



## **Commission des Forêts d'Afrique Centrale**

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

# **GUIDE SOUS REGIONAL DE BONNES PRATIQUES POUR LA GESTION DES AIRES PROTEGEES EN MODE PARTENARIAT PUBLIC – PRIVE (PPP) EN AFRIQUE CENTRALE**



## **SÉRIE POLITIQUE N° 11**





**Commission des Forêts d'Afrique Centrale**

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

**GUIDE SOUS REGIONAL DE BONNES PRATIQUES  
POUR LA GESTION DES AIRES PROTEGEES  
EN MODE PARTENARIAT PUBLIC – PRIVE (PPP)  
EN AFRIQUE CENTRALE**

**SÉRIE POLITIQUE N° 11**

***Photo de couverture: Entrée du Parc National de Zakouma (Tchad), © Paul Scholte***

Copyright © Secrétariat Exécutif de la COMIFAC juin 2018 Pour plus d'informations, contacter l'adresse suivante

Secrétariat Exécutif de la Commission des Forêts d'Afrique Centrale

BP : 20818 Yaoundé Cameroun

Tél. : (+237) 222 21 35 11 / (+237) 222 21 35 12

Fax. : 222 20 48 03

Courriel : [comifac@comifac.org](mailto:comifac@comifac.org) Site web : [http : //www.comifac.org](http://www.comifac.org)

Youtube: [https://www.youtube.com/channel/UC\\_T8y94Bg4TSJLPFTeD20YQ](https://www.youtube.com/channel/UC_T8y94Bg4TSJLPFTeD20YQ)

# SOMMAIRE

---

Préface.....	iii
Remerciements .....	v
Liste des acronymes/abréviations .....	vi
<b>CHAPITRE I : CONTEXTE .....</b>	<b>1</b>
1.1. Contexte et justification .....	1
1.2. Objectifs .....	2
<b>CHAPITRE II : GENERALITES SUR LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVE.....</b>	<b>4</b>
2.1. Les variantes de gouvernance des aires protégées.....	4
2.2. Concept de Partenariat Public-Privé (PPP).....	6
2.3. Partenariats Public -Privé et aires protégées .....	7
2.3.1. Rappel historique .....	7
2.3.2. Nouvelles approches des PPP et les parcs aux USA .....	9
2.3.3. Les contrats PPP aux USA .....	13
2.4. Différents modèles PPP dans les aires protégées en Afrique .....	14
2.5. Leçons apprises .....	15
<b>CHAPITRE III : BONNES PRATIQUES POUR LE DEVELOPPEMENT DES PPP-AP EN AFRIQUE CENTRALE .....</b>	<b>19</b>
3.1. : Bonnes pratiques à la phase d'identification et de préparation du projet.....	20
<i>Encadré n°1 : Pertinence et contenu d'un cahier de charges pour l'appel à candidatures (ouvert ou restreint) .....</i>	<i>23</i>
<i>Encadré n°2 : Pertinence et contenu de l'offre du PP .....</i>	<i>24</i>
3.2. : Bonnes pratiques à la phase de contractualisation d'un PPP-AP .....	26
3.2.1. : Contrat à but lucratif .....	28
<i>Encadré n°3 : Contenu d'un contrat PPP-AP à but lucratif .....</i>	<i>29</i>
3.2.2. Contrat à but non lucratif .....	30
<i>Encadré n°4 : Contenu d'un contrat PPP-AP à but non lucratif .....</i>	<i>32</i>
3.3. Bonnes pratiques à la phase de mise en œuvre d'un PPP-AP .....	33
<i>Encadré n°5 : Bonnes pratiques dans la mise en œuvre des contrats PPP-AP .....</i>	<i>35</i>
3.4. Bonnes pratiques pour le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre d'un PPP-AP.....	36
<i>Encadré n°6 : Bonnes pratiques pour garantir la pertinence et l'efficacité des missions de suivi –évaluation .....</i>	<i>37</i>
<b>CHAPITRE IV : QUELQUES LACUNES ET OBSTACLES A EVITER .....</b>	<b>38</b>
4.1. Lacunes et obstacles à éviter dans la phase d'identification et de préparation du projet PPP-AP .....	38
4.2. Lacunes et obstacles à éviter dans la phase de contractualisation du PPP-AP ..	39
4.3. Lacunes et obstacles à éviter dans la phase de mise en œuvre du contrat PPP AP.....	39
4.4. Lacunes et obstacles à éviter dans la phase de suivi évaluation de la mise en œuvre du PPP-AP .....	40
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>41</b>

Recommandations aux potentiels utilisateurs du Guide .....	42
--	----

**ANNEXES .....43**

Annexe n°1 : Canevas indicatif d'un cahier de charge pour appel d'offres pour un projet en mode PPP-AP .....	43
Annexe n°2 : Projet de modèle de contrat PPP à but lucratif.....	45
Annexe n°3 : Projet de modèle de contrat PPP à but non lucratif.....	49
Annexe n°4 : Recommandations des participants à la formation sur les PPP-AP organisée à Douala au Cameroun par le RAPAC et la COMIFAC en 2014 .....	53
Annexe n°5 : Recommandations du Stream 2 de la 16ème Réunion du Partenariat pour les Forêts du Bassin du Congo (PFBC) d'octobre 2016 à Kigali .....	56

**RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES .....58**

**LISTE DES FIGURES**

Figure 1 : Schéma des variantes des modes de gouvernance stratégique et de gestion opérationnelle.....	5
Figure 2 : Schéma de gouvernance par délégation complète.....	9
Figure 3 : Schéma du PPP à but lucratif.....	28
Figure 4 : Schéma du PPP à but non lucratif.....	31

# PRÉFACE

---

Face aux défis liés au besoin de financement durable et d'amélioration de l'efficacité de gestion des aires protégées (AP), notamment des parcs nationaux, les partenariats public-privé ont été adoptés et se sont développés plus récemment avec succès aux USA.

Pour les mêmes raisons, quelques institutions nationales africaines en charge des AP d'Afrique centrale, ont décidé d'expérimenter ce mode de gestion depuis les années 2005. Face à l'intérêt croissant suscité par les premiers résultats enregistrés d'une part, et aux difficultés rencontrées liées aux connaissances limitées, à l'absence de cadre juridique approprié, à la complexité de ce mode de gestion et au contexte particulier de la gestion des AP en Afrique centrale d'autre part, les institutions sous régionales (CEEAC, COMIFAC et RAPAC) ont été interpellées et sollicitées par les institutions nationales en charge des AP pour les aider à mieux connaître et s'approprier ce mode de gestion.

Après l'organisation des sessions de formation et d'un atelier de capitalisation des premières expériences en cours, l'élaboration du présent guide est la première tentative de réponse aux difficultés rencontrées. A ce titre, il constitue un document de référence sur la pratique des PPP appliqués aux aires protégées dans le contexte des pays de l'espace COMIFAC. Il tire sa consistance dans la synthèse des différents rapports d'évaluation et du partage des réflexions sur les premières expériences développées dans la sous-région, ainsi que de l'exploitation des expériences des premiers pays qui l'ont adopté bien avant.

Le présent guide peut être utilisé par les décideurs des institutions nationales en charge des AP au niveau national, en vue de la prise de décisions relatives à la gestion en mode PPP à une aire protégée et de préparer le dossier d'appel d'offre y relatif, ou d'apprécier une proposition spontanée soumise par un partenaire privé particulièrement intéressé par une aire protégée précise.

Ce guide peut être utilisé par les gestionnaires des AP sur le terrain, pour mieux comprendre, participer aux négociations, interpréter et appliquer les contrats PPP.

Enfin, il peut être utilisé par les représentants des différentes parties prenantes, pour mieux apprécier la pertinence et les opportunités qu'offrent les partenariats public-privé pour garantir le financement durable et le fonctionnement régulier des AP qui adoptent ce mode de gestion, ainsi que leur positionnement et leur rôle.

Ainsi, j'invite instamment toutes les parties prenantes impliquées dans la gestion des aires protégées à utiliser ce guide lors de l'établissement des PPP.

Je tiens, à renouveler ma profonde gratitude aux experts des pays de l'espace COMIFAC, aux organisations de la société civile et à tous les partenaires au développement qui ont contribué à la réalisation de ladite stratégie.

***Raymond NDOMBA NGOYE***

*Secrétaire Exécutif de la COMIFAC*



# REMERCIEMENTS

---

Le présent guide sous régional de bonnes pratiques pour la gestion des aires protégées en mode Partenariat Public – Privé (PPP) dans les pays de l'espace COMIFAC a été élaboré sur la base de la capitalisation des expériences recueillies dans la sous-région. Ce travail placé sous la supervision du Secrétariat Exécutif de la COMIFAC a été validé au cours de la huitième réunion du sous-groupe de travail aires protégées et faune sauvage de la COMIFAC, tenue à Douala au Cameroun du 29 au 30 mai 2018.

Ainsi, Secrétariat Exécutif de la COMIFAC adresse ses remerciements à l'ensemble des membres de son sous-groupe de travail aires protégées et faune sauvage pour son engagement, depuis le début du processus d'élaboration du présent guide et pour ses analyses critiques objectives.

Nous réitérons nos profondes gratitude à la Coopération technique allemande qui, à travers son Projet GIZ d'appui à la COMIFAC, a apporté un appui tant sur le plan technique, que financier, pour l'élaboration du présent guide.

Nous adressons nos remerciements au RAPAC pour la bonne collaboration en vue de l'élaboration du présent guide.

Le Secrétariat Exécutif de la COMIFAC est particulièrement reconnaissant aux experts ci-après pour le temps investi et les efforts consentis en vue de l'élaboration de ce guide. Il s'agit de :

- Jean Pierre Agnangoye
- Paul Scholte
- Chouaïbou Nchoutpouen
- Henri Paul Eloma
- Nadège Takougang.

# LISTE DES ACRONYMES/ABRÉVIATIONS

---

AP	: Aire Protégée
APN	: African Parks Network
APT	: Aire Protégée Transfrontalière
CCC	: Congo Conservation Company
CEEAC	: Communauté Economique des Etats d'Afrique Centrale
COMIFAC	: Commission des Forêts d'Afrique Centrale
EPEC	: European PPP Expertise Centre
GIZ	: Coopération technique allemande
ICCN	: Institut Congolais pour la Conservation de la Nature
ONG	: Organisation Non Gouvernementale
PFBC	: Partenariat pour les Forêts du Bassin du Congo
PN	: Parc National
PP	: Partenaire Public
Pp	: Partenaire privé
PPP	: Partenariat Public-Privé
PPP-AP	: Partenariat Public-Privé dans les aires protégées d'Afrique centrale
PTF	: Partenaire Technique et Financier
RAPAC	: Réseau des Aires Protégées d'Afrique Centrale
RCA	: République Centrafricaine
RDC	: République Démocratique du Congo
SGTAPFS	: Sous-Groupe de Travail Aires Protégées Faune Sauvage de la COMIFAC
UICN	: Union Internationale pour la Conservation de la Nature
UNESCO	: Organisation des Nations Unies pour la Culture, les Sciences et l'Education
USA	: Etats Unis d'Amérique
WCS	: Wildlife Conservation Society
WWF	: Fonds Mondial pour la Nature



---

---

# CHAPITRE I : CONTEXTE

---

---

## 1.1. Contexte et justification

Dans le cadre de la mise en œuvre du Plan de Convergence de la Commission des Forêts d'Afrique Centrale (COMIFAC), des avancées certaines ont été réalisées dans la sous-région d'Afrique centrale en matière de création et de gestion des aires protégées (AP) et des complexes d'aires protégées transfrontalières (APT). En ce qui concerne leur gestion, on note quatre modes :

1. gestion en régie, au travers d'une direction du Ministère en charge de la conservation de la nature dans ses attributions (Burundi, Cameroun, Congo, Gabon, RCA, RDC, Sao Tomé et Principe, et Tchad) ;
2. gestion par une Agence, organe technique spécialisé du Ministère de tutelle avec une certaine autonomie administrative et financière, (Congo, Gabon, Guinée Equatoriale, RDC et Rwanda) ;
3. gestion en Partenariat Public Privé (Congo, RCA, RDC, Rwanda et Tchad) ;
4. gestion communautaire (cas de la réserve communautaire de Tayna en RDC et Lac Télé au Congo).

Concernant le mode de gestion en Partenariat Public Privé, le Réseau des Aires Protégées d'Afrique Centrale (RAPAC) et la COMIFAC ont organisé des sessions de formation à Douala, Cameroun aux mois de juin et juillet 2014 au profit des administrations et agences en charge des AP en Afrique centrale. Au terme de ces formations, les participants avaient adopté, entre autres, une recommandation qui exprimait un grand besoin de disposer d'un guide sous régional des bonnes pratiques pour promouvoir les Partenariats Public-Privé comme mode de gestion applicable aux aires protégées (Annexe n°4).

En effet, un exercice de confrontation entre les différents acteurs, parties prenantes dans les PPP en vigueur dans la sous-région a été réalisé dans le cadre d'un événement parallèle organisé par le RAPAC (Annexe n°5) en marge de la 16<sup>ième</sup> réunion du Partenariat pour les Forêts du Bassin du Congo (PFBC) tenue à Kigali en novembre 2016 à Kigali.

Pour donner suite à la recommandation évoquée ci-dessus, la COMIFAC et le RAPAC, avec l'appui de la GIZ, ont organisé un atelier sous régional sur la capitalisation des expériences des PPP-AP en Afrique centrale du 4 au 5 décembre 2017, à Libreville au Gabon. Au regard des résultats obtenus par les premières expériences développées dans la période de 2005 à ce jour, ce mode de gestion suscite un intérêt croissant auprès des Etats et des principaux partenaires techniques et financiers dans les pays membres de la COMIFAC.

A la lumière des premières leçons apprises les pays de la COMIFAC se sont engagés à élaborer un guide de bonnes pratiques pour la gestion des aires protégées en mode Partenariat Public – Privé des (PPP-AP) en Afrique centrale.

## 1.2. Objectifs

Le présent guide a pour objectifs de:

1. présenter les principes de base de la gestion des aires protégées en mode PPP ;
2. assurer le partage des expériences et des meilleures pratiques qui découlent des leçons apprises ;
3. fournir des orientations aux décideurs des institutions nationales et aux gestionnaires en charges des aires protégées qui souhaitent adopter les PPP comme mode de gestion.

Le présent guide peut être utilisé par les décideurs des institutions nationales en charge des aires protégées au niveau national, en vue de la prise de décisions relatives à la gestion en mode PPP à une aire protégée et de préparer le dossier d'appel d'offre y relatif, ou d'apprécier une proposition spontanée soumise par un partenaire privé

particulièrement intéressé par une aire protégée précise. Dans ces cas, le guide permet d'identifier les aspects à analyser et à prendre en compte dans la prise de décision finale.

Le guide peut être utilisé par les gestionnaires des aires protégées sur le terrain, pour mieux comprendre, participer aux négociations, interpréter et appliquer les contrats PPP dans la phase de leur mise en œuvre.

Enfin, le guide peut être utilisé par les représentants des différentes autres parties prenantes, pour mieux apprécier la pertinence et les opportunités qu'offrent les partenariats public-privé pour garantir le financement durable et le fonctionnement régulier des aires protégées qui adoptent ce mode de gestion, ainsi que leur positionnement et leur rôle.

---

---

# CHAPITRE II : GENERALITES SUR LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVE

---

---

L'adoption des partenariats public-privé dans la gestion des aires protégées en Afrique centrale est récente et présente des caractéristiques particulières dans la mesure où les aires protégées sont des biens publics très différents des infrastructures publiques qui ont justifié le recours à ce mode de gestion à son origine. Une des caractéristiques particulières de ce bien est le fait que dans la sous-région, les aires protégées sont perçues avant tout comme des charges pour les Etats, sans contrepartie financière significative. Pour ce fait, elles ne constituent pas un secteur prioritaire pour justifier un grand intérêt pour les investisseurs privés.

## 2.1. Les variantes de gouvernance des aires protégées

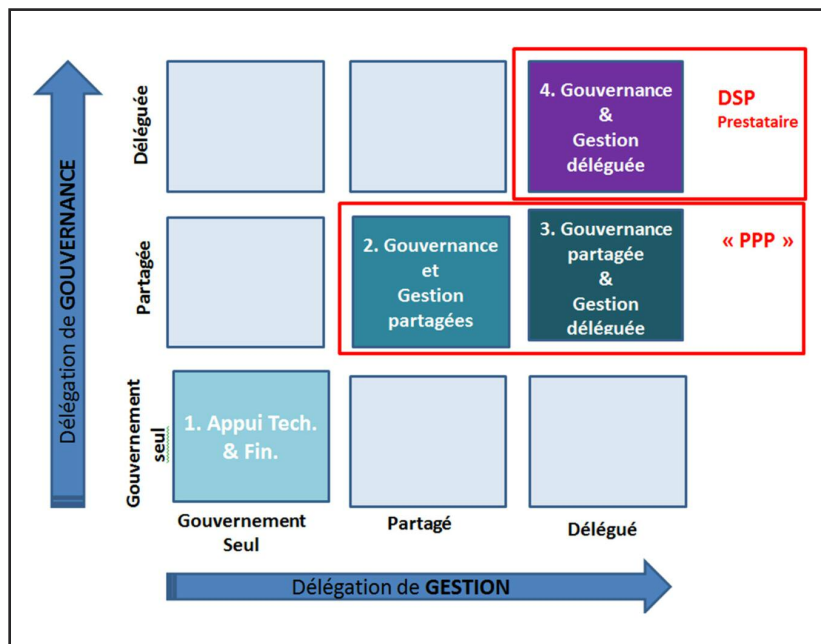
D'après UICN (2016) on note 4 types de gouvernance des aires protégées:

- (i) **Variante 1** : le Gouvernement assure la gouvernance stratégique seul et sollicite les appuis des partenaires techniques et financiers pour la gestion opérationnelle (un ou plusieurs partenaires techniques et financiers agissant en qualité de conseillers, sans pouvoir de décision) ;
- (ii) **Variante 2** : le Gouvernement partage la gouvernance stratégique et la gestion opérationnelle avec un partenaire du secteur privé ;
- (iii) **Variante 3** : le Gouvernement partage la gouvernance stratégique avec un partenaire privé et lui délègue la gestion opérationnelle ;
- (iv) **Variante 4** : le Gouvernement stratégique délègue complètement la gouvernance stratégique et la gestion opérationnelle à un partenaire privé.

Sur les quatre types de gouvernance, le présent guide traite exclusivement de la gouvernance partagée ou déléguée à travers une implication partielle ou totale d'un partenaire privé dans la planification et la mise en œuvre des actions de gestion et de valorisation des aires protégées.

Le Rwanda par exemple applique le type de gouvernance de la variante 3, où l'Etat garde un droit de veto sur certains aspects, conformément à sa loi sur les PPP.

Les partenariats public-privé constituent un mode de commande et de passation de marché qui diffère des pratiques classiques en manière de planification, d'exécution des travaux et de prestation des services publics, avec une forte implication des établissements ou organisations diverses relevant du secteur privé. Cette implication se fait par délégation partielle ou totale de la responsabilité du gouvernement en tant que maître d'ouvrage, à une entité privée suivant les variantes représentées dans la figure n°1 ci-après :



**Figure 1:** Schéma des variantes des modes de gouvernance stratégiques et de gestion opérationnelle (Source: Dr Paul SCHOLTE) sur la base du mémoire de Mme Baghai)



## 2.2. Concept de Partenariat Public-Privé (PPP)

Selon Setym International dans son « Module 11 de la formation sur la gestion des projets en mode PPP appliqué aux aires protégées », on parle en général de Partenariat Public et Privé lorsque le secteur public et le secteur privé collaborent dans le cadre d'un contrat pour réaliser des projets d'infrastructures publiques comme par exemple des routes, des chemins de fer, des hôpitaux, des écoles qui présentent les caractéristiques communes suivantes :

- i. Un contrat à long terme entre une autorité publique (ci-après « **Autorité** ») et une entreprise du secteur privé (ci-après « la société projet » ou « **le partenaire privé** ») visant en premier lieu la prestation de services, et non la construction d'un ouvrage ;
- ii. Le 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 ;
- iii. L'accent mis sur les obligations imposées au partenaire privé, exprimées sous forme de résultats et non pas de moyens, en prenant en compte l'ensemble du cycle de vie du projet et non seulement sa phase de construction ;
- iv. Le recours à des financements privés (souvent par le biais de la technique de financement du projet ou « project financing ») qui sous-entend le transfert de certains risques au secteur privé ;
- v. Des paiements au partenaire privé qui reflètent la performance des services effectivement rendus. La société projet peut être rémunérée directement par les usagers du projet (comme c'est cas d'une concession pour une autoroute à péage), par l'Autorité (par exemple par le paiement d'une redevance de services ou de péages virtuels) ou par la combinaison de ces deux sources ;
- vi. La justification du recours à un PPP plutôt qu'aux autres modes de commande publique repose sur l'idée généralement acceptée selon laquelle un partage optimal des risques entre les partenaires public et privé engendre un bilan coûts/avantages (critère dit de l'efficience ou de la «value for money ») plus favorable pour le secteur public et, pour la société;

- vii. Les PPP sont toutefois plus complexes que les modes dits «classiques» de commande publique. Ils requièrent une préparation et une planification plus détaillées, ainsi qu'une gestion adaptée de la phase de passation du contrat permettant de stimuler la concurrence entre les candidats, ce qui manque dans la pratique actuelle de PPP en Afrique Centrale (suivant Guide EPEC des PPP).

## 2.3. Partenariats Public -Privé et aires protégées

### 2.3.1. Rappel historique

Selon SETYM International, « à l'origine, les PPP ont été conçus et développés comme mode d'acquisition pour les grands marchés de construction des infrastructures publiques et de prestation de services relevant du domaine public, notamment en Angleterre, aux USA, au Canada et autres pays développés.

Ce modèle de passation de marché existe au Royaume Uni depuis 1992. Depuis le début des années 1990, une centaine de transactions en PPP avec des consortiums du secteur privé ont été conclues dans le cadre de la relance de la politique du gouvernement Britannique « Private Finance Initiative (PFI) » en 1997.

Au Canada, le Décret 65-2006 a été adopté au Québec en application de la Loi sur l'Agence des partenariats public-privé.

2500 projets d'infrastructures en PPP ont été lancés dans les pays en développement dont la Côte d'Ivoire et le Ghana en Afrique, entre 1990 et 2001 pour un montant de 750 milliards de dollars. A cet effet, les pays en développement constituent la principale aire géographique de recours aux partenariats public-privé, les institutions financières internationales – Fonds Monétaire International (FMI) et Banque Mondiale – les ayant promus comme l'un des principaux instruments de réforme de la gestion publique.

Les partenariats public-privé (PPP) sont devenus un outil d'approvisionnement de plus en plus important pour les gouvernements désireux d'acquérir ou de moderniser des infrastructures»

Pour les mêmes raisons qui avaient justifié l'adoption de ce mode

d'acquisition et de gestion des marchés publics, les PPP se sont étendus au financement et gestion des parcs de l'Etat. Les principales raisons de cette évolution sont :

1. les défis budgétaires aux niveaux des parcs des États suite à la crise financière ;
  - (i) la compétition entre les parcs pour obtenir leur part du budget (de plus en plus petit) alloué par le pouvoir public ;
  - (ii) le souci de libérer plus de budget pour l'éducation, la santé, la sécurité et autres secteurs d'intervention prioritaires pour les Etats ;
  - (iii) plusieurs États ont voulu que les parcs deviennent autonomes financièrement pour cesser de drainer les fonds publics ; ainsi, sur un total de 6.000 sites, plusieurs centaines de parcs ont été fermés au public ou ont vu leurs services amputés (à titre indicatif, uniquement en Californie, en 2012, il y a eu un déficit cumulé d'un milliard USD liés aux réparations reportées ou déficientes) ;
  - (iv) les défis budgétaires récents n'ont fait qu'amplifier la tendance observée sur le manque d'entretien des infrastructures vieillissantes.

Par contre, à côté de ces défis, on a constaté que :

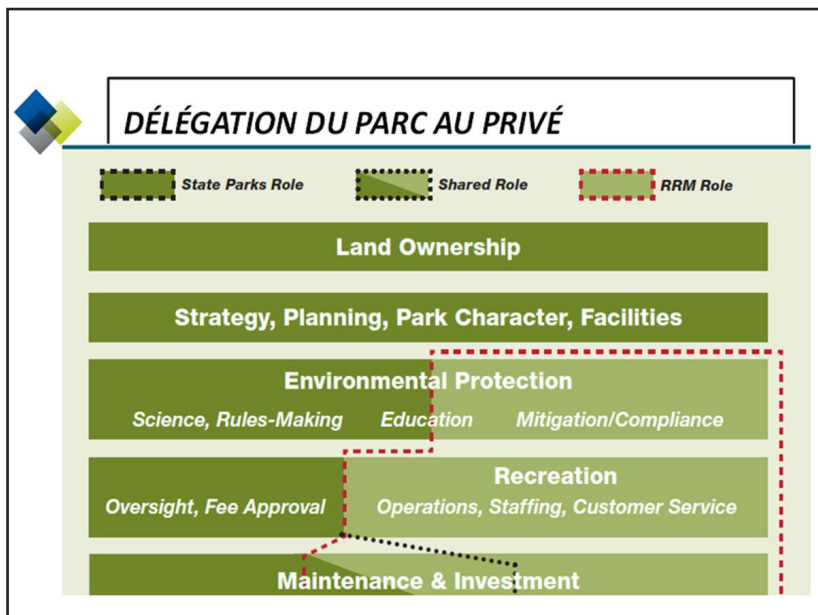
- (v) les 6.000 sites des parcs reçoivent environ 725 millions de visiteurs annuellement ;
  - (vi) cette popularité pourrait être transformée de la situation d'un centre de perte financière à un centre de profits, de manière à permettre de garder les parcs ouverts et bien entretenus, sans imposer un fardeau additionnel sur les payeurs de taxes, en utilisant les partenariats public-privé ;
2. plusieurs États utilisaient déjà des concessionnaires privés pour les activités commerciales dans les parcs comme la restauration, la Marina, l'hébergement, incluant les sites de camping, location d'équipements etc. Dans cette logique, le partenariat avec les ONG locales pour les activités d'interprétation et de guide est le modèle le plus répandu dans la gestion des parcs par le secteur public ;

3. une ONG (Central Park à New-York) assurait la gestion d'un parc. Le financement de certains aménagements des parcs et de la plupart des zoos était obtenu via des dons, des fondations privées (**PPP Sans But Lucratif**) ;
4. l'exécution de certaines opérations d'entretien (ramassage des déchets, nettoyage des toilettes, aménagement paysager, etc.) était contractée avec le privé (**PPP à But Lucratif**).

### 2.3.2. Nouvelles approches des ppp et les parcs aux usa

Le rôle du privé dans la gestion des Parcs a été repensé et a évolué vers une **délégation complète des opérations de gestion du parc en mode PPP** (Whole Park Concession PPP), à travers un contrat à long terme déléguant la gestion complète du parc à un privé et axé sur les résultats ou sur la performance.

Cette approche est résumée par la figure n°2 ci-dessous :



**Figure 2** : Schéma de gouvernance par délégation complète (source Setym International)

Suivant cette approche les responsabilités sont clairement réparties entre l'Etat et le partenaire privé comme il suit:

**(1) L'État demeure propriétaire de l'aire protégée et assure :**

- (i) les décisions stratégiques et la vision à long terme du parc ;
- (ii) l'élaboration du Plan d'aménagement ;
- (iii) la définition des caractéristiques ou conditions désirées du parc ;
- (iv) le Contrôle des décisions sur les politiques des parcs relatives aux initiatives environnementales et à la détermination des tarifs d'entrée ;
- (v) la planification des investissements en infrastructures.

**(2) Le secteur privé s'occupe généralement de :**

- (i) la gestion opérationnelle du parc ;
- (ii) l'entretien du parc et de ces installations (nettoyage des rebus et, aménagements paysagers etc.) ;
- (iii) l'apport de financements privés pour des projets d'infrastructures quand le contrat est de longue durée.

*NB: Les obligations d'exploitation et de performance qui incombent au privé peuvent prendre plusieurs centaines de pages pour la gestion d'un seul parc. L'État assume les frais liés à la gestion des contrats, au programme de conservation et au suivi.*

**(3) La durée et le partage des revenus sont déterminés sur les bases suivantes :**

- (i) la durée de la délégation de la gestion (concession) est fixée entre 5 et 10 ans ; les revenus du partenaire privé sont assurés via les tarifs et permis ;
- (ii) la durée de la délégation (concession) est fixée entre 15 et 20 ans, lorsqu'elle inclut l'aménagement et la construction des

infrastructures; les revenus du partenaire privé sont assurés via les tarifs et permis ;

- (iii) généralement les subventions publiques ne sont plus nécessaires ;
- (iv) le privé paye des frais annuels de concession à l'État en tant que loyer, généralement sur la base d'un pourcentage (%) des revenus totaux annuels générés par le parc.

#### **(4) Le partage et le transfert des risques s'effectuent sur les bases suivantes :**

- (i) risques de revenus (risques de demande): le risque de faillite incite le privé à se dépasser pour avoir des revenus. Si l'État assurait un revenu minimum aux employés, mais il ne garantirait pas la même incitation à la performance ;
- (ii) risques d'opération/exploitation ;
- (iii) l'entretien des bâtiments (à négocier au moment d'attribuer le contrat pour préciser qui paye pour la réhabilitation des infrastructures);
- (iv) risques légaux (poursuites liées à la gestion du parc) ;
- (v) risques de dépassement des coûts et des délais de construction (seul le privé sera pénalisé en cas de mauvaise gestion des projets).

#### **(5) La responsabilité de l'application de la Loi incombe à l'Etat :**

- (i) l'application de la loi (sécurité) est l'unique responsabilité qui n'est pas déléguée au privé ;
- (ii) le privé fait respecter les règles du parc, mais fait appel aux gardes de l'État en cas de problème ; tout comme le ferait un hôtel ou un restaurant en cas de danger ou de menace, il fait intervenir les forces de maintien de l'ordre.

## **6) Le partenaire Privé a l'obligation de rendre des comptes :**

Le partenaire privé est tenu par l'obligation de divulgation des informations financières sur:

- (i) les revenus totaux dont dépend le montant des loyers à payer ;
- (ii) le nombre de chambres/sites de camping occupés sur une base quotidienne ;
- (iii) le registre du nombre de visiteurs par jour doit être régulièrement tenu ;
- (iv) le taux d'occupation par mois ;
- (v) le total des revenus en droit d'entrées et permis par mois ;
- (vi) le total des taxes (Droits d'entrée par exemple, ou autres types de taxes selon les pays).

## **(7) L'évaluation des offres au moment de la sélection du partenaire privé se fait sur la base des critères ci-après par ordre de priorité :**

- (i) le plan opérationnel proposé (employés, règles, services offerts, etc.) ;
- (ii) les expériences du soumissionnaire et références ;
- (iii) les capacités financières du soumissionnaire ;
- (iv) les tarifs et montants des permis proposés (les plus bas semblent meilleurs pour attirer plus de visiteurs) ;
- (v) le pourcentage de partage des revenus proposé comme paiement.

## **(8) Le mode de rémunération de l'État est fixé ainsi qu'il suit :**

- (i) les revenus partagés entre 5 et 18% des revenus totaux ;
- (ii) les services de l'État peuvent aussi choisir un mode de paiement forfaitaire (prix fixe payé par le partenaire) ;
- (iii) parfois, lors de la passation des marchés, l'État fixe un loyer minimum que les soumissionnaires doivent dépasser dans leurs offres.

- (iv) le choix entre un pourcentage (%) des revenus ou un montant fixe, le plus haut des deux primes sur l'autre à chaque année.

*NB: Les soumissions ont souvent plusieurs centaines de pages.*

### 2.3.3. Les contrats PPP aux USA

Tout contrat de PPP dans les parcs aux USA comporte les 5 éléments suivants:

1. La détermination des tarifs des permis et droits d'entrée, etc. (l'État peut fixer les tarifs et les modes de révision sous recommandation du partenaire ;
2. La définition des services à fournir (ce qui est autorisé ou non, en laissant au privé une certaine flexibilité pour satisfaire les clients) ;
3. La restriction aux modifications permises sur les infrastructures et les modes d'approbation ;
4. Les saisons et heures d'ouverture ;
5. La définition des services à la clientèle.

L'Etat effectue des sondages d'appréciation, fixe les règles de réservation, la politique de remboursement et les normes de propreté des écolodges, etc.

Pour se protéger contre les paiements moins élevés que prévu par le concessionnaire (basé sur les revenus attendus), l'Etat peut requérir une caution ou une garantie d'exécution GARANTIE au concessionnaire (par exemple, l'Etat de Californie a requis un cautionnement d'exécution au partenaire couvrant 100% des loyers prévus au cours des cinq prochaines années. Il s'agit d'un mécanisme de transfert des risques afin de s'assurer que l'état reçoit 100% des paiements des loyers prévus à l'origine dans la passation des marchés, indépendamment du fait que les recettes prévues soient effectivement générées ou non par le parc).

En résumé :

1. les PPP offrent un large éventail d'avantages dans l'exploitation du parc, y compris la viabilité financière, l'optimisation des effectifs et



des opérations, la gestion améliorée des risques, la gestion axée sur les résultats, un bon entretien des installations et beaucoup plus ;

2. les PPP se sont révélés être un outil efficace pour la conservation, pouvant assurer la stabilité dans un contexte d'incertitude financière ;
3. les PPP permettent d'améliorer ou de maintenir ouverts des parcs sous-financés de l'Etat qui deviennent des biens publics autonomes.

*(Source: Setym International, module 11 de la formation sur la gestion des projets en mode PPP appliqué aux aires protégées).*

## 2.4. Différents modèles PPP dans les aires protégées en Afrique

En Afrique, le recours aux PPP-AP s'est fait progressivement suivant les cinq étapes ci-après :

1. le recours aux appuis des partenaires techniques et financiers (PTF) par l'approche « **Projets et programmes** » ;
2. la signature des premiers contrats PPP dans les années 1990 en Afrique anglophone justifiée par les problèmes de financement d'une part et l'influence de la culture du secteur privé d'autre part ;
3. la signature du premier contrat PPP en Afrique francophone au Togo avec la Fondation Franz Weber en 1985, pour la gestion du PN Fazao ;
4. le lancement de la première initiative de PPP en Afrique Centrale en 2005 en RDC pour la gestion des PN Garamba et Virunga en grande période de conflits armés internes et extérieur ;
5. la signature du protocole d'accord-cadre entre le Réseau des Aires Protégées d'Afrique Centrale (RAPAC) et l'African Parks Network (APN) le 14 mai 2009 à Kinshasa, pour promouvoir la conservation et la valorisation des aires protégées d'Afrique Centrale par :

- i. la mise en place de partenariats public-privé, à travers des structures de gestion disposant d'une autonomie technique, financière et administrative, en vue d'assurer une gestion efficace des aires protégées sélectionnées ;
- ii. la sélection/formation/recrutement des gestionnaires disposant de tous les atouts requis pour assurer avec efficacité, la gestion technique, financière et administrative des sites pilotes retenus en accord avec les gouvernements des pays concernés ;
- iii. l'identification, la mobilisation et la mise à disposition des gestionnaires qualifiés d'une part et des ressources nécessaires et indispensables d'autre part, pour assumer les missions assignées en vue de la réalisation des objectifs définis par les plans d'aménagement/de gestion et les plans d'affaires adoptés pour chaque site visé ;
- iv. la réhabilitation/création d'infrastructures appropriées pour la gestion efficace et la mise en valeur des sites sélectionnés ;
- v. la facilitation de la mise en place de mécanismes de financement durables sur le long terme.

Dans le cadre de la mise en œuvre de cet accord cadre, le RAPAC et African Parks Network (APN) ont effectivement promu les négociations qui ont abouti à la signature, en 2010, des accords de PPP pour la gestion respective des PN d'Odzala-Kokoua au Congo et de Zakouma au Tchad. Par la suite, se sont ajoutés les PN de Nouabalé-Ndoki au Congo, de l'Akagera au Rwanda, Chinko en RCA et l'extension du « Grand Zakouma au Tchad. D'autres projets sont actuellement en processus de négociation et signature de nouveaux contrats.

Par contre, les autres pays comme le Burundi, le Cameroun, le Gabon, Sao Tomé et Príncipe ne sont pas encore sur ce chemin.

## 2.5. Leçons apprises

L'atelier de capitalisation des expériences de ces différents modèles de PPP-AP en cours d'exécution à ce jour dans les pays d'Afrique Centrale a permis de faire une analyse critique et de dégager les principales conclusions et leçons apprises ci-après :

1. d'une manière générale, il ressort que toutes les expériences en cours en RDC avec l'APN, la Fondation Virunga et Le Fonds Mondial pour la Nature (WWF), au Congo avec APN, CCC et WCS, au Rwanda avec APN, au Tchad avec APN et en RCA avec le projet CHINKO et APN, donnent à ce jour des résultats globalement satisfaisants. On note qu'aucune expérience n'a été arrêtée à ce jour et que la tendance est plutôt favorable au renforcement du statut de protection et à l'amélioration de l'état de la biodiversité dans les sites bénéficiaires de ce mode de gestion ;
2. initié en RDC depuis 2005 avec 2 parcs nationaux (Garamba et Virunga), le nombre de parcs gérés en mode PPP est passé de 2 à 9 en 2017 dont 3 en RD Congo, 2 au Congo, 1 en RCA, 1 au Rwanda et 2 au Tchad. D'autres projets sont en cours de négociation au Congo avec WWF pour deux nouvelles aires protégées en création en RCA avec WCS et WWF pour le complexe d'aires protégées du Nord-est et le projet Dzanga-Sangha. Ce qui traduit un intérêt croissant des partenaires techniques et financiers pour ce nouveau mode de gestion ;
3. il convient de signaler qu'à travers les avenants établis ou en cours de négociation (entre l'ICCN, APN et la Fondation Virunga) d'une part et les nouveaux contrats signés très récemment et en cours de négociation (entre le Congo et WWF) d'autre part on note une évolution remarquable portant sur la forme et le contenu des nouveaux contrats. Cette évolution positive corrige certaines lacunes identifiées à l'issue des premières missions d'évaluation et intègre les principales leçons apprises tirées des différents modes de gouvernance en mode PPP applicables à la situation particulière des aires protégées. Ils traduisent en même temps une amélioration des connaissances des principes et règles de base qui régissent le management des projets en mode PPP par les principales parties prenantes à, la suite des ateliers de formation et de capitalisation des expériences en cours dans la sous région, sous l'impulsion des organisations sous régionales (COMIFAC et RAPAC, avec les appuis de leurs principaux partenaires techniques et financiers.

Les principales avancées enregistrées sont d'ordre stratégique, opérationnel, technique, écologique, financier et socio-économique. Ce qui s'est traduit pratiquement par :

1. le financement assuré des frais récurrents de base pour le fonctionnement continu des structures de gestion opérationnelle (équipes de surveillance et de lutte anti braconnage renforcées, dotées d'équipements appropriés, formées et bien rémunérées) ;
2. le recul de la dégradation de la biodiversité et l'accroissement des populations de certaines espèces qui étaient gravement menacées de disparition dans certains sites (éléphants, gorilles et autres) ;
3. le regain de confiance des bailleurs de fonds ;
4. la professionnalisation des personnels nationaux ;
5. la promotion du tourisme et de la valorisation économique des sites ;
6. la création d'emplois directs et indirects ainsi que l'amélioration consécutive relative aux conditions de vie des populations riveraines des aires protégées bénéficiaires ;
7. la contribution au développement des communautés locales.

Toutefois, les difficultés et contraintes diverses ont été rencontrées d'un pays à l'autre en fonction de leurs particularités. Les principales difficultés et contraintes rencontrées sont particulièrement d'ordre administratif, juridique, sécuritaire, de l'application des lois, ainsi que culturel, sociologique et psychologique. Elles se sont traduites par :

1. la faible implication des représentants du Partenaire Public dans la phase de préparation et de mise en œuvre des contrats de partenariat ;
2. les divergences dans l'interprétation et l'application des contrats ;
3. les conflits d'intérêts, les confusions des rôles et les luttes d'influence ;
4. l'esprit d'exclusion, les pratiques discriminatoires et les complexes de supériorité (notamment dans le recrutement et la responsabilisation des experts) ;

5. les violations fréquentes de certaines clauses du contrat et des dispositions légales et réglementaires en vigueur dans les pays ;
6. l'impunité à l'égard des braconniers ;
7. le manque de transparence dans certains cas, notamment dans la gestion des subventions issues des organisations internationales par le partenaire privé;
8. la faible implication du partenaire public (PP) dans la prise de certaines décisions stratégiques d'une part et la non observation de certaines dispositions de l'accord ou décisions prises de commun accord par le partenaire privé (Pp) qui a tendance à faire sa propre volonté d'autre part ;
9. la faible appropriation des projets par les experts locaux au profit des experts expatriés, soit du fait de leur marginalisation, soit par leur faible engagement.

*(Sources : Présentations de Dr Paul SCHOLTE (GIZ) basée sur une présentation de Mr David BRUGIERE (BRL) et mémoire de Ms Mujon Baghai, de Mr Jean-Pierre AGNANGOYE (Consultant indépendant) et de Mr Benjamin BALONGELWA (ICCN) à l'atelier capitalisation des expériences PPP-AP en Afrique Centrale, Libreville, 4-5 décembre 2017 et protocole d'accord cadre RAPAC-APN du 14 mai 2009).*

---

---

## CHAPITRE III : BONNES PRATIQUES POUR LE DEVELOPPEMENT DES PPP-AP EN AFRIQUE CENTRALE

---

---

Les principaux résultats de l'atelier de partage et de capitalisation des expériences des PPP-AP dans la sous région, organisé par la COMIFAC et le RAPAC, ont permis de dégager les grandes lignes d'orientations pour l'élaboration du présent guide relatif aux bonnes pratiques pour le développement des initiatives de gestion des aires protégées en mode PPP, dans le contexte de l'Afrique Centrale.

Sur la base des concepts et principes généraux qui régissent les PPP d'une part, et des principales leçons apprises des expériences en cours dans la sous-région et ailleurs d'autre part, les bonnes pratiques identifiées sont rattachées à chacune des quatre phases ci-après du processus de développement d'un projet en mode PPP, tel que convenu lors de l'atelier, à savoir:

- 1.- Phase d'identification et de préparation du projet ;
- 2.- Phase de contractualisation ;
- 3.- Phase de mise en œuvre de l'Entente (Contrat PPP-AP) ;
- 4.- Phase de suivi et d'évaluation du Contrat.



Travaux de la 7<sup>ème</sup> réunion du Sous-groupe aires protégées et faune sauvage de la COMIFAC sur la capitalisation des expériences de gestion des aires protégées en mode PPP (décembre 2017 à Libreville) © Paul Scholte

### 3.1. : Bonnes pratiques à la phase d'identification et de préparation du projet

La mise en œuvre de manière satisfaisante de la décision de placer une aire protégée sous gestion en mode PPP et du contrat qui en découle dépend fondamentalement de la bonne conduite de la phase initiale d'identification et de préparation du projet. A cet effet, cette phase doit permettre à chacun des partenaires en général et particulièrement au partenaire public (PP) de répondre à certaines questions fondamentales et surtout de bien déterminer les motivations, les objectifs et les principaux résultats attendus, ainsi que les moyens requis et les modalités à observer pour leur réalisation.

Les critères et la procédure de sélection du partenaire privé (Pp) doivent être clairement définis pour éviter les non-dits et les

conséquences négatives qui apparaîtront inévitablement dans les phases suivantes du processus.

L'existence d'un cadre juridique devant servir de socle est importante. Le Rwanda par exemple dispose d'une loi sur les PPP (Loi N° 2016-14 du 2 mai 2016 régissant les Partenariats Public Privé au Rwanda), qui constitue un cadre juridique de référence, prenant aussi en compte les aires protégées. La République Centrafricaine, dans son nouveau code de la faune encore en préparation, prévoit aussi le mode de gestion en mode Partenariat Public Privé.

Les questions et autres aspects importants que le PP doit avoir à l'esprit et présenter au Pp de manière claire et conséquente sont:

1. le statut juridique, la catégorie et l'état de conservation de l'aire protégée concernée ;
2. l'existence ou non d'un plan d'aménagement/de gestion et d'un plan d'affaires ;
3. les compétences et exigences requises du Pp recherché ou identifié ;
4. les résultats et performances à requérir du Pp, assortis d'indicateurs simples, objectivement vérifiables, à présenter dans un cadre logique préalablement établi et adopté de commun accord ;
5. le caractère du partenariat envisagé (partenariat à but lucratif ou non lucratif) ;
6. la détermination des pouvoirs et risques que le PP s'engage à assumer et ceux qu'il souhaite transférer au Pp qui l'accepte ou rejette ;
7. le mode de gouvernance envisagé et les arrangements institutionnels correspondants (gouvernance partagée ou entièrement déléguée), ainsi que les procédures techniques, administratives et financières à observer dans la gouvernance opérationnelle ;
8. les modes et mécanismes de financement envisagés, ainsi que les questions de rémunération des prestations du Pp ou de la couverture des différents frais liés à la mise en œuvre du projet.

L'ensemble des informations et réponses à toutes les questions sur les



points énumérés ci-dessus doit être consigné dans un document regroupant les principales exigences d'ordre technique, administratif et financier qui constitue le cahier de charges que le PP doit élaborer et soumettre aux potentiels Pp par appel d'offres ou par consultation restreinte.

Les questions et autres aspects importants que le Pp doit exposer avec clarté au PP sont:

1. les raisons de son intérêt et de son engagement à vouloir s'impliquer dans la gestion de l'AP concernée ;
2. la nature de ses apports (techniques, financiers, management stratégique et/ou opérationnel) ;
3. ses expériences dans la planification et gestion des AP en général, et en mode PPP en particulier ;
4. la nature des risques qu'il est capable et accepte d'assumer, et à quelles conditions ;
5. les sources de financement existantes et potentielles qu'il est capable de mobiliser ;
6. le caractère de ses interventions et de ses intérêts (but lucratif ou non lucratif) ;
7. les conditions de rémunération de ses prestations/interventions ou de compensation des divers frais liés à ses interventions ;
8. la projection des résultats attendus et de l'évolution de l'état du site à moyen et long terme en rapport avec le cadre logique du projet.

Toutes les informations relatives aux points évoqués ci-dessus ainsi que les réponses données au cahier de charges soumis par le PP doivent être consignées dans un document qui constitue l'offre technique du Pp potentiel.

A cette phase de préparation, un état des lieux avec des statistiques est indispensable. Cet état des lieux permet de ressortir le bilan diagnostique de l'état réel dans lequel se trouve l'aire protégée avant la signature du contrat de PPP, afin de mieux l'apprécier. Il permettra d'avoir des critères d'évaluation de l'évolution de l'aire protégée.

Les points énumérés ci-dessus auxquels le PP et le Pp doivent se référer pour l'élaboration du cahier de charges d'une part et l'offre technique et financière d'autre part sont indicatifs et non exhaustifs.

Il convient de souligner qu'il y a deux types de partenariat public-privé en fonction des buts visés par le Pp (but lucratif ou non lucratif). La différence entre les deux types est synthétisée au point 3.2.

### Encadré 1 :

#### **Pertinence et contenu d'un cahier de charges pour l'appel à candidatures (ouvert ou restreint)**

Sur la base des points indiqués ci-dessus, le PP doit, sans attendre qu'un potentiel Pp se présente à lui, mettre en place une équipe technique restreinte de préparation des projets PPP-AP au sein de l'institution nationale en charge des aires protégées pour :

1. identifier les aires protégées du réseau national susceptibles de faire l'objet d'un PPP, ce point est d'une importance cruciale ;
2. formuler de manière très claire, les attentes à soumettre au potentiel Pp ;
3. établir une liste de contrôle des principaux éléments à prescrire dans les cahiers de charges à l'attention des soumissionnaires ;
4. établir un cahier de charges spécifique pour chaque aire protégée susceptible de faire l'objet d'un contrat PPP, à faire valider par l'autorité compétente, après consultation de toutes les parties intéressées pour y apporter des compléments et améliorations pertinents ;
5. lancer un appel d'offres ouvert ou procéder par une consultation restreinte des Pp potentiels identifiés.

L'ossature de la structure et les principales prescriptions du cahier de charges sont présentées en **annexe n°1** du présent guide.

## Encadré 2 : Pertinence et contenu de l'offre du Pp)

A l'exception de cas d'une proposition spontanée initiée par un partenaire privé qui manifeste un intérêt très particulier à l'égard d'une aire protégée bien ciblée, les offres émanant des Pp devraient répondre à un appel d'offres lancé par l'institution nationale habilitée à cet effet. Dans tous les cas, même lorsqu'il s'agit d'une offre spontanée issue d'un Pp qui manifeste un intérêt particulier pour la gestion et la valorisation d'une aire protégée précise, celle-ci doit être soumise à l'examen de l'équipe technique restreinte existante ou à mettre en place au sein de l'institution nationale en charge de la planification et de la gestion des aires protégées.

Sur l'instruction de l'autorité compétente de l'institution nationale, l'équipe restreinte procède à l'évaluation des offres reçues suivant une procédure transparente et sur la base des critères et indicateurs bien déterminés dans le cahier de charges standard ou spécifiquement élaboré pour l'aire protégée concernée.

L'équipe chargée de l'évaluation veillera particulièrement aux points suivants :

1. le statut juridique et tous autres documents administratifs et financiers attestant le professionnalisme et la crédibilité du Pp ;
2. les motivations et le caractère des interventions du Pp (but lucratif ou non lucratif) ;
3. les objectifs et résultats attendus en rapport avec les prescriptions du cahier de charges particulier ;
4. la conformité des activités proposées avec la catégorie et le plan d'aménagement/plan de gestion de l'aire protégée ;
5. les mesures proposées pour améliorer l'efficacité et les performances dans la gestion technique et financière de l'aire protégée ;
6. les mesures préconisées pour le renforcement des capacités managériales de l'expertise nationale ;
7. les propositions et engagements visant la mise en place des mécanismes et modalités de financement durable des activités de l'AP ;
8. la nature des engagements que le Pp se propose d'assumer ;
9. la nature et les limites des risques que le Pp accepte d'assumer et dans quelles conditions ;

10. le type de gouvernance proposé, l'étendue et les limites des pouvoirs délégués ;
11. les sources et le mode de financement des investissements et du fonctionnement ;
12. les modalités de rémunération des prestations et/ou d'affectation des revenus générés par la valorisation des potentialités des sites ;
13. les modalités de renforcement des capacités et de transfert des compétences au profit des cadres nationaux ;
14. la prise en compte des autres acteurs dont leur existence et/ou leurs activités ont un impact direct/indirect sur l'aire protégée ;
15. la durée du contrat.

Sur la base du rapport d'évaluation établi par l'équipe restreinte, le soumissionnaire retenu sera invité à négocier et en cas des résultats positifs, signer le contrat de partenariat.



*Camp nomade dans le parc national de Zakouma au Tchad © Paul Scholte*

## 3.2.: Bonnes pratiques à la phase de contractualisation d'un PPP-AP

Quand la phase d'identification et de préparation du projet s'est déroulée suivant les indications contenues dans le précédent chapitre, la contractualisation en est la suite logique pour formaliser l'**Entente** entre l'entité publique compétente et le partenaire privé retenu, par la signature d'un contrat de partenariat public-privé.

A cet effet, les principaux documents de référence pour la rédaction du contrat sont :

1. Les textes portant création et régissant l'organisation et le fonctionnement de l'aire protégée, conformément à la législation nationale ;
2. Le dossier d'appel d'offres ou de consultation restreinte élaboré par le PP qui, dans cette logique, et suivant un modèle standard, s'il existe, propose un projet de contrat adapté aux conditions particulières de l'aire protégée concernée, qu'il soumet au Pp ;
3. L'offre technique et financière soumise par le Pp.

Lorsqu'il s'agit d'une initiative spontanée proposée par un Pp qui justifie l'opportunité et la pertinence de son offre technique et financière, assortie éventuellement d'un projet de contrat, il revient au PP de soumettre cette proposition à l'examen d'une équipe restreinte d'experts (existante ou à mettre en place) pour l'évaluer et émettre un avis motivé à l'attention de l'autorité compétente pour décision et suite à donner au Pp.

L'évaluation du projet se fait sur la base des mêmes critères que ceux définis pour les projets faisant suite à un appel d'offres ou d'une consultation restreinte.

En cas d'acceptation du projet, l'institution nationale compétente et son équipe d'experts engagent la procédure de contractualisation pour formaliser le partenariat.

La négociation commencera par le rappel ou l'énoncé des motivations, les mises au point et clarifications nécessaires d'ordre

général ou sur des questions spécifiques de la part de chacune des parties, notamment sur les aspects ci-après :

1. la situation actuelle de l'aire protégée et les conditions désirées en perspectives à moyen et long terme ;
2. les motivations et les engagements de chaque partie ;
3. le statut juridique du Pp, la nature de ses interventions et le but de son implication (lucratif ou non lucratif) ;
4. les sources et mécanismes de financement envisagés ;
5. l'identification et la répartition des risques ;
6. le mode de gouvernance stratégique et opérationnelle retenu comme le plus approprié ;
7. la durée minimum et maximum du contrat en fonction du mode de gouvernance adopté et du montant des investissements à réaliser ;
8. la conformité de l'Entente avec les lois et règlements en vigueur ;
9. la durée du contrat en fonction du type de gouvernance proposé et de l'importance du programme d'investissements envisagé et de l'origine des fonds mobilisés ou à mobiliser.

Après ces clarifications et mises au point, il sera procédé à l'examen et amendement du projet de contrat élaboré par le PP, ou par le Pp, le cas échéant. A cet effet, chacune des parties s'assurera les conseils des juristes et autres experts en cas de besoin.

L'existence d'un cadre juridique pouvant servir de socle demeure nécessaire.

Avant l'examen des détails du projet de contrat, il est nécessaire et indispensable de préciser s'il s'agit d'un contrat à but lucratif ou à but non lucratif. A cet effet, il faut se référer aux figures n°3 et n°4 et aux encadrés présentés dans les sections 6 et 7 ci-dessous.

### 3.2.1 : Contrat à but lucratif

La figure n°3 ci-après représente le contexte d'un partenariat public-privé à but lucratif. Dans ce cadre, le bien ou équipement public concédé est constitué soit (exceptionnellement) par une aire protégée intégrale, soit (plus attendu) par une concession touristique, soit à travers les infrastructures faisant partie du patrimoine de l'aire protégée. Ce bien ou équipement est concédé au Pp pour en assumer la gestion ou l'exploitation moyennant le paiement d'un loyer au profit de l'entité publique.

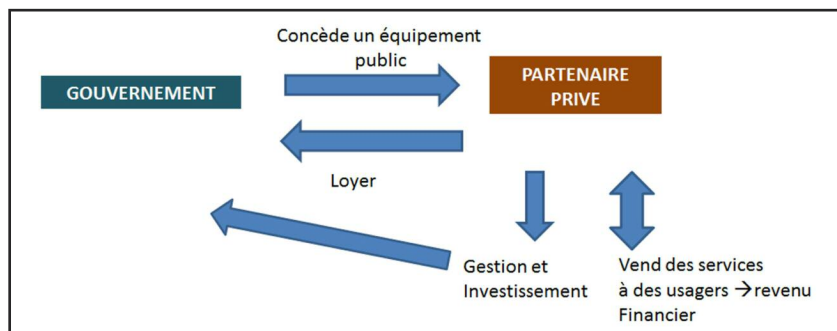


Figure 3: Schéma du PPP à but lucratif

Suivant la figure ci-dessus, qui représente le schéma d'un PPP à but lucratif, il s'agira de répondre aux questions suivantes :

1. Quel est le statut et le caractère juridique du Pp (entreprise commerciale) ;  
Qu'est-ce que le PP concède au Pp ?
2. Quel est le niveau des responsabilités et de risques que le PP délègue au Pp ?
3. Quelle est la nature et le montant des investissements à réaliser ?
4. Quel est le niveau de responsabilité et d'apport du Pp au financement des investissements et des frais de gestion ?
5. Quelles sont les charges que le Pp doit assumer ?
6. Quelles sont les tarifs et les modalités de rémunération des prestations du Pp ?
7. Quelle est l'origine des fonds pour le financement des investissements et des différentes charges de gestion ?

### Encadré N°3 : Contenu d'un contrat PPP-AP à but lucratif

Le contrat PPP à but lucratif est un contrat commercial par lequel, l'entité publique concède, par délégation partielle ou complète, l'organisation des activités de conservation et/ou de valorisation de l'aire protégée à une entité privée, dans les conditions et modalités préalablement exposées, convenues et consignées dans le Contrat d'Entente signé par les représentants des deux entités, dûment mandatés à cet effet.

Les principales caractéristiques du contrat PPP à but lucratif sont, entre autres:

1. contrats axés sur les résultats ; le risque de faillite incite le privé à se dépasser pour avoir des revenus suffisants pour rémunérer ses investissements ;
2. contrats qui s'étendent généralement sur 25/30 ans ;
3. contrats comportant au moins 4 phases (conception, construction, exploitation, rétrocession), avec financement privé ;
4. contrats impliquant la gérance de toutes les étapes du projet par un Pp ;
5. l'État demeure propriétaire de l'aire protégée, assume la prise des décisions stratégiques, détermine la vision et les caractéristiques désirées à long terme. Il approuve le plan d'aménagement/de gestion de l'aire protégée élaboré par ses experts ou le cas échéant par le Pp ;
6. l'Etat Contrôle les décisions sur les politiques du parc relatives aux initiatives environnementales, aux tarifs d'entrées et à la planification des investissements en infrastructures ;
7. le PP en tant que Maître d'ouvrage doit s'effacer et permettre au Pp et ses associés éventuels de gérer chaque phase du projet ;
8. le PP, Maître d'ouvrage assure le suivi et le contrôle du projet par les mécanismes de suivi et d'évaluation définis par le contrat dont la mise en place d'un Comité ou une Commission de Pilotage est à instituer à cet effet ;
9. l'application de la loi (sécurité) reste une des seules responsabilités qui n'est pas déléguée au privé ;
10. l'Etat assume quelques coûts liés à la gestion des contrats et au programme de conservation et de suivi.



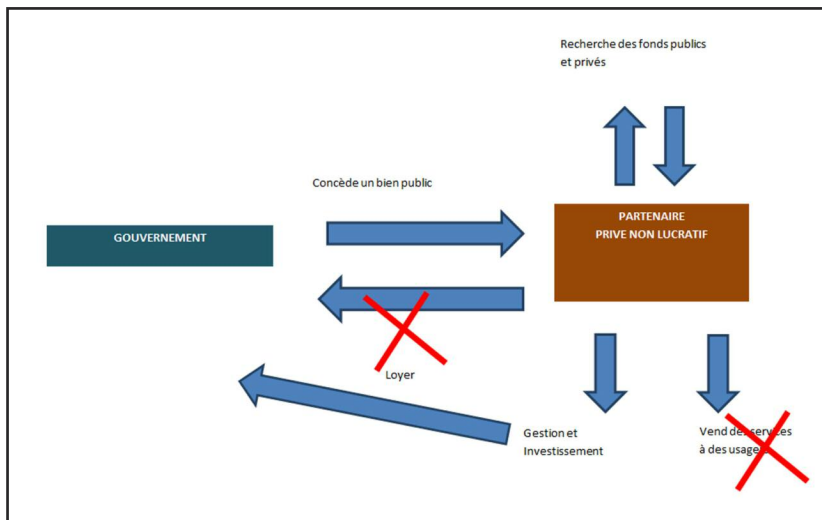
Le Pp assume généralement:

1. la gestion opérationnelle du parc, l'entretien du parc et des installations (nettoyage, aménagement paysagers, rebus, etc.) ;
2. l'apport de financement privé pour les projets d'infrastructures, quand le contrat est de longue durée ;
3. le respect des règles du parc, mais fait appel aux gardes de l'État en cas de problème ; tout comme le ferait un hôtel ou un restaurant qui fait appel aux policiers en cas de danger ou de menace ;
4. la rémunération du Pp par l'exploitation des concessions ou diverses installations relevant du patrimoine de l'aire protégée et le versement d'un loyer ou des redevances au PP ;
5. le paiement des frais annuels de concession à l'État en tant que loyer (un pourcentage (%) des revenus totaux annuels).

La structure et les principales clauses d'un contrat PPP à but lucratif sont synthétisées et commentées dans le modèle indicatif de contrat en **Annexe n°2** du présent guide.

### 3.2.2. Contrat à but non lucratif

La figure n°4 ci-dessous illustre le modèle de partenariat public-privé à but non lucratif qui a pour objet la délégation partielle (gouvernance partagée) ou complète de la gestion d'une aire protégée ou d'une activité spécifique à une entité privée (gouvernance entièrement déléguée), sans intérêt commercial, dans les conditions et modalités préalablement exposées, convenues et consignées dans le Contrat d'Entente signé par les représentants des deux entités, dûment mandatés à cet effet. Ici les règles de gestion relèvent pratiquement du mode de gestion privé.



**Figure n°4 :** Schéma du PPP à but non lucratif

Suivant la figure n°4 qui représente le schéma d'un PP à but non lucratif, il s'agira de répondre aux questions suivantes :

- 1.- le Pp est-il une entité juridique reconnue d'utilité publique et intéressée par l'aménagement et la gestion de l'aire protégée sans contrepartie de quelle que nature ?
- 2.- le Pp est-il une personne morale spécialisée dans la conservation et la valorisation de la nature dans le but de réinvestir les revenus générés dans la conservation après déduction des charges d'exploitation ?
- 3.- le Pp est-il une personne morale ou physique intéressée par la gestion partielle ou intégrale de l'aire protégée et à quelles conditions ?
- 4.- quels sont les apports que le Pp s'engage à fournir au plan matériel ou financier et quels sont les risques qu'il est capable d'assumer pour le compte de l'Etat ? ....

## Encadré n°4 : Contenu d'un contrat PPP-AP à but non lucratif

Les principales caractéristiques d'un contrat PPP à but non lucratif sont, entre autres:

1. l'État demeure propriétaire de l'aire protégée, mais délègue toute ou partie de la gestion du bien public à une entité privée, sans contrepartie financière ;
2. l'État détermine la vision à long terme et les caractéristiques désirées de l'aire protégée à travers le plan d'aménagement/de gestion qu'il approuve. L'exigence du plan de gestion est une nécessité, à la phase d'élaboration du contrat ;
3. l'Etat prend et contrôle les décisions stratégiques sur:
  - les politiques relatives aux initiatives environnementales ;
  - les tarifs d'entrée ;
  - la planification des investissements en infrastructures.
4. le Pp s'occupe des aménagements et des travaux de construction des infrastructures ;
5. le Pp s'occupe de trouver la plupart des fonds nécessaires pour le financement des investissements, des activités opérationnelles et le fonctionnement, à travers les subventions publiques, les dons des fondations privées et autres activités des organisations de bienfaisance ;
6. le Pp fait respecter les règles du parc et fait appel aux gardes de l'État en cas de problème ; dans le cas d'une délégation complète de la gestion au Pp, les gardes de l'Etat sont mis à la disposition du Pp dans les conditions à préciser dans le contrat ou par un texte spécifique annexe au contrat ;
7. le Pp a l'obligation de rendre régulièrement compte aux représentants de l'Etat suivant la périodicité préfinie et à sa demande en cas de besoin ;
8. la gouvernance stratégique est partagée ou partiellement déléguée à travers à travers un Comité de Pilotage ou un Comité de gestion présidée par un représentant de l'Etat et composé par les représentants de l'Etat, du Pp et de toutes autres parties concernées identifiées de manière concertée entre le PP et le Pp ;

9. le contrat PPP à but non lucratif doit avoir une durée supérieure ou égale à 15 ans. Une durée de 5 ans est reconnue comme étant relativement courte pour les contrats de PPP à but non lucratif, qui font allusion à un investissement, un retour sur investissement, l'importance des investissements et la nécessité du temps mis pour les réaliser. Cet intervalle de temps doit être déterminé selon le cas, en tenant compte de la réalité ;
10. la gestion opérationnelle est partagée ou complètement déléguée à travers une Unité de Gestion.

La structure et les principales clauses d'un contrat PPP à but lucratif sont synthétisées et commentées dans le modèle indicatif en **annexe n° 2** du présent guide.

### 3.3. Bonnes pratiques à la phase de mise en œuvre d'un PPP-AP

La mise en œuvre d'un projet en mode PPP constitue la phase opérationnelle de l'Entente conclue entre le partenaire public (PP) et le partenaire privé (Pp), pour collaborer dans la réalisation dudit projet. A cet effet, il convient de rappeler les principales caractéristiques ci-après, communes aux projets conçus pour être gérés en mode PPP :

1. une mise en œuvre sous tendue par une **Entente /Contrat à long terme**, visant en premier lieu la prestation de services ;
2. une obligation qui s'impose au Pp sous la forme de résultats et non pas de moyens ;
3. 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 ;
4. un recours aux financements privés qui sous –entend transfert de certains risques financiers au secteur privé.

A ces caractéristiques communes, il faut ajouter celles liées particulièrement au contrat PPP à but lucratif ou à but non lucratif indiquées respectivement dans les encadrés n°3 et 4 ci-dessus.

La mise en œuvre est la phase la plus longue et qui détermine de fait le succès ou l'échec du projet. C'est la bonne ou mauvaise formulation, compréhension, interprétation et observation des clauses du contrat qui détermine les bonnes ou mauvaises pratiques susceptibles de favoriser ou de compromettre le projet.



*Projet communautaire autour du parc des Virunga en RDC © Paul Scholte*

## Encadré n°5 : Bonnes pratiques dans la mise en œuvre des contrats PPP-AP

Sur la base des caractéristiques communes et particulières rappelées ci-dessus, on peut noter les principales bonnes pratiques communes ci-après, à observer dans la mise en œuvre de tout projet géré sur la base d'un contrat PPP qu'il soit à but lucratif ou non lucratif, toutes les parties devant être d'accord avec la définition du contrat à but non lucratif et lucratif :

1. les Etats s'engagent à définir un cadre juridique consacré au PPP dans la gestion des aires protégées avec l'implication de toutes les parties prenantes ;
2. les partenaires et leurs représentants respectifs s'assurent qu'ils ont le même niveau de connaissance et d'interprétation des principes de base qui régissent les partenariats public-privé avant de s'y engager ;
3. les partenaires et leurs représentants respectifs s'accordent parfaitement sur l'objet du partenariat ;
4. les obligations communes clairement définies sont tenues dans les délais impartis par chaque partenaire et ses représentants ;
5. les engagements respectifs de chaque partenaire sont bien maîtrisés et rigoureusement respectés; en cas de difficultés particulières, la partie qui éprouve la difficulté est tenue d'informer l'autre partie en vue de trouver des solutions ;
6. les rôles et responsabilités respectifs bien sont bien compris et assumés avec efficacité par chaque partenaire ;
7. les organes de gouvernance stratégique et de gestion opérationnelle définis sont mis en place et fonctionnent conformément aux normes, procédures et règlements établis (Comité de pilotage, ou Conseil d'administration, Comité de Gestion ou Unité de Gestion ; Commissions d'évaluation et de sélection des candidatures et des offres etc.), ce point mérite une attention très particulière ;
8. la communication est fluide entre les partenaires et leurs représentants respectifs ;
9. les rapports et compte rendu sont faits suivant les périodicités et les formes préalablement convenues ;

10. la transparence dans la gestion est assurée par le respect rigoureux des normes et procédures établies ;
11. les lacunes et manquements divers sont signalés suivant les voies appropriées et remédiés dans les délais souhaités et convenus ;
12. les obstacles identifiés sont traités de manière concertée et le plus rapidement possible avec l'implication de toutes les parties prenantes, notamment les représentants des communautés locales et autochtones ;
13. les décisions des organes de gouvernance sont promulguées et exécutées conformément aux délais impartis ;
14. en cas de litige entre partenaires dans la mise en œuvre du PPP, ces derniers peuvent à défaut d'un règlement à l'amiable faire recours à des institutions compétentes au niveau de la sous-région ou international selon les choix convenus.

### **3.4. Bonnes pratiques pour le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre d'un PPP-AP**

Le suivi et l'évaluation est la dernière phase dans le processus de développement de tout projet. Il est aussi d'une importance capitale pour les projets développés en mode PPP, notamment par le fait que ces contrats sont généralement de longue durée; d'où l'impérieuse nécessité de procéder au suivi et évaluation périodique pour juger de la nécessité et de l'opportunité de les réviser, de les recadrer ou de les résilier au terme de chaque échéance suivant les conclusions et recommandations qui en découlent.

## Encadré n°6 : Bonnes pratiques pour garantir la pertinence et l'efficacité des missions de suivi –évaluation

Qu'il s'agisse de contrats à but lucratif ou non lucratif, les bonnes pratiques identifiées sont :

1. la réalisation des missions de suivi-évaluation suivant une périodicité bien définie dans le contrat ;
2. l'élaboration des termes de références assortis de critères et indicateurs de performance simples et surtout objectivement vérifiables du point de vue des résultats tangibles et des impacts au plan technique (écologique/biologique), financier, économique et social ;
3. la réalisation des missions intermédiaires (annuelles) et à échéance quinquennale (externes) ;
4. la précision des destinataires de chacune des recommandations formulées pour en faciliter le suivi de l'exécution ;
5. l'évaluation des niveaux d'exécution des conclusions et recommandations des différentes missions effectuées, ainsi que des décisions des différents organes de gouvernance stratégique et de gestion opérationnelle.



Barrière électrique autour du parc de l'Akagera au Rwanda © Paul Scholte



---

---

## CHAPITRE IV : QUELQUES LACUNES ET OBSTACLES A EVITER

---

---

Sur la base des principales leçons apprises, il est important aussi de relever quelques lacunes identifiées dont il faut tenir compte dans les quatre phases de développement des PPP pour la gestion des aires protégées.

### 4.1. Lacunes et obstacles à éviter dans la phase d'identification et de préparation du projet PPP-AP

1. l'absence ou la non prise en compte des documents de base pour la planification de la gestion de l'aire protégée lorsqu'ils existent (plan d'aménagement/de gestion et plan d'affaires) ;
2. l'ignorance et le manque d'expérience sur les principes de base qui régissent les PPP en général et leur application dans le contexte spécifique des AP ;
3. la résistance des cadres des Ministères au changement de mode de gestion, en dépit des limites évidentes des pratiques traditionnelles ;
4. la faible implication ou la marginalisation de certaines parties prenantes importantes dans les différentes phases du processus.

## **4.2. Lacunes et obstacles à éviter dans la phase de contractualisation du PPP-AP**

1. l'insertion de clauses contractuelles qui ne correspondent pas au cadre légal et institutionnel en vigueur ;
2. l'omission d'importantes dispositions dans le contrat ;
3. la confusion et l'imprécision dans la formulation de certaines dispositions du contrat ;
4. l'insertion de dispositions contradictoires dans le contrat ;
5. la négociation et la signature du contrat sans une parfaite maîtrise du contexte, des objectifs visés et des résultats attendus.

## **4.3. Lacunes et obstacles à éviter dans la phase de mise en œuvre du contrat PPP AP**

1. la confusion entre les principes et pratiques de la gestion traditionnelle et ceux liés à la gestion en mode PPP encore très peu connus ;
2. la confusion des rôles et responsabilités de chaque partenaire.
3. l'ambiguïté de certaines dispositions des Accords signés qui deviennent sources de conflits d'interprétation ;
4. la mauvaise interprétation et la mauvaise foi manifeste vis-à-vis de certaines dispositions contractuelles ;
5. la mauvaise et/ou l'insuffisante communication entre les représentants du PP et ceux du Pp ;
6. la suspicion et le manque de confiance réciproque ;
7. le manque de transparence et l'inobservation des procédures et normes établies dans la gestion ;
8. la mauvaise foi et la méconnaissance des procédures ;
9. la remise en cause unilatérale de certaines clauses du contrat ;
10. l'attitude démissionnaire du PPP vis-à-vis de ses engagements,

notamment au plan financier et la tendance à reposer la principale charge du financement sur le Pp en même temps qu'il fait prévaloir le sacrosaint principe de la souveraineté et du rôle régalien de l'Etat sur les aires protégées pour revendiquer une certaine suprématie sur le Pp.

#### **4.4. Lacunes et obstacles à éviter dans la phase de suivi évaluation de la mise en œuvre du PPP-AP**

1. l'absence de critères simples et d'indicateurs de performances objectivement vérifiables et préalablement définis ;
2. l'absence de mécanismes internes d'évaluation intermédiaires ;
3. l'imprécision sur les responsables de l'exécution des recommandations formulées par les évaluateurs et la non évaluation de leurs niveaux de mise en œuvre ;
4. la non prise en compte de certains aspects par les évaluateurs en fonction de leurs domaines de compétences.

---

---

# CONCLUSION

---

---

Les PPP offrent un large éventail d'avantages pour le financement, l'efficacité de gestion et la valorisation des parcs qui ont adopté ce mode de gestion, y compris la viabilité financière, l'optimisation des effectifs et des opérations, la gestion améliorée des risques, la gestion axée sur les résultats, un bon entretien des installations et beaucoup plus. Ils ont permis d'améliorer ou de maintenir ouverts les parcs sous financés de l'Etat qui sont devenus ou tendent à devenir des biens publics autonomes, et se sont révélés être un outil efficace pour la conservation, pouvant assurer la stabilité dans un contexte d'incertitude financière.

Les expériences développées jusqu'ici, ont globalement démontré les tendances ci-après qui justifient l'intérêt croissant enregistré chez les principaux partenaires techniques et financiers en faveur de la promotion de ce mode de gestion dans la sous-région d'Afrique centrale à savoir : Le financement assuré des frais récurrents de base pour le fonctionnement continu des structures de gestion opérationnelle (équipes de surveillance et de lutte anti braconnage renforcées, dotées d'équipements appropriés, formées et bien rémunérées), le recul de la dégradation de la biodiversité et l'accroissement des populations de certaines espèces qui étaient gravement menacées de disparition dans certains sites (éléphants, gorilles et autres), le regain de confiance des bailleurs de fonds, la professionnalisation des personnels nationaux, la promotion du tourisme et de la valorisation économique des sites, la création d'emplois directs et indirects ainsi que l'amélioration consécutive relative des conditions de vie des populations riveraines des aires protégées bénéficiaires, la contribution au développement des communautés locales.

Cependant, il convient de signaler que ce mode de gestion ne peut pas s'appliquer à toutes les aires protégées d'une part et que son adoption requiert une bonne préparation et une attention particulière à chacune des étapes de son développement d'autre part.

### Aux cadres dirigeants des institutions nationales en charge des aires protégées

- s'approprier le présent guide pour mieux apprécier la pertinence et les opportunités qu'offrent la gestion d'une aire protégées en mode PPP, et pour mieux préparer et conduire les différentes phases de développement des projets de gestion en mode PPP ;
- établir un bilan diagnostic objectif de l'ensemble des aires protégées des réseaux nationaux respectifs, pour identifier les sites susceptibles de faire l'objet d'appel à manifestation d'intérêt pour leur gestion éventuel en mode PPP et élaborer les cahiers de charges y relatifs sans attendre les propositions spontanées des partenaires techniques ou financiers.

### A toutes les parties impliquées dans le PPP

- définir clairement avec des indicateurs de performance simples et objectivement vérifiables, les objectifs visés et les résultats attendus de la mise en place d'un projet de gestion en mode PPP ;
- définir sans confusion (délégation totale ou gestion partagée) le mode de gouvernance stratégique et de gestion opérationnelle, ainsi que les organes de gestion et les procédures de gestion technique, administrative et financière ;
- définir clairement les paramètres et les structures d'évaluation périodique et les respecter scrupuleusement tant pour les évaluations internes qu'externes ;
- rédiger des clauses de contrats concises et explicites pour éviter toutes confusions et conflits d'interprétation.

# ANNEXES

---

## Annexe n°1 : Canevas indicatif d'un cahier de charge pour appel d'offres pour un projet en mode PPP-AP

### 1.- Introduction :

Indiquer les principales motivations et objectifs justifiant la décision de recourir à la gestion de l'aire protégée visée en mode PPP, ainsi que les principales attentes.

### 2.- Première partie: Présentation générale de l'aire protégée

- i. son statut juridique ;
- ii. sa classification ou catégorie suivant l'UICN, l'UNESCO, le RAPAC etc. ;
- iii. son potentiel écologique, scientifique, éco touristique, touristique et socioéconomique et culturel ;
- iv. son niveau d'organisation et de fonctionnement.

### 3.- Deuxième partie : Présentation des principales prescriptions du plan d'aménagement ou de gestion

- v. les conditions désirées/vision à moyen et long terme ;
- vi. la détermination des principaux objectifs et résultats attendus ;
- vii. les principales activités à développer par ordre de priorité conformément au plan d'aménagement/de gestion ;
- viii. les tableaux récapitulatifs des besoins d'investissement et du plan d'affaires s'ils existent.

En l'absence de ces principaux documents de travail de référence, une fiche technique sera établie pour présenter l'état actuel de la conservation de l'aire protégée et des besoins identifiés, assortis des coûts estimatifs sur la base des informations disponibles. Dans ce cas,

l'élaboration de ces documents de travail faisant défaut doit être prescrite dans l'ordre des priorités des actions à engager et des résultats attendus dans le cahier de charges et dans le contrat de partenariat.

#### **4.- Troisième partie: Détermination des modes de gouvernance et de gestion souhaités**

- i. le choix entre la gouvernance déléguée ou partagée;
- ii. les arrangements institutionnels correspondants au mode de gouvernance retenu (détermination des organes de gouvernance stratégique et de gestion opérationnelle);
- iii. la précision sur la répartition des rôles, responsabilités et engagements entre le PP et le Pp suivant le mode de gouvernance retenu ; en prenant également en compte les autres parties prenantes à consulter et à impliquer dans la gestion de l'AP ;
- iv. la procédure à suivre pour le choix du Pp, les critères et la grille d'évaluation des offres (suivant appel d'offres ou consultation restreinte).

#### **5.- Quatrième partie : Orientations sur le financement et la gestion administrative et financière**

- i. les indications sur les mécanismes à mettre en place pour assurer le financement durable des activités de l'aire protégée;
- ii. les indications sur les procédures administratives et financières.

En outre, le cahier de charges comprendra quelques annexes constituées par tous les documents utiles tels que le texte de création de l'AP, les cartes, les rapports d'inventaires de la flore et de la faune réalisés dans la zone du projet, la liste des espèces emblématiques etc.

Le cahier de charges est le document final de la phase d'identification et de préparation du projet et qui servira de base tant pour l'appel d'offres pour la sélection du Pp que pour l'élaboration du contrat de partenariat qui constitue la deuxième phase du processus.

## Annexe n°2 : Projet de Modèle de Contrat PPP à but lucratif

### PREFACE

[Entre les Soussignés,

1. Entité publique dénommée ....., ci-après désignée PP d'une part,

Et,

2. Entité privée dénommée ....., ci-après désignée Pp,

Il a été préalablement exposé et convenu de ce qu'il suit :

Exposé préalable qui présente chaque partenaire et définit les motivations de chacune des parties :.....  
.....  
.....]

### CONTRAT/ACCORD/CONVENTION

#### TITRE I :

#### DES DISPOSITIONS GENERALES

##### Chapitre 1 : Objet et but du partenariat

1. Définir de manière claire et concise, en 2 à 4 articles, les objectifs généraux et spécifiques visés par le partenariat ; en se basant sur les prescriptions du texte de création, le plan d'aménagement/de gestion de l'aire protégée et à consigner dans du dossier d'appel d'offres.
2. Préciser les principaux objectifs visés et les résultats attendus par le PP d'une part, et les motivations et intérêts du Pp, ainsi que le caractère lucratif de ses interventions/prestations.



## **Chapitre 2 : Durée et champ d'application du Contrat**

1. Déterminer la durée du contrat et les conditions et modalités de sa prorogation, dénonciation/résiliation ;
2. Définir le champ d'application du contrat en termes d'activités à développer et leur localisation géographique.

## **Chapitre 3 : Portée et limites juridiques du contrat**

- Circonscrire le contrat en référence avec les lois et règlements en vigueur, dans le pays d'une part et en rapport avec les conventions et accords internationaux liés à l'objet du contrat d'autre part;
- Préciser les dispositions exceptionnelles dans les limites autorisées par les lois nationales (le bénéfice des exonérations et/ou tarifs préférentiels, affectation de tout ou partie des revenus générés par l'exploitation économique de l'aire protégée).

### **TITRE II :**

## **DES ENGAGEMENTS ET DU PARTAGE DES RISQUES**

### **ENTRE PARTIES**

#### **Chapitre 1 : Engagements du PP**

1. Enoncer les principales obligations et les risques que le PP s'engage à conserver et continuer d'assumer en totalité;
2. Enoncer les pouvoirs et prérogatives que le PP convient de déléguer complètement ou partiellement ;
3. Enumérer de manière précise et exhaustive, les avantages particuliers et facilités diverses que le PP consent d'accorder au Pp etc.

#### **Chapitre 2 : Engagements du Pp**

1. Enoncer les principales obligations et les risques que le Pp s'engage à assumer par délégation totale du PP;

2. Enumérer les actions que le Pp doit s'abstenir d'engager sans accord préalable du PP ;
3. Indiquer de manière claire et concise les attitudes ou pratiques que le Pp ne doit pas adopter etc.

### **TITRE III :**

#### **DES INVESTISSEMENTS ET DU FINANCEMENT DU PROJET**

##### **Chapitre 1 : Besoins et coûts des investissements**

Présenter le programme et le coût des investissements requis pour le développement optimal des activités de l'aire protégées.

##### **Chapitre 2 : Sources et mécanismes de financement des investissements**

- Enoncer les sources et les modalités de mobilisation des financements du projet.

##### **Chapitre 3 : Amortissement et rémunération des investissements**

- Enoncer les dispositions applicables pour l'amortissement et la rémunération des investissements.
- Enoncer les principes et le mode de rémunération des interventions du Pp.

### **TITRE IV :**

#### **DES DISPOSITIONS ADMINISTRATIVES, FINANCIERES, DOUANIERES ET FISCALES**

##### **Chapitre 1 : Dispositions administratives et financières**

1. Orienter sur le choix du mode de gouvernance stratégique et de gestion opérationnelle approprié selon les circonstances (Délégation totale de la gestion du PP au Pp ou Cogestion entre le PP et le Pp) ;

2. Préciser les organes de délibération et d'exécution ;
3. Orienter sur la composition et les prérogatives des différents organes de gouvernance à mettre en place en fonction des différentes options ;
4. Indiquer les dispositions pertinentes à prescrire dans les contrats PPP-AP à but non lucratif, pour garantir les meilleures pratiques (en se référant aux principales leçons apprises des premières expériences de PPP-AP en cours dans la sous-région ou ailleurs).

## **Chapitre 2 : Dispositions douanières et fiscales**

Indiquer les régimes et avantages fiscaux et douaniers applicables à la gestion du projet dans le cadre d'un contrat à but lucratif à solliciter dans l'accord d'Etablissement à négocier avec les administrations compétentes.

### **TITRE V :**

## **DES DISPOSITIONS DIVERSES ET FINALES**

### **Chapitre 1 : Dispositions diverses**

1. Définir les rapports entre le PP et le Pp.
2. Définir les dispositions relatives à l'interprétation et au règlement des litiges.
3. Définir la procédure à suivre pour la modification/révision du contrat.
4. Définir les modalités de communication/notification et indiquer les adresses.

### **Chapitre 2 : Dispositions finales**

1. Définir les conditions et modalités de résiliation.
2. Déterminer la date et conditions de l'entrée en vigueur du contrat.

## Annexe n°3 : Projet de Modèle de Contrat PPP à but non lucratif

### PREFACE

[Entre les Soussignés,

Entité publique dénommée .....ci-après désignée PP d'une part,

Et,

Entité privée dénommée ....., ci-après désignée Pp,

Il a été préalablement exposé et convenu de ce qu'il suit :

Exposé préalable qui présente chaque partenaire et définit les motivations de chacune des parties :.....  
.....  
.....]

### CONTRAT/ACCORD/CONVENTION

#### TITRE I :

#### DES DISPOSITIONS GENERALES

##### Chapitre 1 : Objet but du partenariat

1. Définir de manière claire et concise, en 2 à 4 articles, les objectifs généraux et spécifiques visés par le partenariat, en se basant sur les prescriptions du texte de création de l'aire protégée et du dossier d'appel d'offres.
2. Préciser le caractère non lucratif et la nature des interventions du Pp, ainsi que la source et le mode de financement de ses interventions.

## **Chapitre 2 : Durée et champ d'application du Contrat**

1. Déterminer la durée du contrat et les conditions et modalités de sa prorogation, dénonciation/résiliation.
2. Définir le champ d'application du contrat en termes d'activités à développer et leur localisation géographique.

## **Chapitre 3 : Portée et limites juridiques du contrat**

1. Circonscrire le contrat en référence avec les lois et règlements en vigueur, dans le pays et qu'avec les conventions et accords internationaux en rapport avec l'objet du contrat.
2. Préciser les dispositions exceptionnelles dans les limites des lois nationales (le bénéfice des exonérations et/ou tarifs préférentiels, affectation de tout ou partie des revenus générés par l'exploitation économique de l'aire protégée).

## **TITRE II :**

### **DES ENGAGEMENTS ET DU PARTAGE DES RISQUES ENTRE PARTIES**

#### **Chapitre 1 : Engagements du PP**

1. Enoncer les principales obligations et les risques que le PP s'engage à conserver et continuer d'assumer en totalité;
2. Enoncer les pouvoirs et prérogatives que le PP convient de déléguer en complètement ou partiellement au Pp;
3. Enoncer éventuellement les limites de certains pouvoirs et prérogatives déléguées entièrement.

#### **Chapitre 2 : Engagements du Pp**

1. Enoncer les principales obligations et les risques que le Pp s'engage à assumer par délégation totale du PP;
2. Enumérer les actions que le Pp doit s'abstenir d'engager sans accord préalable du PP ;

3. Indiquer de manière claire et concise les attitudes ou pratiques que le Pp ne doit pas adopter etc.
4. Préciser le caractère commercial des interventions (but lucratif).

### **TITRE III :**

#### **DES INVESTISSEMENTS ET DU FINANCEMENT DU PROJET**

##### **Chapitre 1: Besoins et coûts des investissements**

Présenter le programme et le coût des investissements

##### **Chapitre 2 : Sources et mécanismes de financement des investissements**

Énoncer les sources et les modalités de mobilisation des financements du projet.

### **TITRE IV :**

#### **DES DISPOSITIONS ADMINISTRATIVES, FINANCIÈRES, DOUANIÈRES ET FISCALES**

##### **Chapitre 1 : Dispositions administratives et financières**

1. Définir le mode de gouvernance stratégique et de gestion opérationnelle approprié pour le PPP à but non lucratif, ainsi que les rôles et responsabilités du Pp.
2. Préciser les organes de délibération et d'exécution ainsi que leur composition et les pouvoirs des représentants respectifs du PP et du Pp.
3. Définir les normes et règles applicables pour la gestion administrative et financière en rapport avec les sources de financement
4. Indiquer les dispositions pertinentes à prescrire dans les contrats PPP-AP à but non lucratif, pour garantir l'engagement et la motivation du Pp.

## **Chapitre 2 : Dispositions douanières et fiscales**

Indiquer les régimes et avantages fiscaux et douaniers applicables à la gestion du projet dans le cadre d'un contrat à but non lucratif à solliciter dans l'accord d'Etablissement à négocier avec les administrations compétentes.

### **TITRE V :**

## **DES DISPOSITIONS DIVERSES ET FINALES**

### **Chapitre 1 : Dispositions diverses**

- i. Définir les rapports entre le PP et le Pp.
- ii. Définir les dispositions relatives à l'interprétation et au règlement des litiges.
- iii. Modification et révision.
- iv. Notification et adresses.

### **Chapitre 2 : Dispositions finales**

1. Définir les conditions et modalités de résiliation.
2. Déterminer la date et conditions de l'entrée en vigueur du contrat.

## **Annexe N°4 : Recommandations des participants à la formation sur les PPP-AP organisée à Douala au Cameroun par le RAPAC et la COMIFAC en 2014**

Au terme des échanges lors du séminaire de formation sur le management des aires protégées en mode partenariat public-privée (ppp), le groupe des décideurs-participants,

- Soucieux de l'avenir de la biodiversité de l'Afrique Centrale,
- Considérant le rôle prépondérant des forêts du Bassin du Congo, deuxième poumon de la planète après l'Amazonie dans la régulation du climat et la lutte contre le changement climatique,
- Conscients des limites constatées dans la gestion traditionnelle des aires protégées.

Au regard de la pertinence des concepts vus pendant ce séminaire, Nous, décideurs techniques et gestionnaires des aires protégées de l'espace COMIFAC, formulons les recommandations ci-après :

### **A l'endroit des Etats :**

1. Mettre en place le cadre institutionnel et juridique de gestion des PPP ;
2. Assurer pleinement les responsabilités de maître d'ouvrage assignées au partenaire public ;
3. Définir clairement les objectifs des PPP, les critères de performance, ainsi que d'évaluation périodique ;
4. Diversifier les partenaires afin d'éviter le monopole des intervenants en matière de gestion des aires protégées ;
5. Respecter strictement les règles de passation des marchés dans l'esprit de la libre concurrence.



### **Aux techniciens gestionnaires des sites :**

1. Planifier clairement les activités à mettre en œuvre dans le cadre des PPP conformément aux exigences des plans d'aménagement et/ou de gestion des aires protégées.
2. Veiller au respect scrupuleux des dispositions des accords des PPP
3. Elaborer et communiquer à toutes les parties prenantes, les plans d'actions et toute autre documentation relative à la mise en œuvre des activités.

### **Aux Partenaires**

1. Respecter scrupuleusement les critères et procédures de sélection et de recrutement du personnel expatrié;
2. Donner priorité en cas de compétences égales aux cadres nationaux lors des recrutements à effectuer;
3. Impliquer les partenaires publics dans le processus de recrutement

### **Aux organismes sous régionaux et régionaux (RAPAC, COMIFAC, CEEAC, UNION AFRICAINE, CIRGL, CEPGL, GVTC, CEMAC, ...)**

1. Promouvoir et intérioriser le concept PPP auprès des partenaires publics ;
2. Renforcer les capacités en matière d'élaboration et de mise en œuvre des PPP ;
3. Etendre la formation des décideurs et gestionnaires publics sur les thématiques complémentaires aux PPP :
  - i. Leadership, rôles et responsabilités de gestionnaires et des décideurs ;
  - ii. Planification opérationnelle et contrôle de projets ;
  - iii. Gestion axée sur les résultats et indicateurs de performance ;
  - iv. Evaluation environnementale et impacts des projets ;

- v. Evaluation économique des aires protégées ;
  - vi. Développement des mécanismes de financement durable des aires protégées ;
  - vii. Gestion des conflits homme-faune.
4. *Produire un guide sur l'élaboration et la mise en œuvre des PPP ;*
  5. Encourager le financement des agences et soutenir la création de celles-ci dans les pays qui n'en disposent pas.

## Annexe n°5 : Recommandations du Stream 2 de la 16ème Réunion du Partenariat pour les Forêts du Bassin du Congo (PFBC) d'octobre 2016 à Kigali



### Stream 2: Recommandations

- Gouvernance et Financement Durable des aires protégées
- Engagement des communautés dans la gestion durable des ressources naturelles
- Braconnage et Trafic des espèces sauvages

#### 1.- Gouvernance et Financement Durable des aires protégées

- Mener des études visant à comprendre un changement de Paradigme de gestion des aires protégées en promouvant l'approche « TERRITOIRE (local, national, régional, transfrontalier, etc.) qui tienne compte des aspects Géo politique et Sécurité / défense, économique, etc.
- *Promouvoir le Partenariat Public Privé (PPP) comme modèle transitoire (et non permanent) visant entre autre à développer les ressources humaines et matérielles nationale prête à prendre le relai de la gestion de l'aire protégée*
- Renforcer les budgets « aires protégées » dans les budgets annuels des Ministères en charge de la faune et des aires protégées

#### 2.- Engagement des communautés dans la gestion durable des ressources naturelles

- Mettre en œuvres les directives sous régionales pour l'implication des communautés autochtones et locales et les Organisations de

la Société Civile dans la gestion durable des écosystèmes forestiers

- Mettre en œuvre la Stratégie sous régionale pour l'utilisation durable de la faune sauvage par les communautés autochtones et locales des pays de l'espace COMIFAC (Janvier 2015)
- Opérationnaliser le Système de suivi de viande de brousse en Afrique Centrale (SYLVBAC)

### **3.- Braconnage et Trafic des espèces sauvages**

- Créer un fonds de sécurité sociale pour les éco-gardes tel que recommandé dans l'appel de Libreville
- Appuyer les initiatives communautaires de conservation dans les principaux couloirs fauniques et dans d'autres zones où le braconnage est effectif ou probable
- Doter les aires protégées d'une capacité de réaction rapide et de dissuasion associant les militaires, les services de renseignement et la Douane
- Equiper les principaux aéroports et ports de technologies de détection des produits de la faune
- Réviser les législations fauniques pour criminaliser les infractions fauniques
- Promouvoir la coordination et dialogue gouvernemental sous-régional sur la transhumance transfrontalière avec de risques associés à la sécurité humaine et faunique.

## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BAGHAI 2016. Of Parks and Partnerships: A Review of Collaborative Approaches to Improving Management of Africa's State Protected Areas. Unpublished MSc. Dissertation Oxford, UK ;
- D'HUART, Jean Pierre. Rapport de la mission d'évaluation des PPP en Afrique centrale ;
- EPEC. Le guide EPEC des PPP : Manuel de bonnes pratiques ;
- Gouvernement du Rwanda. Loi N° 2016-14 du 2 mai 2016 régissant les Partenariats Public Privé au Rwanda ;
- Manuels des participants aux Séminaires de formation sur le management des aires protégées en mode Partenariat Public Privé (PPP): Douala -Cameroun, du 22 juin au 11 juillet 2014 ;
- Présentations de Messieurs Paul SCHOLTE (GIZ-COMIFAC), Benjamin BALONGELWA (ICCN-RDC) et Jean-Pierre AGNANGOYE à l'atelier capitalisation des expériences sur les PPP dans les aires protégées en Afrique Centrale, Libreville-Gabon, 4-5 décembre 2017 ;
- Protocole d'accord cadre RAPAC-APN du 14 mai 2009 ;
- Rapport de la 7ième réunion du SGTAPFS sur la capitalisation des expériences PPP-AP en Afrique centrale, Libreville, 4-5 décembre 2017 Recommandations de la 16ième session du PFBC : Kigali-Rwanda, octobre 2016 ;
- Scholte, Paul, Jean-Pierre Agnangoye, Bertrand Chardonnet, Henri-Paul Eloma, Chouaïbou Nchoutpouen and Telesphore Ngoga. (in press.). A Central African perspective on delegated management of protected areas. Tropical Conservation Science ;
- Setym International. Module 11, formation sur la gestion des projets en mode PPP appliquée aux aires protégées.



© Paul Scholte

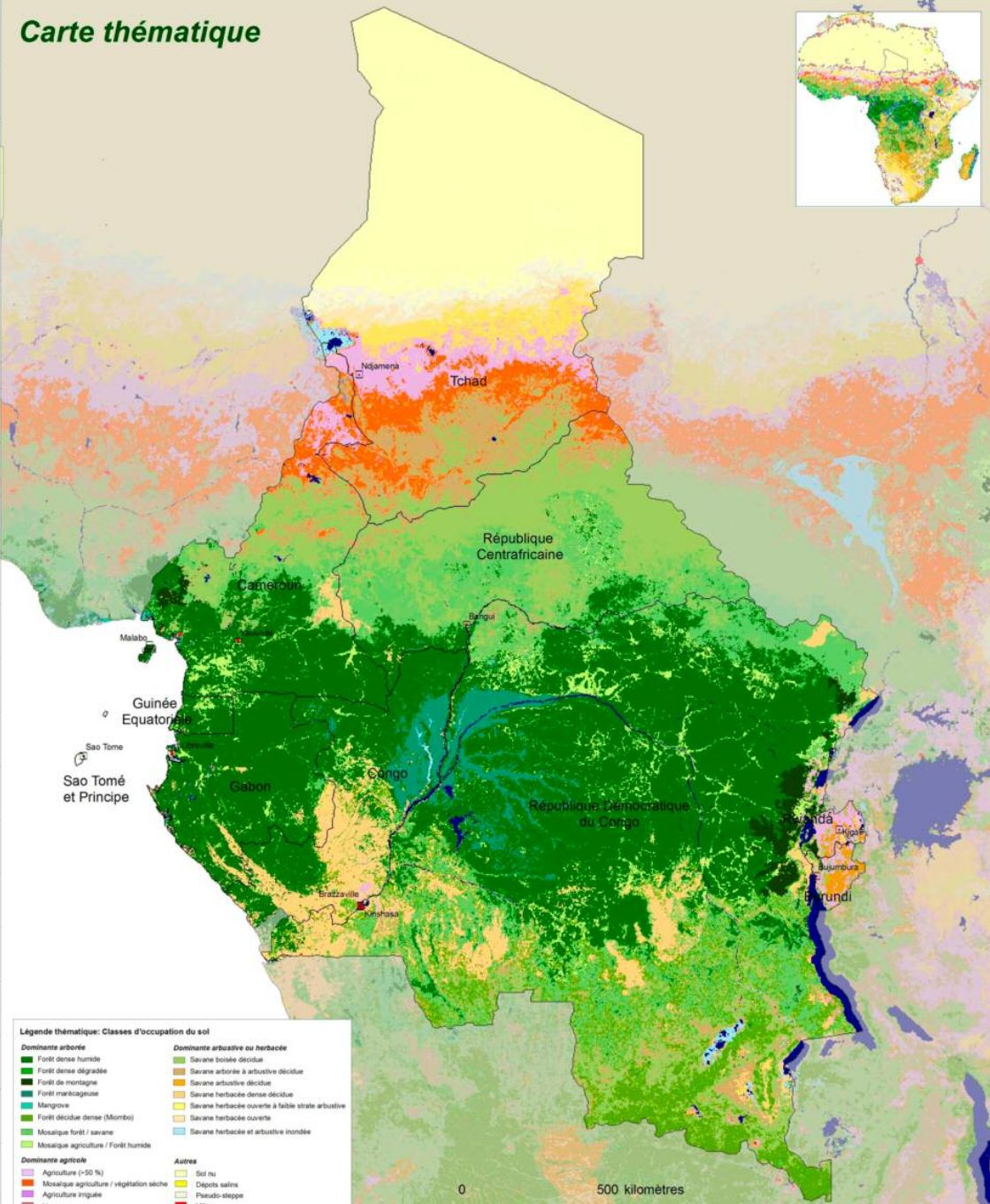
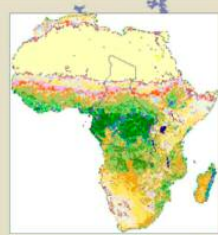
Ce document a été produit avec l'appui technique et financier  
du Projet régional GIZ d'appui à la COMIFAC



Mise en oeuvre par

**giz** Deutsche Gesellschaft  
für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

# Carte thématique



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

<p><b>Dominante arborée</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Forêt dense humide</li> <li>Forêt dense dégradée</li> <li>Forêt de montagne</li> <li>Forêt marécageuse</li> <li>Mangrove</li> <li>Forêt décidue dense (Mombo)</li> <li>Mosaïque forêt / savane</li> <li>Mosaïque agriculture / Forêt humide</li> </ul> <p><b>Dominante agricole</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Agriculture (&gt;50 %)</li> <li>Mosaïque agriculture / végétation sèche</li> <li>Agriculture irriguée</li> <li>Hermines</li> </ul>	<p><b>Dominante arbustive ou herbacée</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Savane boisée décidue</li> <li>Savane arborée à arbustive décidue</li> <li>Savane arbustive décidue</li> <li>Savane herbacée dense décidue</li> <li>Savane herbacée ouverte à faible strate arbustive</li> <li>Savane herbacée ouverte</li> <li>Savane herbacée et arbustive inondée</li> </ul> <p><b>Autres</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Sol nu</li> <li>Dépôts salins</li> <li>Pseudo-steppe</li> <li>Villes</li> </ul>
--	--



**BP : 20818 Yaoundé Cameroun**  
**Tél. : (+237) 222 21 35 11 / Fax. : 222 20 48 03**  
**courriel : comifac@comifac.org / Web : www.comifac.org**  
**Youtube : https://www.youtube.com/channel/UC\_T8y94Bg4TSJLPFTeD20YQ**