. Les investissements passent par exemple via le ministère des travaux publics, les frais de personnel par le ministère de la fonction publique et le budget de fonctionnement par le ministère en charge des aires protégées. Seul ce dernier est directement accessible aux gestionnaires des aires protégées. Les quelques données dont nous disposons suggèrent que les budgets sont généralement inférieurs à 50 dollars \$US/km<sup>2</sup>. Dans le cas des aires protégées gérées par l'État et soutenues par des projets, les budgets de fonctionnement peuvent toutefois s'avérer plus élevés. Le financement disponible pour les parcs bénéficiant de partenariats en cours de développement se monte seulement à 90 \$US/km<sup>2</sup> : ces chiffres reflètent la grande taille de ces aires protégées (15 000 - 40 000 km<sup>2</sup>) et soulignent la nécessité de développer des mécanismes de mobilisation de fonds.

Tableau 2 - Financements estimés pour les aires protégées gérées sous contrat de gestion déléguée ou de cogestion en Afrique centrale et leurs sources

Pays	Aire protégée	Zone (km <sup>2</sup> )	Sources publiques (1, 3)			Sources privées (1, 3)	
			UE Mio €	Allemagne Mio €	États-Unis Mio \$US	Nat. Mio \$US	Réseau de partenaires pour la conservation
<b>Gestion déléguée en cours de développement</b>							
RCA	Chinko	15 027	++ 1	-	++	--	-
RCA	Nord-Est (4)	40 724	++ 1,4	--		--	
Tchad	Ennedi	24 412	++ 1	--	--	--	+
RDC	Salonga	33 618	++ 3,5	-		-	+
RDC	Upemba-Kundelungu	24 600	+ 0,6	+			
<b>Total</b>		<b>138 381</b>					
<b>Gestion déléguée bien établie</b>							
RCA	Dzangha-Sangha	1 220 + 3 159	--	+ 1	+ 0,5	+/-	++
Tchad	Zakouma	3 100	++ 2	--	-	+ (armée)	-
Congo	Nouabalé-Ndoki	4 230	--	+ 0,8	+ 0,5	-	+
	Odzala	14 330	++ 1,2	--	++ 1,2	-	+
RDC	Garamba (5)	5 133	++ 4,1	--	+	-	-
	Virunga	7 880	++ 3,1	--	+ 0,5	-	-
Rwanda	Akagera	1 122	--	--	--	+ 0,25	-
<b>Total</b>		<b>40 272</b>					
Total sans Odzala		25 942					
Total sans Odzala et Akagera clôturé		24 820					

UE : fonds publics de l'Union européenne; Allemagne : fonds publics allemands (par l'intermédiaire de la KfW); Nat. : fonds publics nationaux; États-Unis : fonds publics des États-Unis (en particulier *US Fish and Wildlife Service*); RCA : République centrafricaine; RDC : République Démocratique du Congo.

++ : dominant; + : important; +/- : moyen; - : limité; -- : aucun.

Lorsqu'ils sont disponibles, les montants de financement ont été ajoutés à titre d'illustration. Les budgets sont par conséquent provisoires et les valeurs minimales seulement.  
Mio : million

Sources privées (1, 3)	Recettes des aires protégées (2, 3)		Investissement préalable à la contractualisation	Budget par aire protégée (Mio \$US)	Budget (\$US/km <sup>2</sup> )
Autres, fondations et loteries Mio \$US	Mio \$US				
+?	--			4,0	266
	+ zones de chasse			1,7	42
+	--			1,2	49
	-			4,8	143
				1,0	41
				12,7	92
+	+	Fonds fiduciaire doté de 54 Mio € (en particulier l'Allemagne)		2,4	548
+	+/-	Poursuite du financement de l'UE > 30 ans		2,4	774
+ 1,8	-	Fonds fiduciaire doté de 54 Mio € (en particulier l'Allemagne)		3,7	879
+	+			3,0?	209?
+	+			5,4	1052
+	+			6,0	761
+	++ 2,0	Investissement public national dans une clôture électrique (2,8 Mio \$US)		2,8	2496
				<b>25,7</b>	<b>638</b>
				22,7	875
				19,9	802

1. Sources : montants engagés, recalculés sur une base annuelle en fonction d'un cycle de financement de 5 ans en général. UE : Plans d'action 11<sup>e</sup> Fonds européen de développement (2018-2022), Tchad, RDC, Régional; États-Unis : *US Fish and Wildlife Service*, appel à propositions 2018, voir références non publiées pour plus de détails.

2. Akagera : revenu net en 2019 (rapport annuel de l'APN, 2019).

3. Taux de change € / \$ = 1,2.

4. L'aire totale correspond aux zones considérées comme prioritaires dans le contrat RCA-WCS, à l'exclusion de plusieurs des zones de chasse environnantes officiellement incluses.

5. Les montants mentionnés ici ne concernent que le parc national de la Garamba (5133 km<sup>2</sup>), bien qu'une partie du budget soit également utilisée pour la gestion des 3 zones de chasse environnantes (9663 km<sup>2</sup>).

### 3. Les partenariats public-privé sont-ils la panacée pour les aires protégées en Afrique centrale ?

#### 3.1 Forces, faiblesses, opportunités et menaces des PPP en Afrique centrale

La revue des rapports d'évaluation indépendante des expériences en cours en Afrique centrale (Brugière, 2016; Lauginie, 2017) ainsi que les conclusions de l'atelier sous-régional de capitalisation des leçons apprises, conjointement organisé par la COMIFAC et le RAPAC du 4 au 6 décembre 2017 à Libreville au Gabon, ont permis d'identifier les principales Forces et Faiblesses, Opportunités et Menaces (FFOM) des partenariats public-privé (tableau 3).

#### 3.2 Partenariats public-privé en Afrique centrale : leçons apprises sur les conditions critiques de réussite

Les premiers PPP développés en Afrique centrale ont désormais une quinzaine d'années d'existence (voir figure 1). Certains d'entre eux, notamment ceux financés par des partenaires techniques et financiers, en particulier l'Union Européenne, ont fait l'objet d'évaluations formelles indépendantes. C'est le cas notamment des parcs nationaux d'Odzala-Kokoua en 2016 (Brugière, 2016) et de Zakouma en 2017

(Lauginie, 2017; tableau 4). Ces évaluations visent à mesurer les résultats atteints et le respect des engagements inclus dans un accord contractuel signé par les deux parties. Ces exercices d'évaluation, combinés aux ateliers et aux réunions de travail consacrés au PPP ces dernières années, permettent de mieux comprendre les difficultés de fonctionnement rencontrées par certains PPP en Afrique centrale. Ils permettent également de faire émerger les conditions critiques de réussite d'un partenariat public-privé. De manière synthétique, il apparaît que les quatre conditions clés explicitées dans les lignes qui suivent doivent être réunies pour qu'un PPP fonctionne de façon satisfaisante. Ces conditions favorisent la production des résultats attendus, tant sur le plan opérationnel (protection de la biodiversité) qu'en matière de gouvernance et de gestion efficace d'une aire protégée.

##### 3.2.1 Clarté de l'accord de partenariat

Du fait du manque d'expérience, les premiers accords de partenariat élaborés entre l'État et un partenaire privé en Afrique centrale laissaient une certaine marge d'interprétation, notamment en matière d'engagements des deux parties. Un point, en particulier, a engendré de nombreux problèmes : le recrutement du personnel. Lorsqu'un partenaire privé est chargé de la gestion déléguée d'une aire protégée, il trouve généralement une équipe en place : il s'agit d'agents de l'État (fonctionnaires ou contractuels) ou parfois des



**Tableau 3 – Analyse des forces, faiblesses, opportunités et menaces  
des partenariats public-privé en Afrique centrale**

Forces	Faiblesses
<p>1. Engagements mutuels des partenaires sur le long terme au profit des aires protégées concernées; également amélioration de la gouvernance.</p> <p>2. Augmentation du professionnalisme dans la gestion opérationnelle (amélioration de la gestion des fonds, du matériel; transparence et redevabilité de leur utilisation) et du personnel, et augmentation de l'efficacité de gestion des aires protégées.</p> <p>3. Apport et sécurisation durable de nouveaux financements pour le fonctionnement, les investissements nécessaires, l'entretien des infrastructures et des équipements.</p> <p>4. Fonctionnement continu des aires protégées, sécurisation des emplois, amélioration des conditions de travail et de vie des agents.</p> <p>5. Contributions importantes au développement communautaire (en termes financiers).</p> <p>6. Indépendance et neutralité du partenaire privé pour contrer les menaces sur l'aire protégée.</p> <p>7. Renforcement du statut de conservation, promotion de l'image de l'aire protégée et meilleure valorisation des aires protégées (tourisme et services écosystémiques).</p>	<p>1. Absence de cadre juridique dans la plupart des pays et faible compréhension par le partenaire public des principes de base régissant les PPP.</p> <p>2. Mauvaise interprétation et confusions des rôles dans la mise en œuvre des contrats de gestion des projets en mode PPP.</p> <p>3. Désignation par les États de personnes inadéquates au sein des organes de gouvernance (Conseil d'administration) et de gestion opérationnelle de l'aire protégée (Unité de gestion de l'aire protégée).</p> <p>4. Mauvaise qualité de la communication entre le partenaire privé et le partenaire public (manque de transparence) qui engendre des conflits de compétences ou d'interprétation dans la mise en œuvre de certaines clauses des contrats.</p> <p>5. Financements mobilisés essentiellement basés sur des projets et des programmes à court terme.</p> <p>6. Absence d'indicateurs objectifs, préalablement définis, pour l'évaluation des performances réalisées dans le cadre des accords de PPP en cours.</p> <p>7. Formation insuffisante des agents de l'État et autres qui rend une stratégie de sortie difficile.</p>
Opportunités	Menaces
<p>1. Crédibilité et confiance vis-à-vis des partenaires financiers.</p> <p>2. Diversification des sources de financement.</p> <p>3. Accès plus facile aux meilleures capacités professionnelles sur les marchés.</p> <p>4. Travail au niveau national, sous-régional et international.</p> <p>5. Renforcement des capacités et transfert des compétences au profit des cadres nationaux.</p> <p>6. Développement de l'intégration des aires protégées dans le contexte socio-économique local et national.</p> <p>7. Les PPP peuvent servir comme facteur stabilisant, surtout dans les zones d'instabilités politiques et de guerres.</p>	<p>1. Absence de cadre juridique adapté pour les PPP dans les pays, sauf en RDC et au Rwanda.</p> <p>2. Rejet du modèle PPP par le partenaire public par faible implication dans les prises de décisions, par manque d'appropriation et par manque de bénéfices institutionnels (peur de perdre certaines de ses prérogatives, peur de perdre des sources de pouvoir et de revenus).</p> <p>3. Absence de mécanismes de financements durables, en plus des projets et programmes.</p> <p>4. Manque de communication et de transparence qui engendre une mauvaise perception du partenaire public sur les relations plus étroites entre le partenaire privé et les bailleurs des fonds, notamment concernant l'attribution et la gestion des subventions publiques.</p> <p>5. Pratiques perçues comme « discriminatoires » (différences de traitement entre personnel national et international) et faible politique de renforcement des capacités nationales.</p> <p>6. Les PPP risquent d'affaiblir encore un peu plus les États, surtout en cas de non-construction des capacités nationales et d'absence de plans d'évolution des PPP (passer d'une gestion déléguée à un partenariat par exemple) voire de sortie des PPP.</p>



Tableau 4 – Aires protégées d'Afrique centrale bénéficiant d'un contrat de gestion déléguée : détails des évaluations<sup>1,2</sup>

Pays	Aire protégée	Organisme	Période d'évaluation	Types d'évaluation	Application de la loi / Protection	Gestion & infrastructures	Conservation de la biodiversité / Recherche et suivi	Développement communautaire / Impact économique	Collecte de fonds / Financement durable	Auteurs <sup>3</sup>
Tchad	Zakouma	APN	2010-2017	Partenariat <sup>5</sup>	0,8	1,0	0,4	0,4	0,6 / 0,2	d'Huart (2013)
Congo	Odzala-Kokoua	APN	2010-2016	Partenariat	0,8	0,8	0,2	0,2	0,6 / 0,0	Lauginie (2017)
	Garamba	APN	2005-2013	FFOM	0,8	0,8	0,8	0,4	0,4	d'Huart (2013)
RDC	Virunga	ACF	2005-2012	Interne <sup>7</sup>	0,8	0,6	0,4	0,6	0,8	Interne (2012)
Rwanda	Akagera	APN	2010-2015	Partenariat	1,0 (5/5)	0,91 (10/11)	0,31 (4/13)	0,58 (3,5/6)	0,75 (3/4)	d'Huart (2013) Goodman (2015)

Les scores, affectés sur une échelle de 0 à 1,0, indiquent le degré de réalisation des activités programmées / les activités prévues<sup>2</sup>.

ACF: *Africa Conservation Fund*, actuellement Fondation Virunga; APN : *African Parks Network*; UE : Union Européenne.

1. Bien que tous les contrats prescrivent des évaluations, nous n'avons pu obtenir que cinq rapports d'évaluation, plus une analyse FFOM des partenariats de Zakouma, Odzala-Kokoua et Virunga (d'Huart, 2013).

2. Les évaluations sont interprétées par les auteurs de ce chapitre sur la base des rapports d'évaluation. Les scores de Goodman (2015), basés sur le nombre d'activités planifiées mises en œuvre comme indiqué par les chiffres entre parenthèses, ont été recalculés sur une échelle de 1,0 – 0,0 (max - min). Les autres évaluations ne

comportaient pas de telles appréciations quantitatives et les interprétations doivent être prises avec prudence.

3. Toutes les évaluations ont été commandées par l'Union européenne, sauf Akagera (APN) et Virunga 2012 (auto-évaluation).

4. FFOM : Une évaluation qualitative qui classe les résultats en fonction des forces, des faiblesses, des opportunités et des menaces.

5. Partenariat : évaluation sur contrat entre partenaire public et privé.

6. Projet : évaluation pour le partenaire financier.

7. Interne : par l'équipe du partenaire privé.

contractuels de projets. La pratique est que le partenaire privé procède à une évaluation de la qualité de ce personnel, maintient les agents jugés aptes et remet les autres à la disposition de l'État. Puis, il procède à des recrutements pour compléter son équipe. Ces recrutements peuvent intervenir en fait à n'importe quel moment du fonctionnement de l'accord de partenariat en fonction de la vacance des postes. L'expérience a montré que la mauvaise définition du processus de recrutement du personnel (cadres et techniciens supérieurs) a généré des tensions considérables entre les parties prenantes.

Il convient donc que les accords de partenariat décrivent de façon détaillée les modalités de recrutement du personnel affecté à la gestion de l'aire protégée. Pour le personnel cadre supérieur, des appels à candidature internationaux sont souhaitables et, pour le personnel cadre intermédiaire, des appels à candidature nationaux sont recommandés. Dans les deux cas, le principe de liste courte des trois meilleurs candidats pour un entretien doit être retenu. L'accord de partenariat doit préciser l'identité de la personne (ou de l'équipe) qui réalise les interviews et procède au classement final. Le système le plus opérationnel renvoie au partenaire privé la responsabilité de mise en œuvre de la procédure de sélection, et à l'État la délivrance d'un avis de non objection pour les cadres supérieurs.

### **3.2.2 Confiance et communication**

La réussite d'un partenariat public-privé repose en grande partie sur le développement de relations de confiance entre les deux partenaires. Celle-ci ne peut se développer sans une communication étroite et intense, notamment au cours des premières années de fonctionnement du PPP, permettant aux deux partenaires d'apprendre à se connaître. Les modalités formelles de communication interne et externe et d'échanges (formels et informels) doivent être définies dans l'accord de partenariat. Les réunions du Conseil d'administration (ou de toute entité de gouvernance regroupant les deux partenaires) constituent des moments forts d'échanges et de communication. Elles contribuent à construire une relation solide de confiance. Certains PPP se sont mis en place en Afrique francophone dans un contexte de défiance ou ont suscité bien des interrogations, l'État étant accusé de privatiser un bien public et le partenaire privé

suspecté de faire des affaires sur le dos de la collectivité. Une politique de communication vis-à-vis du grand public et la société civile doit être développée rapidement, conjointement par les deux partenaires. Elle doit notamment expliquer en toute transparence le mode de fonctionnement du partenariat, sa gouvernance et les coûts et bénéfices de cette approche.

### **3.2.3 Partenaire privé : respect des obligations de redevabilité**

Les modalités de redevabilité du partenaire privé vis-à-vis de l'État doivent être clairement définies dans l'accord de partenariat. Il est apparu, qu'au cours des premières années de fonctionnement de nouveaux PPP en Afrique centrale, certains partenaires privés pouvaient considérer l'aire protégée dont ils avaient la gestion comme un territoire privé. Leur obligation de redevabilité se limitait à la remise de rapports d'activités contractuels. Ces derniers sont importants mais largement insuffisants en matière de redevabilité.

Le partenaire privé ne doit pas oublier que son rôle va bien au-delà d'un simple prestataire de service dont les obligations de redevabilité se limiteraient à celles décrites dans l'accord de partenariat. Parce qu'il gère un bien public d'importance nationale (et souvent internationale), dont les services écosystémiques vont bien au-delà des limites de l'aire protégée, il a un devoir de redevabilité important, en premier lieu vers l'État. Même s'il n'est pas contractuellement tenu de rendre des comptes à la société dans son ensemble, il doit communiquer vers la société pour que son action soit socialement comprise et acceptée. Toutefois, il ne peut pas forcément communiquer toutes les informations au grand public car certaines informations risqueraient de compromettre l'efficacité de ses actions (lutte anti-braconnage, par exemple). C'est, en fait, aux deux partenaires, État et partenaire privé, de définir la politique de communication (contenu, format, messages, cibles, etc.).

### **3.2.4. Partenaire public : pas d'interférence dans la gestion opérationnelle**

La gestion des aires protégées relève historiquement en Afrique centrale du domaine régalien : c'est l'État qui crée les parcs et réserves et c'est l'État qui en assure la gestion. La délégation de gestion à une entité privée, même si celle-ci est pourvue d'un statut

## Expériences d'African Parks Network : conditions favorables au succès harmonieux et efficace des partenariats publics-privés

### B. Michel, ERAIFT, Université de Liège & APN

*African Parks Network* (APN), une ONG sud-africaine créée en 2000, développe des partenariats public-privé dans neuf pays d'Afrique sub-saharienne et dans 16 parcs depuis 20 ans. Ces parcs couvrent environ 105 000 km<sup>2</sup>. En 2018, APN employait 4 804 personnes et a payé 10,2 millions \$US en guise de salaires. Le budget 2019 d'APN s'élève à 71 millions \$US. L'ONG développe ses partenariats selon le principe des trois «M» (de l'anglais *mandate, money, management*) :

- «mandat» : c'est un mandat robuste. Il comprend une responsabilité et redevabilité exhaustives;
- «argent» : il assume une responsabilité complète sur le financement et la gestion financière;
- «management» : le terme renvoie à une gestion efficace et efficiente qui combine la mise en vigueur effective de la loi et un ancrage communautaire consolidé.

Si le principe des trois «M» est incontournable dans les négociations des partenariats entre APN et les gouvernements d'Afrique sub-saharienne, sa déclinaison s'adapte au contexte du pays partenaire et à sa culture institutionnelle. Ainsi, trois montages institutionnels ont été développés parmi les 16 partenariats actuels :

1. la création d'une entreprise mixte qui associe deux actionnaires, notamment APN et le gouvernement partenaire (cas du parc national de l'Akagera, au Rwanda);
2. la création d'une fondation incluant deux membres fondateurs, en l'occurrence APN et le gouvernement partenaire (cas de la Fondation Odzala-Kokoua, au Congo);
3. la gestion directe de l'aire protégée par un Conseil d'administration assorti d'une obligation de représentation des deux partenaires (cas de Zakouma au Tchad, Chinko en RCA, etc.).

Des conditions de mise en œuvre, indispensables à la réussite et à l'atteinte des résultats escomptés, sont apparues au fil des 20 années d'expérience d'APN. Il s'agit en l'occurrence de :

- un soutien permanent et effectif du gouvernement et de l'administration du pays vis-à-vis du partenariat;
- une implication active des deux partenaires, notamment au niveau d'une communication transparente, y compris durant les crises (incidents sécuritaires, braconnage ou changements politiques);
- une redevabilité sans faille et permanente du gestionnaire;
- un soutien communautaire considérable et une communication adaptée et paisible avec les pouvoirs locaux;
- une vision commune des objectifs à moyen et long termes partagée par les deux partenaires et impliquant la formation des cadres nationaux et le renforcement significatif des capacités humaines à tous les niveaux.

L'une des conditions *sine qua non* de la réussite d'un PPP tient à la volonté des deux partenaires de s'engager et de partager une vision commune de l'avenir de l'aire protégée. Aller à l'encontre de l'adage «*No Will, No Way*» (Zéro volonté, zéro action) représente ainsi une condition nécessaire à la réussite du partenariat. Il exige une réelle appropriation des concepts et une certaine «maturation» de la mise en œuvre des PPP. L'expérience de 20 ans d'exécution des partenariats montre qu'il faut, le plus souvent, faire preuve de patience et surtout apprendre à se connaître l'un l'autre.



d'utilité publique ou à but non lucratif, est très récente. Elle se heurte quelque peu à une culture politique qui demeure encore très interventionniste. Ainsi, l'État a voulu influencer, dans certains PPP, les décisions prises par le partenaire privé pour la gestion opérationnelle de l'aire protégée (par exemple le processus d'élaboration du plan de gestion ou la mise en œuvre de la lutte anti-braconnage). Cette situation crée des incompréhensions et des tensions des deux côtés.

Il est donc recommandé que l'État n'interfère pas dans la gestion opérationnelle quotidienne de l'aire protégée dès lors que l'accord de partenariat délègue totalement celle-ci au partenaire privé. Par contre l'État a toute légitimité, lors des réunions de l'entité de gouvernance de l'aire protégée (par exemple le Conseil d'administration), pour discuter avec le partenaire privé des modalités de gestion opérationnelle et demander à ce que certaines préoccupations soient prises en compte. Mais, une fois les décisions prises, il devrait laisser au partenaire privé la pleine responsabilité de leur mise en œuvre.

Même après une quinzaine d'années d'existence, les PPP constituent encore un modèle assez nouveau en Afrique centrale et reste peu répandu dans nombre de pays (figure 1). La phase d'apprentissage n'est donc pas terminée, ni pour les partenaires privés ni pour l'État. Les expériences en cours sont riches d'ensei-

gnements pour construire une relation contractuelle équilibrée entre les deux partenaires en vue de délivrer des résultats durables en matière de protection de la biodiversité.

#### **4. Vers quel type de partenariats public-privé en Afrique centrale ?**

##### ***4.1 Guide sous-régional des bonnes pratiques pour la gestion des aires protégées en mode partenariat public-privé***

Depuis plusieurs années, les institutions nationales en charge de la gestion des aires protégées ont interpellé les organisations sous-régionales (RAPAC, COMIFAC) afin de solliciter leur appui pour une meilleure connaissance et appropriation des partenariats public-privé. En effet, les résultats positifs enregistrés par les premières expériences et les difficultés et faiblesses identifiées à l'issue des premières évaluations réalisées continuent de susciter un intérêt croissant.

Un « Guide sous-régional des bonnes pratiques pour la gestion des aires protégées en mode Partenariat Public-Privé » (COMIFAC, 2018) a ainsi été élaboré sous l'initiative de la COMIFAC et du

RAPAC, avec l'appui de la Coopération technique allemande (GIZ). Ce guide constitue la première tentative de réponse aux difficultés rencontrées et aux questionnements liés à l'adoption et à la mise en œuvre de ce mode de gestion en Afrique centrale. Il cible les décideurs en charge des aires protégées des pays de l'espace COMIFAC, afin de les aider à prendre des décisions éclairées au sujet de l'adoption des PPP au sein des aires protégées et dans la préparation des dossiers d'appel d'offres y relatifs. Il peut être utilisé pour mieux apprécier la pertinence et les opportunités qu'offrent les PPP pour garantir le financement durable et le fonctionnement régulier des aires protégées.

Le guide vise à fournir les éléments à considérer dans la préparation des dossiers d'appel d'offres, de négociation et pour la rédaction des contrats de partenariat. Il permet également de fixer l'attention des décideurs et des parties prenantes sur quelques lacunes et faiblesses à éviter à chacune des quatre phases du processus de développement d'un projet en mode PPP.

En fonction de l'approche et du type de gouvernance adoptés par les deux parties, les responsabilités sont clairement réparties entre l'État et le partenaire privé, et consignées dans un contrat. Le guide donne des indications ou des orientations sur la détermination de la durée des contrats et les modalités de partage des revenus générés. Son contenu explique aussi le partage et le transfert des risques, la responsabilité de l'application de la loi et les autres aspects des relations entre le partenaire public et le privé dans la gestion de l'aire protégée.

Les quatre phases du processus de développement d'un projet de gestion d'une aire protégée en mode PPP doivent être bien identifiées et leur mise en œuvre doit être bien réfléchie.

#### 4.1.1 Phase d'identification et de préparation du projet

La mise en œuvre satisfaisante d'un projet de gestion d'une aire protégée en mode PPP dépend, de manière fondamentale, de la bonne conduite de la phase initiale d'identification et de préparation de ce projet. Cette phase doit permettre à chacun des partenaires en général, et au partenaire public en l'occurrence, de répondre à certaines questions essentielles. Il s'agit à ce stade de bien déterminer les motivations, les objectifs visés et les principaux résultats attendus, ainsi que les compétences et moyens requis du partenaire privé pour leur réalisation.

Il est nécessaire d'identifier les aires protégées du réseau national susceptibles de faire l'objet d'un contrat en mode PPP. C'est la première tâche à laquelle le Gouvernement doit s'atteler avant d'entamer toute autre démarche.

Ensuite, il convient, en priorité, d'établir un état des lieux de l'aire protégée. Celui-ci permet de disposer des éléments de référence et de déterminer les critères objectifs d'évaluation des performances réalisées dans la mise en œuvre du contrat de partenariat. Au cours de cette phase, le choix doit être opéré de manière claire sur le modèle de gouvernance le mieux adapté (partagée ou déléguée) et sur la désignation de l'entité de gestion opérationnelle appropriée (gestion opérationnelle déléguée ou cogestion; voir figure 2).



Enfin, il est nécessaire d'élaborer un cahier de charges spécifique pour chaque aire protégée susceptible de faire l'objet d'un contrat. Celui-ci sera validé par l'autorité compétente, après consultation de toutes les parties intéressées à y apporter des compléments et améliorations pertinents.

Il convient en particulier de considérer les points clés suivants :

- la nature des engagements que le partenaire privé devra assumer;
- le type de gouvernance proposé;
- l'étendue et les limites des pouvoirs délégués;
- les modalités de rémunération des prestations et/ou d'affectation des revenus générés par la valorisation des potentialités des sites;
- la durée du contrat et les modalités d'évaluation et de révision.

#### 4.1.2 Phase de contractualisation

Les principaux documents de référence pour la rédaction du contrat sont :

- les textes portant création et régissant l'organisation et le fonctionnement de l'aire protégée, conformément à la législation nationale;
- le dossier d'appel d'offres ou de consultation restreinte élaboré par le partenaire public qui, dans cette logique et suivant un modèle standard, propose un projet de contrat adapté aux conditions particulières de l'aire protégée concernée;
- l'offre technique et financière soumise par le partenaire privé.

Le guide propose des contenus de contrats de partenariats à but lucratif et à but non-lucratif.

#### 4.1.3 Phase de mise en œuvre d'un partenariat public-privé

Les principales caractéristiques de la mise en œuvre des projets de PPP sont :

- une mise en œuvre, par une contractualisation à long terme, visant en premier lieu la prestation de services;
- une obligation pour le partenaire privé de résultats et non pas de moyens;
- un transfert au partenaire privé de certains risques associés au projet, notamment en ce qui concerne sa conception, sa construction, sa gestion ou son exploitation, sa maintenance et son financement;

- un recours aux financements privés qui suppose un transfert de certains risques financiers au secteur privé.

La mise en œuvre est la phase qui détermine de fait le succès ou l'échec du projet mais qui est basée sur les bonnes (ou mauvaises) formulations, compréhensions, interprétations et observations des clauses du contrat.

#### 4.1.4 Phase de suivi et d'évaluation

Le suivi et l'évaluation sont d'une importance capitale pour les partenariats public-privé, compte tenu de la longue durée des contrats (jusqu'à 25 ans). Cela implique de procéder au suivi et à l'évaluation périodique des actions et des résultats pour juger de la nécessité de réviser, recadrer ou – dans les cas extrêmes – de résilier les accords. Un certain nombre de bonnes pratiques de suivi-évaluation sont exposées dans le guide.

### 4.2 Renforcement des capacités du personnel au niveau national

En novembre 2016, en marge de la 16<sup>e</sup> Réunion du Partenariat pour les Forêts du Bassin du Congo (PFBC), le RAPAC a organisé une rencontre avec des acteurs et diverses parties prenantes des PPP dans la sous-région. Parmi les recommandations issues de cette réunion figure celle relative à « promouvoir le partenariat public-privé comme modèle transitoire (et non permanent) visant entre-autres à développer les ressources humaines et matérielles nationales prêtes à prendre le relai de la gestion de l'aire protégée ».

Bien que les opinions divergent toujours en ce qui concerne l'efficacité et la faisabilité de la gestion déléguée, il existe un consensus sur le fait que ces partenariats devraient contribuer au renforcement des capacités du personnel national (Baghai *et al.*, 2018; Scholte *et al.*, 2018). La gestion déléguée supplante-t-elle l'État ou renforce-t-elle ses capacités? L'évaluation par la Commission Européenne (2014) des initiatives de gestion déléguée en RDC a conclu que, outre les forces indéniables, les faiblesses comprennent l'appropriation limitée par l'autorité en charge de l'aire protégée. Le partenaire privé est censé fournir les capacités administratives et techniques nécessaires pour accéder au financement et l'utiliser conformément aux normes requises. Il est essentiel de renforcer

les capacités du personnel et des institutions nationales. Bien que les récents contrats de gestion déléguée (tableau 1) accordent généralement plus d'attention au renforcement des capacités, les efforts attendus de la partie privée décrits restent vagues et difficiles à contrôler et à mesurer. Le Rwanda fait exception, ayant fixé un plafond pour le nombre de personnel expatrié : quatre pour la gestion du parc national de l'Akagera et trois pour chaque campement.

### 4.3 Vers d'autres types de partenariats

Actuellement, la gestion déléguée est majoritaire parmi les PPP. Cela peut être compréhensible lorsque le partenaire privé a initié les activités de conservation dans la région, comme c'est le cas du WWF dans l'aire protégée de Dzangha-Sangha (RCA) et du WCS dans le parc national de Nouabalé-Ndoki (Congo).

Cependant, on peut se demander si cela devrait se poursuivre automatiquement avec l'évolution des partenariats vers plus de maturité et des aires protégées dont la gestion s'est améliorée. À cet égard, le parc national de la Garamba fait figure d'exemple, avec un premier contrat de gestion déléguée en 2005 totalisant sept pages, qui a été triplé pour atteindre 24 pages en 2016, du fait d'attentes accrues de la part de la RDC.

D'autres types de partenariats peuvent également être envisagés, en fonction des responsabilités transférées au partenaire privé ou de l'activité économique considérée (tableau 5). Ces autres types de contrats et de modèles économiques (Roulet, 2004 ou Yasuda, 2012 sur la chasse sportive, par exemple) ne seront pas détaillés ici mais ils pourraient offrir d'autres possibilités de conservation par le biais d'activités économiques qui diffèrent sensiblement des partenariats public-privé à but non lucratif examinés dans le présent chapitre.

**Tableau 5 - Autres initiatives de partenariat public-privé dans les aires protégées en Afrique centrale**

Pays	Aire protégée (nombre)	Superficie couverte (km <sup>2</sup> )	Organisme	Durée du contrat (en années)	Domaine	Processus
Cameroun	Zones de chasse (24)	23 847	Particuliers / entreprises	Tacitement reconductible (5)	PPP commercial pour des entreprises de tourisme cynégétique	
RCA	Zones de chasse, dont la majorité n'est plus opérationnelle	3 100 000	Particuliers / entreprises			
Cameroun	Campo-Ma'an	NP	AWF		Investissements touristiques (campement) et gestion ultérieure	Offre publique
Cameroun	Deng Deng	6 820	EDC			Voir l'encadré sur Deng Deng
Congo	Odzala-Kokoua	NP	Congo Conservation Company		<i>Wilderness Safari</i> a cédé ses opérations à la <i>Congo Conservation Company</i> , parrainée par la Fondation Plattner	
Rwanda	Akagera, Magashi	NP	APN et <i>Wilderness Safari</i>		Campement de tentes	Financement d'investissement de la Fondation Buffett par l'intermédiaire d'APN

APN : *African Parks Network*; AWF : *African Wildlife Foundation*; EDC : Electricité du Cameroun; NP : non pertinent; PPP : partenariat public-privé; RCA : République centrafricaine



## **Le parc national de Deng Deng au Cameroun : vers un nouveau type de mécanisme de financement**

Le parc national de Deng Deng, au Cameroun, a été créé en 2010 sur 6820km<sup>2</sup>, dans le cadre de la compensation environnementale de la construction du barrage de Lom Pangar, la retenue d'eau ayant détruit environ 6000km<sup>2</sup> de forêt dense humide. Ce parc abrite une faune riche et notamment la population de gorilles de plaine la plus septentrionale. Il a reçu un appui matériel notamment d'Électricité du Cameroun (EDC), établissement public maître d'ouvrage du barrage. Il a aussi bénéficié d'une assistance technique de mise en œuvre par la WCS (2008-2012) puis par le bureau d'étude BRLi-SFAB (2014-2018) sur financement de l'Agence Française de Développement (AFD).

Le parc devrait bénéficier prochainement d'un mécanisme de financement inédit dans la sous-région : les opérateurs hydroélectriques bénéficiant du barrage de Lom Pangar doivent payer une redevance (dite « Droits d'eau ») à EDC. Le texte juridique instituant ces droits d'eau stipule « qu'une partie devra être consacrée à la réhabilitation et la gestion du parc national de Deng Deng ». Des études sont en cours pour préciser le circuit fiduciaire des droits d'eau et la clé de répartition.

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 type de partenariats a été renouvelé lors de l'atelier technique national sur les PPP organisé le 20 octobre 2017 à Yaoundé (sous financement AFD). Face à cet intérêt, il a été proposé que le parc national de Deng Deng constitue un site pilote de PPP à l'échelle nationale du fait de 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'offre. Un projet financé par l'AFD et le Fonds Français pour l'Environnement Mondial (FFEM) 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, et du développement des mécanismes légaux de compensation aux dommages environnementaux, d'autre part, le cas pilote du parc national de Deng Deng présente un intérêt remarquable à l'échelle sous-régionale.



## 5. Conclusions et recommandations

### 5.1 Conclusions

Depuis la contractualisation des parcs nationaux de la Garamba et des Virunga en 2005, les partenariats public-privé sont devenus un outil important pour la gestion des aires protégées en Afrique centrale. Les six contrats arrivés à échéance ont, sans exception, connus des prolongations, contrairement à d'autres pays africains, notamment l'Éthiopie.

*African Parks Network* a dominé le paysage des PPP en Afrique centrale les premières années et reste encore un acteur important avec six PPP sur les 13 actifs dans la sous-région. WWF et WCS, très présents eux aussi dans cette région depuis des décennies sous forme d'assistance technique, ont récemment converti leur collaboration historique dans certaines aires protégées sous forme de partenariat public-privé, ce qui témoigne de l'intérêt pour ce modèle. Par ailleurs de nouveaux acteurs émergent progressivement, comme *Forgotten Parks* (en RDC) en 2017, et Noé plus récemment (en négociation pour deux PPP) au Tchad et au Congo.

Depuis la contractualisation des premiers partenariats en 2005, on peut constater une évolution majeure ayant abouti à une deuxième génération de contrats. Cette évolution inclut notamment une plus grande appropriation par les gouvernements, qui ont formulé des attentes de plus en plus détaillées. L'exemple du contrat de Garamba, qui ne couvrait que sept pages en 2005 sans attentes spécifiques contre 24 pages avec des cibles précises en 2016, est édifiant à cet égard.

Pour renforcer l'appropriation des PPP par les gouvernements, la COMIFAC a élaboré un « Guide des bonnes pratiques pour la gestion des aires protégées en mode PPP ». Le Guide vise la préparation

des dossiers d'appel d'offres pour attirer l'attention des décideurs sur les lacunes et les faiblesses à éviter à chacune des quatre phases du processus de développement d'un projet en mode PPP.

La diversification des PPP en Afrique centrale, au-delà du modèle d'une gestion déléguée « totalement », reste encore timide. On voit émerger progressivement un modèle de type cogestion où les rôles et les responsabilités sont davantage partagés entre les deux acteurs.

### 5.2 Recommandations

La mise en place des partenariats public-privé doit se faire préférentiellement sous forme d'un appel d'offres ouvert à des organisations nationales et internationales. L'attribution via un mode de gré à gré doit rester l'exception. Un document type d'appel d'offre est disponible dans le « Guide des bonnes pratiques pour la gestion des aires protégées en mode PPP » de la COMIFAC (2018).

Il est indispensable de pouvoir rendre les contrats de gestion accessibles au public « sur demande raisonnable ». Seuls les contrats conclus avec APN et le WWF ont été mis à notre disposition, ce qui rend le processus d'apprentissage difficile. De plus, cette non-transparence est facilement interprétée comme une volonté de dissimulation.

Dans les contrats, les clauses relatives à la responsabilité des deux partenaires dans la gestion du personnel administratif et de terrain des aires protégées (recrutement, promotion, changements d'affectation, sanctions, renvois, etc.) doivent être très claires pour ne pas laisser de marges d'interprétation. Cela concerne particulièrement le personnel de l'État mis à la disposition du partenaire privé, dont la gestion requiert une forte concertation entre les deux partenaires.



Les clauses relatives aux modalités de communication entre les deux partenaires doivent être détaillées dans les contrats. Il est recommandé, qu'en plus des événements clés de la gouvernance des accords (par exemple, réunions du Conseil d'administration), des modalités souples et en partie informelles d'échanges et de communications soient mises en place entre les deux partenaires. Cela est particulièrement important lors des premières années de fonctionnement du partenariat au cours desquelles la connaissance et la confiance mutuelles se construisent progressivement.

Presque tous les contrats prévoient des évaluations régulières, souvent dans un délai de cinq ans. Malheureusement, cette disposition n'a souvent pas été respectée et, lorsqu'elles sont effectuées, les évaluations ont été entravées par l'absence de plans opérationnels, tels qu'ils étaient censés être rédigés sur la base de ces contrats, qui permettent de suivre les actions contractuelles et autres obligations. Nous recommandons une application plus stricte des possibilités qu'offrent les évaluations (indépendantes).

## Bibliographie

### Références citées dans le texte

Baghai M., 2016. Of Parks and Partnerships. A Review of collaborative approaches to improving management of Africa's State Protected Areas. MSc Thesis, Oxford University, UK.

Baghai M., Miller J.R.B., Blanken L.J., Dublin H.T., Fitzgerald K.H., Gandiwag P., Laurenson K., Milanzi J., Nelson A. & Lindsey P., 2018. Models for the collaborative management of Africa's protected areas. *Biological Conservation* 218: 73-82.

Balmford A., Gaston K.J., Blyth S., James A. & Kapos V., 2003. Global variation in terrestrial conservation costs, conservation benefits, and unmet conservation needs. *Proceedings of the National Academy of Science* 100: 1046-1050.

Brugière D., 2016. Évaluation 2011-2015 de l'Accord de Partenariat pour la Gestion du Parc national d'Odzala-Kokoua, République du Congo. Report BRLI Ingénierie, Nîmes, France.

Brugière D., Chardonnet B. & Scholte P., 2016. Large-scale extinction of large carnivores (lion *Panthera leo*, cheetah *Acinonyx jubatus* and wild dog *Lycaon pictus* in protected areas of West and Central Africa. *Tropical Conservation Science* 8 : 513-527.

COMIFAC, 2018. Guide Sous-Regional de Bonnes Pratiques pour la Gestion des Aires Protégées en Mode

Le renforcement des capacités, considéré comme l'une des parties les plus importantes des partenariats, n'a jamais fait l'objet, à notre connaissance, d'une évaluation systématique. Le grand nombre de personnel expatrié dans certains des parcs sous contrat explique en partie la frustration que suscitent actuellement les PPP. Il subsiste l'impression que rares sont les partenariats qui ont développé des programmes systématiques de renforcement des capacités, bien que certaines initiatives aient été prises récemment (par exemple dans le parc national de la Garamba).

Jusqu'à présent, les PPP ont été établis entre les États et des ONG. Il serait intéressant de tester ce modèle avec les collectivités locales. Au gré d'un processus de décentralisation plus ou moins généralisé en Afrique centrale. Celles-ci sont amenées à avoir de plus en plus de responsabilités en matière de gestion de l'environnement. Leur expertise dans ce domaine est généralement très limitée et la mise en place de PPP serait un bon moyen pour elles d'assumer leurs responsabilités tout en améliorant leurs expertises via une collaboration avec un partenaire expérimenté.

Partenariat Public-Privé PPP en Afrique Centrale. COMIFAC, Série Politique 11. <https://www.comifac.org/documents/autres-publications/>

European Commission, 2014. Évaluation de la coopération de l'Union Européenne avec la République Démocratique du Congo 2008-2013. Rapport, Union Européenne, Kinshasa, RDC.

Goodman P.S., 2016. Akagera National Park Management Performance Review for the period 2010 to 2015. Report.

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

Lauginie F., 2017. Evaluation à mi-parcours externe de l'Accord décennal de Partenariat Public-Privé (PPP) entre le Gouvernement de la République du Tchad et African Parks Network (APN) au titre de la délégation de gestion du Parc national de Zakouma (PNZ) et de sa périphérie. Rapport Particip Gmbh et ETI Consulting.

Maisels F., Strindberg S., Blake S., Wittemyer G., Hart J., Williamson E.A., Aba'a Atyi R., Abitsi G., Ambahe R.D., Amsini F., Bakabana P.C., Hicks T.C., Bayogo R.E., Bechem M., Beyers R.L., Bezangoye A.N., Boundja P., Bout N., Akou M.E., Bene L.B., Fosso B., Greengrass E., Grossmann F., Ikamba-Nkulu C., Ilambu O., Inogwabini B.I.,

Iyenguet F., Kiminou F., Kokangoye M., Kujirakwinja D., Latour S., Liengola I., Mackaya Q., Madidi J., Madzoke B., Makoumbou C., Malanda G.A., Malonga R., Mbani O., Mbendzo V.A., Ambassa E., Ekinde A., Mihindou Y., Morgan B.J., Motsaba P., Moukala G., Mounquengui A., Mowawa B.S., Ndzai C., Nixon S., Nkumu P., Nzolani F., Pintea L., Plumptre A., Rainey H., De Semboli B.B., Serckx A., Stokes E., Turkalo A., Vanleeuwe H., Vosper A. & Warren Y., 2013. Devastating decline of forest elephants in central Africa. *PLoS ONE* 8: e59469.

Norton-Griffiths M., 2007. How many wildebeest do you need? *World Economy* 8: 41–64.

Nyirenda V.R. & Nkhata B.A., 2013. Collaborative Governance and Benefit Sharing in Liuwa Plain National Park, Western Zambia. *Parks* 19(1): 103–114.

Plumptre A.J., Kujirakwinja D., Treves A., Owionji I. & Rainer H., 2007. Transboundary conservation in the Greater Virunga Landscape: its importance for landscape species. *Biological Conservation* 134: 279–287.

Roulet P.-A., 2004. Chasseur blanc, cœur noir? La chasse sportive en Afrique centrale. Thèse doctorat, Univ. Orléans, France : 563 p.

Saporiti N., 2006. Managing National Parks. How

### Références complémentaires

African Parks Network, 2019. Annual report 2018. [https://www.africanparks.org/sites/default/files/uploads/resources/2019-06/AFRICAN%20PARKS%20-%202018%20Annual%20Report%20-%20Full%20-%2005062019%20-%20Digital\\_0.pdf](https://www.africanparks.org/sites/default/files/uploads/resources/2019-06/AFRICAN%20PARKS%20-%202018%20Annual%20Report%20-%20Full%20-%2005062019%20-%20Digital_0.pdf)

African Parks Network, 2020. Annual report 2019. <https://www.africanparks.org/sites/default/files/uploads/resources/2020-06/AFRICAN%20PARKS%20-%202019%20Annual%20Report%20-%20WEB%20READY%20v4%20-%20Low%20Res.pdf>

Akagera National Park, 2018. January 2018 monthly report.

d'Huart, J.-P., 2013. Avancement des partenariats public-privé existants dans les Parcs Nationaux de la Garamba et des Virunga (R.C. Congo), d'Odzala-Kokoua (République. du Congo) et de Zakouma (République. du Tchad). Analyses des forces et des faiblesses des PPP et piste d'amélioration et de renforcement. Rapport AGRECO, Bruxelles.

EPEC, 2015. The Guide to Guidance How to Prepare, Procure and Deliver PPP Projects. European PPP Expertise Centre.

Fondation Tri-Sangha, 2018. Annual Report 2017. <http://www.fondationtns.org/dev/wp-content/uploads/2018/05/RAPPORT-ANNUEL-FTNS-2017-ENG-LD-print.pdf>

Lescuyer G., Poufoun J.N., Defo L., Bastin D. & Scholte P., 2016. Does trophy hunting remain a profitable business model for conserving biodiversity in Cameroon? *Int. Forestry Review* 18 (S1): 108–118. [http://www.cifor.org/publications/pdf\\_files/articles/ALescuyer1602.pdf](http://www.cifor.org/publications/pdf_files/articles/ALescuyer1602.pdf)

Union Européenne, 2015. Annexe de la décision de la

Public-Private-Partnerships can Aid conservation. The World Bank Group. Public Policy for the private sector. Note No. 309, World Bank, Washington DC, USA.

Scholte P., 2013. Population trends of antelopes in Waza National Park (Cameroon) show escalating effects of poaching and livestock intrusion. *African Journal of Ecology* 52: 370–374.

Scholte P., 2011. Towards understanding large mammal population declines in Africa's protected areas: a West-Central African perspective. *Tropical Conservation Science* 4(1): 1–11.

Scholte P., Agnangoye J.P., Chardonnet B., Eloma H.P., Nchoutpouen C. & Ngoga T., 2018. A Central African perspective on delegated management of protected areas. *Tropical Conservation Science* 11: 1–10.

SETYM international, 2012. Document du module de formation sur les partenariats public-privé 2012–2013. Document non publié.

Yasuda A., 2012. Is sport hunting a breakthrough wildlife conservation strategy for Africa? *Field Actions Science Report* 6 : 1–8. <http://journals.openedition.org/factsreports/1362>

Commission relative au programme d'action annuel 2015 en faveur de la République Démocratique du Congo à financer sur le 11<sup>e</sup> Fonds Européen de développement. Document relatif à l'action pour le programme Environnement et agriculture durable pour la sauvegarde des sites biologiques prioritaires de la République démocratique du Congo. <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2015/FR/3-2015-6758-FR-F1-1-ANNEX-2.PDF>

Union Européenne, 2016a. Annexe 2 de la décision de la Commission relative au programme d'action annuel 2016 en faveur de la République du Tchad à financer sur le 11<sup>e</sup> Fonds Européen de développement. Document relatif à l'action pour le programme d'appui à la gestion concertée des aires protégées et écosystèmes fragiles du Tchad (APEF). [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/ad-2-aapchad-2016\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/ad-2-aapchad-2016_fr.pdf)

Union Européenne, 2016b. Annexe relative au programme d'action annuel 2016 en faveur de la région Afrique centrale à financer sur le 11<sup>e</sup> Fonds Européen de Développement. Document relatif à l'action pour Programme d'Appui pour la préservation de la biodiversité et les écosystèmes fragiles – phase 6 (ECOFAC6). [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/ad-3-central-africa-2016\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/ad-3-central-africa-2016_fr.pdf)

U.S. Fish and Wildlife Service, 2018. Central Africa Regional Program Catalog of Federal Domestic Assistance (CFDA) Number: 15–651. Funding Opportunity Number: F18AS00060. Notice of Funding Opportunity and Application Instructions. <https://www.fws.gov/international/pdf/FY18-AFR-NOFO.pdf>

Zakouma National Park, 2018. January 2018 monthly report.



## ANNEXES

**Annexe 1 - Généralités sur les aires protégées assorties d'accords de gestion déléguée ou partagée en Afrique centrale**

Pays	Aire protégée	Superficie (km <sup>2</sup> )	Catégorie UICN	Site du patrimoine mondial	Partenaire
RCA	Chinko	15 027	VI	non	Projet Chinko + APN
		18 392(2)			APN
	Dzangha-Sanga	1 220 / 3 159	II VI	oui	WWF
	Complexe des aires protégées du nord-est	40 724 / 113 898 (3)	I +II+ IV Zones de chasse (VI)	oui	WCS
Tchad	Ennedi	24 412	V	oui	APN
	PN de Zakouma + RF de Siniaka Minia + RF de Bahr Salamat	3 100 4 643 + 20 950	II + IV	non	APN
Congo	PN de Nouabalé-Ndoki	4 230	II	oui	WCS
	PN d'Odzala-Kokoua	14 330	II	non	APN
RDC	PN de la Garamba + ZC	5 133 9 663	II Zones de chasse	oui	APN
	Okapi	13 700	IV	oui	WCS
	PN de la Salonga	33 618	II	oui	WWF
	PN de l'Upemba - PN de Kundelungu	24 600 ?	II, IV, Zones de chasse	non	<i>Forgotten Parks</i>
	PN des Virunga	7 880	II	oui	FV
Rwanda	PN de l'Akagera	1 122	II	non	APN
	PN Nyungwe	1 019	II	non	APN

Aires protégées : RF : réserve de faune; ZC : zone de chasse; PN : parc national

Partenaires et bailleurs : APN : *African Parks Network*; BM : Banque mondiale; FV : Fondation Virunga; UE : Union Européenne; WCS : *Wildlife Conservation Society*; WWF : Fonds mondial pour la nature

Type gestion : Co-g : cogestion; GD : gestion déléguée

1. Sont indiqués tous les contrats signés, les plus récents remplaçant les plus anciens (Chinko, Garamba, Virunga, Zakouma) comme indiqué.

2. La zone de 18 392 km<sup>2</sup> doit être agrandie, dans l'attente de «trois années d'études», toutes les zones de chasse voisines totalisant 17 819 km<sup>2</sup> et «suite à un changement de statut d'autres zones de chasse», 9 990 km<sup>2</sup> supplémentaires qui porteraient le total à 46 201 km<sup>2</sup>.

Type	Date de début du contrat (1)	Durée du contrat (année)	Nom de l'organisme de gestion	Supervision de la gouvernance	Observations
GD	2014	50	Projet Chinko	Conseil d'administration	Une partie de la zone (composée de concessions de chasse) doit être aménagée en parc national dans un délai de 3 ans (2)
	2020	25	Direction Générale		
Co-g	2019	5	Unité de gestion	Comité de suivi	Contrat après > 30 ans de soutien
GD	2018	25	Direction	Conseil d'administration	
GD	2017	15	Direction	Conseil d'administration	Réserve naturelle et culturelle de l'Ennedi créée le 6 février 2019
GD	2010	20	Direction	Conseil d'administration	
	2017	10			
GD	2013	25	Fondation	Conseil d'administration	
GD	2010	25	Fondation	Conseil d'administration	
GD	2005 2011 2016	5 3 10	Direction (fondation considérée)	Conseil d'administration	Le contrat de 2011 n'a pas été vu, il serait lié au financement de l'UE-BM
GD?	2019				Contrat non vu
Co-g	2015	3	Unité de gestion (fondation considérée)	Comité de pilotage	Contrat après > 10 ans de soutien
GD	2017	15	Comité de gestion		Comité consultatif de coordination du site
GD	2005 2011 2015	? 10 25	Comité de gestion	Conseil d'administration	Contrat de 2005 non vu
GD	2010	20	Entreprises à but non lucratif	Conseil	
GD	2020?	?	?	?	Contrat en cours de négociation, non vu

3. La superficie indiquée (40724km<sup>2</sup>) correspond aux zones considérées comme prioritaires dans le contrat RCA-WCS, à savoir le PN du Manovo-Gounda-St. Floris, le PN de Bamingui-Bangoran, la réserve naturelle intégrale de Vassako-Bolo, la réserve de faune de Koukourou-Bamingui et la zone pilote de Sangba; «avec une efficacité et un financement croissants», cette superficie sera étendue à un total d'environ 67769km<sup>2</sup> ou «potentiellement, après évaluation», à 113898km<sup>2</sup>.

## Annexe 2 – Liste des contrats de cogestion en Afrique centrale

### RCA

#### Chinko

*Accord de partenariat entre le Ministère de l'Économie Forestière, Environnement et Tourisme et le Projet Chinko pour la gestion et le financement de la Zone de protection du Chinko République Centrafricaine (2014).* Signé : pour le Gouvernement de la République Centrafricaine, le Ministre de l'Économie Forestière, de l'Environnement et du Tourisme M. Hyacinthe Touhouye; pour le Projet Chinko, le Directeur Exécutif David Simpson.

*Accord de Partenariat entre le Gouvernement de la République Centrafricaine représenté par le Ministère des Eaux, Forêts, Chasse et Pêche (MEFCP) et African Parks Network pour la gestion et le financement de l'aire de conservation de Chinko (2020).* Signé : pour le Gouvernement, le Ministre M. Amit Idris; pour African Parks Network, M. Peter Fearnhead.

#### Nord-Est

*Accord de partenariat entre la République Centrafricaine représenté par le Ministère des Eaux, Forêts, Chasse et Pêche et lla Wildlife Conservation Society (WCS) pour la gestion et le financement du complexe des Aires Protégées du Nord-Est de la République Centrafricaine et son paysage fonctionnel (2018).* Signé : pour le Gouvernement, le Ministre M. Lambert Lissane-Moukove; pour WCS Dr. Hon G. Robinson.

#### Dzanga-Sangha

*Accord de cogestion pour la gouvernance et le financement des Aires Protégées de Dzangha-Sangha (APDS) entre le gouvernement de la République Centrafricaine représenté par le Ministre des Eaux, Forêts, Chasse et Pêche (MEFCP) et le Fonds Mondial pour la Nature (WWF-international).* Signé : pour le Fonds Mondial pour la Nature, M. Marc Languy, Directeur pour l'Afrique Centrale; pour la République Centrafricaine, S.E. Lambert Lissane-Moukove, Ministre des Eaux, Forêts, Chasse et Pêche.

### TCHAD

#### Zakouma

*Accord de Partenariat entre le Gouvernement de la République du Tchad et African Parks Network (APN)*

*pour la gestion et le financement du Parc National de Zakouma (2010).* Signé : pour le Gouvernement de la République du Tchad, le Ministre de l'Environnement et des Ressources Halieutiques M. Hassan Terap; pour African Parks Network, Countries Director, M. Jean Marc Froment.

*Accord de Partenariat entre le Gouvernement de la République du Tchad et African Parks Network (APN) pour la gestion et le financement du Parc National de Zakouma et son Grand Écosystème Fonctionnel (2017).* Signé : pour le Gouvernement de la République du Tchad, représenté par le Ministre en charge des Aires Protégées M. Ahmat Mbodou Mahamat; pour African Parks Network, M. Peter Fearnhead, Président-Directeur Général.

### Ennedi

*Accord de Partenariat entre le Gouvernement de la République du Tchad et African Parks Network (APN) pour l'appui à la création puis la gestion et le financement de la réserve naturelle et culturelle de l'Ennedi (RNCE).* Signé : pour le Gouvernement, le Ministre de l'Environnement et de la Pêche, Dr. Ahmat Mbodou Mahamat; pour African Parks Network, le Directeur des Opérations M. Baudouin Michel.

### CONGO

#### Odzala-Kokoua

*Accord de Partenariat pour la gestion et le financement du Parc National d'Odzala-Kokoua République du Congo (2010).* Signé : pour African Parks Network, le Directeur Exécutif Peter Fearnhead; pour la République du Congo, le Ministre du Développement durable de de l'Économie Forestière et de l'Environnement, Henri Djombo.

*Avenant no. 1. Accord de Partenariat entre le Gouvernement de la République du Congo et African Parks Network du 14 November 2010 Relatif à la gestion du Parc National d'Odzala-Kokoua en mode partenariat public-privé (2017).* Signé : Pour African Parks Network, Peter Fearnhead, Directeur Exécutif; pour la République du Congo, Mme Rosalie Matondo Ministre de l'Économie Forestière, du Développement Durable et de l'Environnement.



### **Nouabalé-Ndoki**

*Accord de Partenariat pour la gestion durable et le financement du Parc National de Nouabalé Ndoki, République du Congo* (2013). Signé : James Deutsch, Directeur Programme Afrique de la WCS; pour le Gouvernement, le Ministre de l'Économie Forestière et du développement Durable, M. Henri Djombo

### **RDC**

#### **Garamba**

*Contrat de Gestion entre l'Institut Congolais pour la Conservation de la Nature et African Parks Network, Kinshasa* (2005). Signé : pour African Parks Foundation, Paul van Vlissingen ; pour l'Institut Congolais pour la Conservation de la Nature, Pasteur Cosma Wilungula Balongelwa.

*Contrat de Gestion du Parc National de la Garamba entre l'Institut Congolais pour la Conservation de la Nature et African Parks Network* ( 2016). Signé : pour African Parks Network, Peter Fearnhead ;pour l'ICCN, Pasteur Dr. Cosma Wilungula Balongelwa.

#### **Virunga**

*Contrat de Gestion entre l'Institut Congolais pour la Conservation de la Nature et L'Africa Conservation Fund (UK)* (2011). Signé : pour l'Africa Conservation Fund-UK, Jan Blonde Nielsen et S.E. Francois Xavier de Donnea; pour l'ICCN, Pasteur Cosma Wilungula Balongelwa et Yves Mobanda Yogo.

*Contrat de Gestion entre l'Institut Congolais pour la Conservation de la Nature et la Virunga Foundation*

(2015). Signé : pour Virunga Foundation, Mr. Francois Xavier de Donnea et Mr. Jan Blonde Nielsen; pour l'ICCN, Pasteur Dr. Cosma Wilungula Balongelwa.

#### **Salonga**

*Protocole d'Accord spécifique définissant les modalités de Cogestion du Parc National de la Salonga entre l'Institut Congolais pour la Conservation de la Nature et le World Wide Fund for Nature* (2015). Signé : pour le WWF, Jean Claude Muhindo; pour l'ICCN, Pasteur Cosma Wilungula Balongelwa.

#### **Upemba-Kundelungu**

*Contrat de Gestion du complexe Upemba-Kundelungu (CUK) entre l'Institut Congolais pour la Conservation de la Nature et Forgotten Parks Foundation* (2017). Signé : pour Forgotten Parks Foundation, Dr Peter Blomeyer; pour l'ICCN, Pasteur Dr. Cosma Wilungula Balongelwa.

### **RWANDA**

#### **Akagera**

*Accord de partenariat public-privé entre le Rwanda Development Board et l'African Parks Network concernant la gestion et le financement du parc national de l'Akagera* (2010). Signé : pour African Parks Network, Peter Fearnhead;pour Rwanda Development Board, John Gara.