

CONTESTATION DE LA GOUVERNANCE DU PARC NATIONAL DE LA GARAMBA PAR LES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE : ANALYSE ET DEFIS.

Peter Talaguma Madrandele*

**Politologue, Chef de Travaux et étudiant au 3^{ème} cycle au Département de Sciences Politiques et Administratives à l'Université de Kisangani (RDC). Spécialité : Gouvernance des aires protégées.*

**Corresponding Author : -
petertalaguma@gmail.com*

Résumé

Les Organisations de la société civile des territoires de Dungu et Faradje remettent à cause la gouvernance du Parc National de la Garamba à travers plusieurs mémorandums.

L'exclusion des communautés riveraines dans toutes les étapes de conception des projets, de leurs exécutions ainsi que de leurs évaluations constituent la raison principale qui envenime l'interaction conviviale entre les parties en présence. Plus ou moins quatre ou cinq mémorandums ou lettres de protestations ont été adressés aux gestionnaires du Parc dénonçant notamment l'absence d'un cadre permanent de concertation pouvant régir les rapports entre les communautés riveraines et les gestionnaires du Parc National de la Garamba.

La technique documentaire et les échanges avec certaines personnes ressources à Nzopi, Miwara, Awago, Tadu, Zoro, Kpodho, Faradje-centre, Djabir, Kuruphata, Aba, Tekadje, Missa, Nagero, Gangala Na Bodio et Dungu-centre témoignent que l'absence de ce cadre permanent de concertation contribue à la persistance des conflits.

Il est plus que nécessaire voire urgent qu'il ait que l'effectivité de cadre de concertation tant attendu afin de permettre une gouvernance concertée entre les gestionnaires de cet espace dédié à la conservation et les communautés riveraines.

Motsclés : *Contestation, Gouvernance concertée, Cadre permanent de concertation, Parc National de la Garamba.*

Abstract

The civil organization society of Dungu and Faradje contries do not have confidence in Garamba National Park governance system. That is expressed through different letters of complant written by them.

The main source of protest being the fact that the population living around the park is always excluded in the ruling system. Epecially, they are not taking part in making decisions conncted to the park.

Cases of projects conception, realization as well as evaluating them. Therefore, about four or five letters of complaint had been sent to Garamba national park's managers in oder make them aware about the gap of cadre the exist between them and the communities arround the park.

Moreover, the documentary technique and informants consulted from different places such as : Nzopi, Miwara, Awago, Tadu, Zoro, Kpodho, Faradje-centre, Djabir, Kuruphata, Aba, Tekadje, Missa, Nagero, Gangala Na Bodio et Dungu-centre emphaze that there is a lack of permenent cadre for making a link between them and the managers of Garamba park. Consequently, there is in unending conflict between both parties.

At last, it is urgent and more important to creat a consulting perment team between the managers and the riverine communities.

Keywords : *Garamba National park, permenent cadre, concerted governance, protest.*

I. INTRODUCTION

La conservation des espaces naturels a une longue histoire en Afrique¹, où les bois sacrés ont représenté un champ important de l'identité des populations locales².

Traditionnellement, plusieurs espaces forestiers étaient protégés dans le respect des coutumes ancestrales ou pour des considérations religieuses³.

Au fil des décennies et suite à la reconnaissance par la communauté internationale des dangers qui menacent la diversité biologique, l'importance accordée à la conservation s'est intensifiée. Les initiatives entreprises pour conserver la diversité biologique se sont amplifiées et généralisées au sein des pays africains⁴.

En Afrique subsaharienne, jusqu'à la décennie 1990, la création et la gestion des aires protégées ont été essentiellement basées sur l'expropriation des terres et l'exclusion des communautés traditionnelles. Leurs connaissances et capacités de gestion étant méprisées par les autorités gouvernementales et publiques, ce qui a généralement abouti aux conflits entre communautés locales et gestionnaires des aires protégées⁵. C'est pour cette raison que de nouvelles méthodes de gestion apparaissent pour tenter d'associer les communautés locales à la gestion des espaces protégés.

La gouvernance au sein des aires protégées connaît dès alors un tournant significatif. D'un modèle dominé par une concentration des pouvoirs, plusieurs institutions sont passées à un mode d'organisation plus ouvert, intégrant plusieurs parties prenantes aux processus décisionnels. Ainsi, la logique de gestion « top-down » a laissé sa place à une démarche « bottom-up » qui privilégie la prise en compte des intérêts des divers acteurs concernés par leur participation plus ou moins active.⁶

Les aires protégées de la République Démocratique du Congo constituent le principal outil sur lequel les politiques publiques congolaises se sont historiquement appuyées pour assurer la conservation et la gestion durable de cette extraordinaire biodiversité. Cependant, et depuis la création des premières aires protégées il y a plus d'un siècle, le contexte a considérablement évolué. La forte croissance démographique, une demande nationale et internationale toujours plus soutenue pour les ressources naturelles sont parmi les facteurs contribuant aujourd'hui à l'extension des pratiques extractives non durables et à un renforcement de la compétition intersectorielle pour l'accès à la terre et l'utilisation de ces ressources. La diversité biologique du pays se trouve donc menacée par des prélèvements non contrôlés ou encore par la perte et la fragmentation des habitats. La permanence de conflits armés, la difficile mise en place d'un cadre de coordination pour piloter l'aménagement du territoire et l'insuffisance des capacités de gestion constituent des contraintes importantes à la conservation et à la valorisation des aires protégées et de la diversité biologique du pays en général⁷.

Les organisations de la société civile jouent un rôle important dans plusieurs secteurs de la vie quoique certains parmi elles considèrent la société civile comme un tremplin du pouvoir politique.

En territoire de Dingu et Faradje par exemple, les acteurs de la société civile se font parler d'eux à cause de leur implication positive dans la gouvernance du Parc National de la Garamba considérée par plusieurs observateurs comme non orthodoxe à la lumière de toutes la littérature en la matière.

Plusieurs protocoles d'accord ont été signés d'une part par les gestionnaires du Parc, et de l'autre, par les chefs coutumiers malheureusement les prescrits desdits accords n'ont pas été respectés par les gestionnaires du Parc National de la Garamba.

II. Définition du concept « Gouvernance »

La gouvernance est souvent mise en lien avec des problématiques de développement durable. Cette notion alimente des discussions sur le rôle de l'Etat. Ce concept a connu des évolutions au fil des années.

¹ Mengue-Medou, C. (2002). Les aires protégées en Afrique : perspectives pour leur conservation. *Vertigo-la revue électronique en sciences de l'environnement*, Volume 3 Numéro 1 [En ligne], URL : <http://vertigo.revus.org/4126>

² Sow, M. (1999). Croyances et perceptions de l'environnement chez les populations riveraines du parc du haut Niger en Guinée. En ligne, URL : <http://www.fao.org/docrep/ARTICLE/WFC/XII/0091-A4.HTM>.

³ Hanna, L. (1992). African people, african parks : an evaluation of development initiatives as a means of improving protected conservation. In Africa. Washington, D.C. : USAID ; 76p

⁴ Diallo, S.M. (2011). La gestion dérogatoire : une stratégie associant péniblement l'Etat et les communautés locales dans le Parc National du Haut Niger (Guinée). *Vertigo-la revue électronique en Sciences de l'environnement*, Volume 11 Numéro 1 [En ligne], URL : <http://vertigo.revues.org/10763>.

⁵ Rodary, E., Castellagnet, C. et Rossi, G. (2003). Conservation de la nature et développement. L'intégration impossible ? Paris : GRET et Khartala ; 308p.

⁶ Héritier, S. (2010). Participation et gestion dans les Parcs nationaux de montagne : approches anglo-saxonnes. *Revue de géographie alpine*, volume 98, p. 155-169.

⁷ Aires Protégées d'Afrique centrale. Etat 2015. Comifac. [En ligne] : <http://www.observatoire-comifac.net/> . Consulté le 22 septembre 2022.

❖ Tentative de la définition du concept gouvernance

La gouvernance revêt une diversité de sens et se prête à des multiples usages. Elle a connu des sens et usages qui ont évolués dans le temps suivant des contextes politiques, économiques et culturels.

La Banque Mondiale définit le concept gouvernance en 1992 comme la façon dont le pouvoir est exercé pour gérer les ressources économiques et sociales en vue de son développement. Cette définition fait référence à la qualité de la gouvernance, c'est-à-dire « la bonne gouvernance » adressée principalement aux pays en développement.

La gouvernance renvoie à l'intervention combinée d'acteurs variés sur un territoire et à la capacité de ce système d'acteurs de produire des politiques publiques cohérentes. Elle fait appel à la fois à une coordination des actions entreprises par les acteurs, ce qui nécessite donc un processus de synchronisation tel que la planification, mais aussi une cohérence qui sous-entend la reconnaissance des finalités communes à atteindre⁸. La gouvernance renvoie non seulement à des actions collectives, mais aussi à une responsabilisation des différents acteurs et aux relations de partenariat entre ceux-ci, dans le cadre de la promotion économique et sociale du territoire. Ces actions impliquent un ensemble d'institutions dont les collectivités locales, les services déconcentrés de l'Etat, les institutions de la société civile ou des milieux professionnels, le secteur privé, ... La gouvernance peut impliquer la mobilisation des acteurs dans divers types d'actions relatives à la vie de la population d'un territoire. Elle peut aussi être sectorielle et se rapporter à des actions liées à un secteur spécifique. C'est le cas par exemple du secteur des services liés à l'approvisionnement en eau potable.

Selon UICN, la gouvernance spécifique, qui détient l'autorité et la responsabilité des décisions pour l'aire protégée (**type** de gouvernance) et le processus par lequel les décisions sont prises, agréées et exécutées et qui doit rendre compte des résultats obtenus (**qualité** de la gouvernance).

La gouvernance répond aux questions suivantes : **Qui** décide ? **Comment** les décisions sont-elles prises ?

❖ Gouvernance des aires protégées : un continuum

La gouvernance « officielle » d'une aire protégée est celle décrite par les normes officielles telles que les lois, règlements, documents de projets, règlements intérieurs, plans d'aménagement de l'aire protégée, etc. Cependant, cette gouvernance officielle diverge parfois de celle qui est effectivement appliquée sur terrain et que l'on qualifie ici de la gouvernance « réelle ». Cette dernière va être influencée par de nombreux facteurs dit Nguinguiri :

- La diversité d'acteurs qui ont parfois des intérêts divergents et dont chaque groupe défend des intérêts particuliers ;
- La pluralité des normes : normes officielles (étatiques) qui ne sont pas toujours claires, normes locales (dites traditionnelles) et normes internationales (conventions) ; etc,
- Un empilement de centre de pouvoir et de centre de décisions avec la pluralité d'instances décisionnelles (gestionnaires des aires protégées, autorités coutumières, collectivités territoriales, etc).

Donc, la gouvernance des aires protégées n'est pas statique, elle se présente sous forme d'un continuum où les extrémités sont respectivement occupées par les normes officielles et les normes pratiques.

Selon toujours l'auteur précité, les résultats réels en termes de gouvernance au sens normatif laissent à désirer dans l'un ou dans l'autre cas extrême. A l'inverse, il est apparu que la gouvernance des aires protégées est assez proche des résultats escomptés lorsque les normes pratiques sont exécutées en tenant compte des objectifs officiels mais aussi de l'intérêt des autres acteurs.

La gouvernance nous informe sur les décideurs et les responsables ultimes de ce qui est fait ou qui n'est pas fait pour l'aire protégée. Chaque aire protégée peut donc être identifiée selon un type et une qualité de gouvernance donnée disaient Borini-Feyerabend et ses collègues⁹.

➤ Modes de gouvernance des aires protégées

L'UICN propose une typologie des modes de gouvernance des aires protégées. Cette typologie est également reconnue par la Convention sur la Diversité Biologique (CDB). Il s'agit de la gouvernance par le gouvernement ; la gouvernance partagée ; la gouvernance privée ; la gouvernance par les communautés autochtones et les populations locales.

- **Gouvernance par le gouvernement ou gouvernance de type A**

Elle comprend les aires protégées où l'autorité et la responsabilité des décisions sont aux mains du gouvernement national. Dans certains cas, celui-ci peut en déléguer la gestion à une organisation locale qui n'a pas forcément une obligation légale d'informer ou de consulter les structures locales avant de mettre en place des décisions.

- **Gouvernance partagée ou gouvernance de type B**

Elles regroupent les aires protégées cogérées : plusieurs acteurs sociaux se répartissent l'autorité et la responsabilité de prise de décision. Il s'agit d'une catégorie en plein développement car est basée sur un processus de démocratie locale. Des processus sont mis en place parmi les acteurs afin de se partager les différentes formes de responsabilités au sein de l'aire protégée.

⁸ Bertacchini Y. (2002), « Concertation territoriale et politique territoriale concertée », Laboratoire Le Pont, Département Services et Réseaux de Communication, Université de Toulon et du Var, 6 pages.

⁹ Borrini-Feyerabend, G., Dudley, N., Jaeger, T., Lassen, B., Pathak Broome, N., Phillips, A. et Sandwith, T. (2013). Annexes de Gouvernance des Aires Protégées : De la compréhension à l'action. Collection des lignes ; 37 p.

Dans la gestion collaborative, une structure, généralement l'Etat ou la structure mise en place par l'Etat conserve l'autorité pour l'application des mesures mais collabore étroitement avec les différents acteurs.

Dans la gestion conjointe, la responsabilité des actions est partagée.

- **Gouvernance privée ou gouvernance de type C**

Elle est composée des aires protégées privées : les propriétaires des terres et des ressources (individu, associations, entreprises à vocation lucrative) détiennent l'autorité et la responsabilité de décision.

- **Gouvernance par les communautés autochtones et les populations locales ou gouvernance de type D**

On y trouve des aires protégées du patrimoine communautaire : les populations indigènes ou les communautés locales, sédentaires ou mobiles, détiennent l'autorité et la responsabilité de décision. Elles comprennent des écosystèmes naturels ou modifiés et des valeurs culturelles conservées volontairement par les populations et communautés locales par des lois coutumières.

➤ **Principes de la « bonne » gouvernance**

Pour les aires protégées de toutes les catégories de gestion, l'efficacité de gestion fournit une mesure de l'atteinte réelle des objectifs de la conservation. L'efficacité de gestion est aussi influencée par la qualité de la gouvernance, c'est-à-dire qu'elle nous dit comment un régime de gouvernance fonctionne.

La bonne gouvernance d'une aire protégée, selon Graham, Amos et Plumptre¹⁰, peut se comprendre comme un système de gouvernance qui répond aux principes et valeurs librement choisis par les populations et les pays concernés et consacrés dans leur constitution, leurs lois sur les ressources naturelles, la législation et la politique en matière d'aires protégées, et les pratiques culturelles et les lois coutumières. Des accords et des instruments juridiques internationaux ont établi des principes de gouvernance et des valeurs, comme la convention sur la diversité biologique, la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification, la Déclaration universelle des droits de l'homme et la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

Neuf principes de bonne gouvernance dans le domaine des aires protégées ont été retenus par l'UICN sur base de plusieurs expériences. Il s'agit de :

- **Légitimité et droit à la parole** : mettre en place un dialogue social et accords collectifs sur les objectifs et stratégies de gestion des aires protégées sur la base de la liberté d'association et de parole, sans discrimination liée au sexe, à l'ethnie, au mode de vie, aux valeurs culturelles ou à quelque autre caractéristique ;
- **Subsidiarité** : attribuer l'autorité et la responsabilité de la gestion aux institutions qui sont les plus proches des ressources en jeu ;
- **Impartialité** : partage équitable des coûts et bénéfices de la création et de la gestion des aires protégées et possibilité de recourir à un jugement impartial en cas de conflit ;
- **Pas de préjudice** : s'assurer que les coûts de la création et de la gestion des aires protégées ne génèrent pas, ou n'aggravent pas la pauvreté ou la vulnérabilité ;
- **Direction** : encourager et préserver une vision créative et cohérente à long terme pour l'aire protégée et pour ses objectifs de conservation ;
- **Performance** : conserver efficacement la biodiversité tout en répondant aux préoccupations des parties prenantes et faire une utilisation raisonnable des ressources ;
- **Responsabilité** : faire une distinction nette entre les devoirs de chacun et garantir que les parties prenantes rapportent de façon adéquate et assurent correctement leurs responsabilités ;
- **Transparence** : garantir que toutes les informations pertinentes sont accessibles à toutes les parties prenantes ;
- **Droits humains** : respecter les droits humains, dans le contexte de la gouvernance des aires protégées, y compris ceux des générations futures.

La gouvernance selon Isabelle Lacroix et al, c'est *l'ensemble des règles et des processus collectifs, formalisés ou non, par lequel les acteurs concernés participent à la décision et à la mise en œuvre des actions publiques. Ces règles et ces processus, comme les décisions qui en découlent, sont le résultat d'une négociation constante entre les multiples acteurs impliqués. Cette négociation, en plus d'orienter les décisions et les actions, facilite le partage de la responsabilité entre l'ensemble des acteurs impliqués, possédant chacun une certaine forme de pouvoir*¹¹.

Quant à Dominique Julien¹², la gouvernance locale n'exclut pas, bien au contraire, celle de protection nationale ou de haut niveau. Les deux ont plutôt tendance à cohabiter habilement car elles se complètent.

Le rôle régalién de l'Etat ou le poids d'une autorité supérieure, permettent de conforter les intervenants locaux.

La gestion de proximité, par contre, de prendre en compte les réalités territoriales, de décider de son propre devenir ; de passer du statut de témoin à celui d'acteur ; n'a jamais été fortement consenti par nos concitoyens conclu-t-il.

¹⁰ Graham, J., Amos B. et Plumptre, T. (2003). Principles for Good Governance in the 21st Century. Policy Brief Number 15 (En ligne), URL. log.ca/wp-content/.../2003_August_policybrief15.pdf.

¹¹ Isabelle Lacroix, Pier-Olivier et St-Armand, « la gouvernance : tenter une définition », Vol IV, numéro 3, Autonome 2012, p 26.

¹² La Bruyère Dominique Julien, la gouvernance locale des Aires Protégées et des espaces dédiés à la conservation de la biodiversité, rapport sept 2008 (France), p 5-6.

Ce qui fragilise la gouvernance des aires protégées en Afrique en général et en République Démocratique du Congo d'une manière particulière c'est le fait de calquer les stratégies qui ont réussi ailleurs pour les transposer dans d'autres espaces dédiés à la conservation sans tenir compte des réalités de chaque milieu. Aussi, les aires protégées créées à l'époque coloniale ou sous le régime dictatorial n'ont pas les mêmes réalités que celles qui sont créées après consultation et accord préalables des communautés riveraines. C'est d'ailleurs ce qui est cas du Parc national de la Garamba : pour sa création, la population était obligée de libérer plusieurs villages, sans aucune consultation préalable, au profit du Parc et de ses domaines de chasse. Qui pouvait résister au colon belge ? Les chefs coutumiers ou les communautés riveraines ? Nous ne le pensons pas !

Une étude de l'UICN¹³ affirme que *la création des territoires protégés s'accompagne du développement de nouveaux modes de concertation qui vont mobiliser différemment les logiques d'acteurs et les dynamiques territoriales, aux niveaux local et central. Cependant, les transferts de pouvoir relatifs à la gestion des ressources naturelles renouvelables s'inscrivent souvent dans des cadres juridiques dont la validité et la viabilité ne sont pas toujours garanties.*

Ce constat est également vérifiable quant à ce concerne la question de gouvernance du Parc National de la Garamba.

III. Partenariat entre Iccn et African Parks

De prime à bord, il faut souligner que dans la gestion des Aires Protégées, les Partenariats Public-Privé ne sont pas tous identiques. En pratique, il existe deux principaux modèles de PPP pour la gestion des aires protégées en Afrique centrale et sur tout le continent : la « gestion déléguée » et la « cogestion ». Dans les deux modèles, le gouvernement partage ou délègue le pouvoir décisionnel officiel de l'AP à un partenaire privé. Ainsi, les deux modèles s'opposent au modèle traditionnel de gestion exclusivement étatique - dans lequel les partenaires à but non lucratif et les donateurs fournissent tout au plus un soutien financier et des conseils techniques¹⁴. Ces deux modèles de PPP varient néanmoins en termes de répartition du pouvoir décisionnel entre les partenaires pour la gouvernance des aires protégées (c'est-à-dire la stratégie et la supervision de haut niveau) et la gestion (c'est-à-dire les opérations quotidiennes).

Contrairement à la situation classique des PPP pour les grands projets d'infrastructure, les PPP de conservation visant à restaurer et à gérer les aires protégées ne sont pas à but lucratif. Le partenaire privé n'est pas une société à but lucratif, mais plutôt une organisation de conservation à but non lucratif. Dans la mesure où le partenaire à but non lucratif s'engage dans certains types d'activités à but lucratif, comme le tourisme, les revenus sont toujours réinvestis dans la conservation de l'AP ou le développement durable des communautés locales.

En raison de cette différence fondamentale, les PPP de conservation ont parfois été désignés par d'autres termes — tels que les partenariats de gestion collaborative ou même comme la sous-traitance ou l'engagement d'un fournisseur de services — afin d'éviter toute confusion avec les PPP classiques, qui sont à but lucratif.

Toutefois, les PPP de conservation à but non lucratif sont similaires aux PPP d'infrastructure à but lucratif en ce sens qu'ils se caractérisent par la recherche d'une plus grande efficacité. Le gouvernement se tourne vers le secteur privé pour améliorer les infrastructures et les services publics qu'il n'est pas en mesure de financer ou de fournir lui-même avec autant d'efficacité. Cette délégation au secteur privé crée un espace pour l'innovation et la créativité, attire un financement et une expertise accrues et diversifiés, et conduit par conséquent à une plus grande efficacité et efficacité. Plus précisément, dans le cas de la gestion des AP, les PPP sont nés d'une prise de conscience croissante du fait que la forme traditionnelle de gestion - exclusivement étatique, avec parfois des projets de soutien financier et technique à court terme par les donateurs et les ONG - était généralement insuffisante dans des contextes de faible capacité, de gouvernance faible et de menaces élevées. Il existe une diversité de raisons pour lesquelles les gouvernements se tournent vers les PPP et une multitude d'avantages que ces PPP peuvent offrir, notamment¹⁵.

En République Démocratique du Congo, c'est l'Institut Congolais pour la Conservation de la Nature (ICCN) qui est l'autorité gouvernementale semi-autonome chargée de la gestion des aires protégées du pays. Le mandat de l'ICCN est de contrôler et de patrouiller ces zones protégées, de recueillir et d'analyser les données sur le terrain et de faciliter les possibilités de tourisme dans la mesure du possible¹⁶.

Le contrat de partenariat entre l'Iccn et African Parks date du mois d'octobre 2005, et ledit contrat a été renouvelé en janvier 2016 pour une durée de dix ans supplémentaires.

Au terme de cet accord de partenariat, l'Institut congolais pour la conservation de la nature a transféré la gestion du parc à l'African Parks Conservation. Autrement African Prks est un *gestionnaire délégué* du parc national de la Garamba. À ce

¹³ UICN (2012), Acteurs et gouvernance des aires protégées en Afrique de l'Ouest. Quelle contribution à la conservation ? Gland, Suisse et Ouagadougou, Burkina Faso.

¹⁴ COMIFAC (2018). Guide Sous régionale de Bonnes Pratiques pour la gestion d'une Aire Protégée en mode Partenariat Public-Privé (PPP-AP) en Afrique centrale.

¹⁵ Rapport de US. Forest Service International Programs, (Janvier 2021)., Evaluation des partenariats pour la gestion des AP en Afrique centrale. Ebauche des conclusions et recommandations.

¹⁶ Décret n° 10/15 du 10 avril 2010 fixant les statuts d'un établissement public dénommé Institut Congolais pour la Conservation de la Nature en sigle « I.C.C.N »

titre, le partenaire privé ou African Parks a autorité sur la gestion des finances et sur le personnel de l'AP (quel que soit le statut de ce personnel, donc y compris les agents de l'État).

A travers le monde d'une manière générale et particulièrement en Afrique, les partenariats public-privé constituent un mode de commande et de passation de marchés. Ceux-ci diffèrent des pratiques classiques en matière de planification, d'exécution des travaux et de prestation des services publics en raison de la forte implication des établissements ou organisations diverses relevant du secteur privé (au sens large incluant des sociétés privées, fondations, ONG, etc.). Cette implication s'opère par délégation partielle ou totale de la responsabilité du gouvernement, en tant que maître d'ouvrage, à une entité privée suivant diverses variantes.

L'on parle de partenariat public privé (PPP en sigle) lorsque le secteur public et le privé collaborent dans le cadre d'un contrat pour réaliser des projets d'infrastructures structurants comme des routes, des chemins de fer, des hôpitaux, des écoles.

Le partenaire privé s'engage, en termes de résultats et de performances, à réaliser le projet en question. Par ailleurs, il s'emploie à mobiliser les financements nécessaires. En contrepartie, le partenaire public consent le paiement au profit du partenaire privé d'une rémunération. Celle-ci doit refléter les performances des services effectivement rendus.

L'efficacité de ce type de partenariat est la raison principale de la transposition de ce modèle aux aires protégées, qui ont été pendant longtemps dépourvues d'investissements et autres financements suffisants. Toutefois, les partenariats public-privé (PPP en sigle) actuellement en cours en Afrique centrale sont tous à buts non-lucratifs. Les éventuels revenus du partenariat sont d'abord investis dans les aires protégées avant une éventuelle possibilité de soutien aux communautés riveraines de l'aire protégée ou au partenaire public (cas de la RDC). Ce mode de gestion requiert une préparation et une planification plus détaillées que pour les autres modes de gestion classiques, ainsi qu'une gestion adaptée de la phase de passation du marché. Cette démarche permet de stimuler la concurrence entre les candidats. Or, cette pratique de mise en concurrence n'est pas encore courante au sein des PPP appliqués aux aires protégées d'Afrique centrale. En effet, jusque récemment, les partenariats public-privés ont été conclus via des processus de négociation de gré à gré et non d'appel d'offre.

Les études qui portent sur les partenariats public-privé relatifs à la gestion des aires protégées cherchent souvent à établir une typologie en fonction de différents critères (modalités de gouvernance, gestion opérationnelle, financements, etc.). Les terminologies « gestion déléguée » et « cogestion » reviennent ainsi souvent pour distinguer le degré de collaboration entre les deux partenaires; la cogestion étant censée représenter un modèle de responsabilité plus équilibrée entre les deux partenaires. Dans la pratique, la distinction entre ces deux modèles s'avère délicat¹⁷e.

Baghai et ses collègues¹⁸ notent que, dans le modèle de gestion déléguée, la structure de gouvernance se caractérise par une majorité de membres nommés par le partenaire privé. Celui-ci nomme aussi les hauts cadres de l'entité de gestion opérationnelle et a la responsabilité totale de la gestion opérationnelle de l'aire protégée.

Dans le modèle de cogestion, le partage de l'autorité est plus équilibré et l'État garde ses missions régaliennes : les opérations de Lutte Anti-Braconnage (LAB) sont dirigées par l'autorité publique qui a le pouvoir d'engager et de renvoyer ses agents, tandis que le partenaire peut faire de même avec son propre personnel contractuel. Sur la base de ces deux définitions, les auteurs sus cités considèrent que les aires protégées des Virunga, de la Salonga (RDC) et de Dzanga-Sangha (RCA) relèvent de la cogestion, tandis que les aires protégées de l'Akagera et de Nyungwe (Rwanda), Garamba (RDC), Chinko (RCA), Zakouma (Tchad), Nouabalé-Ndoki et Odzala-Kokoua (Congo) représentent une gestion déléguée.

Toutefois, lorsqu'on examine en détail les accords de partenariat, cette catégorisation n'apparaît pas évidente. S'il est vrai qu'à la Salonga et aux Virunga les responsables de la lutte anti-braconnage sont nommés par l'autorité publique, c'est aussi le cas à la Garamba (en gestion déléguée) mais ce n'est pas le cas à Dzanga-Sangha (pourtant aussi en cogestion), Akagera et Nyungwe. Au niveau de la composition des entités de gouvernance, le critère de la majorité de représentants du partenaire privé pour la gestion déléguée apparaît globalement vérifié, même si c'est aussi le cas pour Dzanga-Sangha, pourtant en cogestion. Globalement, dans le modèle de cogestion, le partenaire public est davantage présent et les postes clés de la gestion opérationnelle relevant du domaine régalien, notamment les opérations de police (LAB), lui reviennent de droit. Entre la cogestion et la délégation de gestion, il y a en fait un gradient de transfert de responsabilité du partenaire public vers le partenaire privé qui peut revêtir plusieurs formes.

¹⁷ Paul Schalte et al. Partenariats public-privé dans la gestion des aires protégées en Afrique centrale, pp 105-107 : consulté le 10 novembre 2021 à 9 heures 55".

¹⁸ Baghai M., Miller J.R.B., Blanken L.J., Dublin H.T., Fitzgerald K.H., Gandiwag P., Laurenson K., Milanzi J., Nelson A. & Lindsey P., 2018. Models for the collaborative management of Africa's protected areas. *Biological Conservation* 218 : 73-82.

Le Partenariat Public Privé constitue un modèle de gestion des Aires Protégées parmi d'autres disait David Brugière¹⁹.

Il paraît pertinent de recourir à ce modèle dans trois situations :

- lorsque les États ne souhaitent pas investir directement dans la gestion des Aires Protégées pour des raisons de choix politiques ou des contraintes budgétaires ;
- Lors de la phase de développement d'une Aire Protégée nouvellement créée ou de la réhabilitation d'un paper park ;
- lorsque que l'Aire Protégée est soumise à des pressions de braconnage militarisé qui requiert une expertise particulière et des ressources considérables.

Un élément clé de la réussite des Partenariat Public Privé repose sur le *niveau d'échanges et de communication entre le partenaire privé et l'État*.

IV. Accords signés entre le Parc et les communautés riveraines

Le premier accord signé en date du 15 décembre 2005 s'inscrivait dans le cadre de la conservation communautaire pour la lutte anti-braconnage dans le complexe Garamba. Et, l'objectif était d'établir les modalités pour que la population aux alentours du PNG et de ses trois domaines de chasse puissent bénéficier d'un appui financier de la part de l'ONG African Parks Fondation, partenaire de l'ICCN afin qu'elle contribue efficacement dans la lutte anti-braconnage.

Le protocole d'accord du 11 juillet 2007 constitue le deuxième accord entre les acteurs en présence. L'objectif poursuivi était d'établir un partenariat entre les parties contractantes pour que les populations des chefferies Wando, Mondo-Missa et Logo-Ogambi bénéficient d'appui financier de la part d'APF pour réaliser des projets de développement afin que ces populations puissent contribuer en retour et de façon efficace à la lutte anti-braconnage sur leurs territoires respectifs et dans le PNG.

En date du 12 mai 2008, le précédent protocole d'accord a été amendé en vue de mettre en place de l'organisation et fonctionnement de la conservation communautaires. Ainsi, trois organes ont vu jour au cours de ces assises : il s'agit entre autres de *l'Assemblée générale, le Comité de pilotage et le Comité d'arbitrage*.

Le 16 février 2019, un accord connu sous le nom de l'accord de Sambia a été signé. L'objet dudit accord était de fixer les modalités de collaboration entre le PNG et les trois chefferies ainsi que leur responsabilité dans la définition et la mise œuvre du programme d'orpaillage dans les domaines de chasse.

❖ Niveau d'applicabilité des protocoles d'accords

- **Protocole d'accord du 15 décembre 2005** : le montant mensuel de 5000Usd (cinq mille dollars américains) promis par les gestionnaires du Parc n'était qu'illusoire. L'on a par contre assisté à la remise de quelques matériaux de construction aux chefs coutumiers (tôles, clous et chevrons).
- **Protocole d'accord du 11 juillet 2007** : pour cet accord, les gestionnaires du Parc ont financé certains micro-projets et le montant maximum retenu pour chaque projet était de 5000 Usd. Il s'observe malheureusement que lesdits projets financés par le Parc ont pratiquement disparu à cause notamment de l'absence des ressources humaines qualifiées. Les chefs de chefferies de leur part, se sont lancés à la sensibilisation pour décourager les braconnages dans les domaines de chasse.
- **Protocole d'accord du 12 mai 2008** : le présent protocole modifie le précédent tout en soulignant que les gestionnaires du PNG s'engagent notamment à construire et équiper les infrastructures scolaires et sanitaires sans ignorer le financement des projets agro-sylvo-pastoraux. Sur ce point, l'on a constaté les avancées positives nonobstant l'absence des constats préalables des riverains dans la priorisation de sélection des domaines d'intervention.

Tableau n°1 : Impacts de conflit homme-animal dans le complexe Garamba

Années	Noms des Villages	Cultures ravagées	Espèces indexées
2016-2019	Kpodho	Le Riz : une trentaine des champs détruits	Hippopotames
2017-2020	Sesenge	Le Riz et le Maïs : une vingtaine	Éléphants
2015-2020	Aro	Le Riz : une cinquantaine de champs	Hippopotames
2017-2018	Ngoronvani	Le Manioc : une vingtaine de champs	Éléphants
2019-2020	Nawango	Le Riz le Maïs : une dizaine de champs	Hippopotames
2016-2018	Faradje-centre	Destruction des jardins et de l'élevage (surtout les chèvres) : une dizaine.	Hippopotames
2015-2018	Miwara	Le Riz, le Manioc et le Maïs : une vingtaine de champs décimés	Éléphants

Il se dégage de ce tableau que la faune sauvage contribue à l'appauvrissement des communautés riveraines.

S'agissant de conflit homme-animal, plusieurs champs des riverains ont été ravagés par les pachydermes, les hippopotames et les buffles ; le Parc de son côté, a dû organiser certaines opérations de refoulement dans les villages Sesenge, Aro, Miwara et Ngoronvani même si lesdites opérations semblaient être inefficaces.

¹⁹ Brugière D., 2020. Partenariat public-privé pour les aires protégées : état des lieux et perspectives en Afrique francophone. Papaco, 31 pages.

Il se pourrait que ce soit par peur de la pression des braconniers dans le cœur du Parc, qui se trouve presque à la limite avec le Soudan du sud, que ces mammifères préfèrent habiter dans les domaines de chasse ; sauf que leur présence causent du tort aux riverains.

Face à cette situation alarmante, les gestionnaires du Parc avaient mis de mécanisme de refoulement de ces espèces afin de soulager tant soit peu les victimes, étant donné que la loi 014 semble, à notre avis, lacunaire dans ce domaine.

- Protocole d'accord relatif à la mise en œuvre du projet des ressources naturelles et développement durable du complexe de la Garamba en République Démocratique du Congo entre le Parc National de la Garamba et les Chefferies de Wando, Logo-Ogambi et Mondo-Missa a été signé le 16 février 2019. Ledit protocole d'accord est connu sous le nom de l'accord de Sambia²⁰.

C'est ce dernier accord qui a fait couler beaucoup d'encre et salives du fait que les gestionnaires du Parc National de la Garamba, ont préféré plutôt négocié avec le Ministre National en charge de l'environnement et conservation de la nature, et ce dernier a annulé les prescrits de l'accord de Sambia tout en demandant aux parties en présence de se conformer scrupuleusement à la Loi 014/003 du 14 février 2014²¹. C'est à ce niveau-là que les organisations de la société civile de Dungu et Faradje se sont saisies du dossier pour fléchir les gestionnaires du Parc à revenir sur les prescrits de l'accord de Sambia. Sauf les moyens d'expression utilisés par ces organisations ont connu quelques bavures, ce qui a poussé le Tribunal de Grande Instance du Haut-Uélé d'interpeller deux leaders d'opinion du territoire de Faradje : ces deux leaders ont été arrêtés par le Parquet de Watsa puis transférés à Isiro.

V. Regard de la société face à la gouvernance du PNG

En date du 02 juin 2015²², la société civile des territoires de Dundu et de Faradje sous l'égide des trois chefs coutumiers adressent un mémorandum au PNG dans lequel ils évoquent six points soutenant les actions de ce dernier et quatorze points négatifs remettant en cause sa gouvernance.

Parmi les points positifs, l'on note *l'achat des produits vivriers sur les marchés locaux, protection des espèces phares, éducation environnementale et le bâtiment scolaire construit à Nagero ; construction de l'hôpital de Nagero et tentative de financement de certains projets communautaires.*

Sur le plan négatif, ce mémorandum renseigne que *tous les financements n'ont fait que profiter en grande partie au personnel technique et administratif du PNG, déficit communicationnel entre le PNG, les coutumiers et la communauté riveraine ; imposition des projets et manque de transparence dans la gestion ; emploi du concept « complexe Garamba » dont les signataires ne comprennent pas sa signification ; révocation de certains gardes de parc pour des raisons sentimentales et inadéquates ; non application des mesures de refoulement ; exclusion de la communauté dans la gestion du PNG ; tracasserie dans les barrières écologiques ; reprise de la méthode policière au détriment de l'approche de la conservation communautaire ; le massacre de la population riveraine en plein marché de Bhadri par les gardes de parc le 08 novembre 1999 ; la non représentativité des autochtones dans le comité de gestion du PNG ; le non octroi de bourses d'études depuis la création du Parc depuis sa création ; menace continue de déguerpissement de la population autochtone de certaines localités et enfin, la perception illégale des taxes sur l'exploitation des bois et de l'or par le PNG.* Il s'en est suivi quatre autres mémorandums de la Société civile dénonçant notamment la mauvaise gestion de fonds alloués au 11^{ème} FED en faveur des communautés riveraines.

A travers une correspondance N° de réf : 01/SOCI/FV/NSCC/COORD/TER/DU/FA/NIA/2019 du 09 octobre 2019, les organisations de la société civile de Dungu, Faradje et Niangara ont projeté deux journées ville-morte soit du 14 au 15 octobre 2019. Il s'agissait de protester contre l'arrêt du ministre intérimaire de l'environnement et conservation de nature qui, à travers son arrêt n° 0532/CAB-MIN/MINES/01/2019 du 23 août 2019, a interdit l'exploitation artisanale dans les trois domaines de chasse du complexe Garamba et accordé un moratoire de six mois aux creuseurs artisanaux d'or de déguerpier dans les sites là où ils opèrent.

Le mot d'ordre de ces organisations a été respecté par les communautés riveraines sauf qu'il y a quelques cas de bavure notamment le pillage d'un camion en destination de la station de Nagero par des inconnus.

²⁰ Sambia est un village de la chefferie Wando en territoire de Dungu. On y trouve plusieurs creuseurs artisanaux d'or même si ledit village se trouve bel et bien dans le domaine de chasse Gangala Na Bodio. C'est dans ledit village que l'accord du 16 février 2019 a été signé, d'où le nom de « l'accord de Sambia ».

²¹ Loi n°014/003 du 14 février 2014 relative à la conservation de la nature en République Démocratique du Congo.

²² Mémorandum de la société civile des territoires de Dungu et Faradje au Parc National de la Garamba du 02 juin 2015 (inédit)



Ces images ont été prises au chef-lieu du territoire de Faradje le 14 et 17 octobre 2019 lors des journées dites ville-morte.

Le gouvernement provincial du Haut-Uélé avait dépêché le vice-gouverneur, Monsieur Christian Pitanga Mangandro pour tenter de trouver solution face aux différends opposants les gestionnaires du Parc National de la Garamaba et les communautés riveraines. Fort malheureusement, son cortège a été lapidé par la population en colère, c'est sous les coups de balle des éléments de PNG secondés par les éco-gardes que ce dernier a du sauver sa peau pour regagner le chef-lieu du Haut-Uélé. La délégation des élus nationaux et des sénateurs envoyés pour la même cause n'a pas également été reçu par les organisations de la société civile. Ces dernières auraient, au préalable, exiger la libération de deux de leurs avant d'accepter d'amorcer un quelconque dialogue avec les gestionnaires du Parc. Face à l'intransigeance des acteurs de la société civile, les deux leaders d'opinion ont été libérés. Une fois libérer, les communautés riveraines aussi ont libéré le passage aux gestionnaires du PNG étaient contraints de rester à Nagero par peur de représailles des manifestants. Et c'est après cela qu'une rencontre était organisée sous la houlette du Gouverneur de Province du Haut-Uélé qui a donné lieu à calme apparent entre les parties.

Conclusion

Le non-respect des accords signés entre les acteurs principaux du Parc National de la Garamaba, l'absence d'un cadre permanent de concertation ou d'un comité consultatif, les barrières écologiques qui parfois se transforment à la tracasserie, l'exclusion des riverains dans postes de responsabilités dans cet espace dédié à la conservation constituent les causes majeures qui enveniment la cohabitation pacifique entre les gestionnaires du Parc et les riverains. A cela s'ajoute l'absence des actions de l'Etat congolais suivi des injustices sociales et politiques dont sont victimes les territoires de Dungu, Faradje et Niangara.

Il faut donc, une solution holistique prenant en charge l'intervention de l'Etat dans ses attributs régaliens, la représentativité des riverains dans les postes de responsabilité dans cette aire protégée, l'octroi de bourses d'études aux riverains, et la mise en place d'une politique transitoire pouvant convaincre les riverains d'abandonner progressivement l'exploitation artisanale d'or, des bois et les braconnages. Une cellule de communication pilotée par des experts qui maîtrisent la culture du milieu mérite également d'être mise en place par les gestionnaires du Parc National de la Garamaba afin qu'il y ait une interaction facile avec les riverains dans les domaines de chasse.

Enfin, le zonage, la chasse organisée et le tourisme (surtout en faveur des riverains) sont aussi parmi les stratégies à mettre à place pour espérer à une gouvernance participative dans le complexe Garamaba.

Références Bibliographiques

- [1]. Mengue-Medou, C. (2002). Les aires protégées en Afrique : perspectives pour leur conservation. *Vertigo-la revue électronique en sciences de l'environnement*, Volume 3 Numéro 1 [En ligne], URL : <http://vertigo.revus.org/4126>
- [2]. Sow, M. (1999). Croyances et perceptions de l'environnement chez les populations riveraines du parc du haut Niger en Guinée. En ligne, URL : <http://www.fao.org/docrep/ARTICLE/WFC/XII/0091-A4.HTM>.
- [3]. Hanna, L. (1992). African people, african parks : an evaluation of development initiatives as a means of improving protected conservation. In *Africa*. Washington, D.C. : USAID ; 76p
- [4]. Diallo, S.M. (2011). La gestion dérogatoire : une stratégie associant péniblement l'Etat et les communautés locales dans le Parc National du Haut Niger (Guinée). *Vertigo-la revue électronique en Sciences de l'environnement*, Volume 11 Numéro 1 [En ligne], URL : <http://vertigo.revues.org/10763>.
- [5]. Rodary, E., Castellanet, C. et Rossi, G. (2003). Conservation de la nature et développement. L'intégration impossible ? Paris : GRET et Khartala ; 308p.
- [6]. Héritier, S. (2010). Participation et gestion dans les Parcs nationaux de montagne : approches anglo-saxonnes. *Revue de géographie alpine*, volume 98, p. 155-169.
- [7]. Aires Protégées d'Afrique centrale. Etat 2015. Comifac. [En ligne] : <http://www.observatoire-comifac.net/> . Consulté le 22 septembre 2022.
- [8]. Bertacchini Y. (2002), « Concertation territoriale et politique territoriale concertée », Laboratoire Le Pont, Département Services et Réseaux de Communication, Université de Toulon et du Var, 6 pages.
- [9]. Borrini-Feyerabend, G., Dudley, N., Jaeger, T., Lassen, B., Pathak Broome, N., Phillips, A. et Sandwith, T. (2013). Annexes de Gouvernance des Aires Protégées : De la compréhension à l'action. Collection des lignes ; 37 p.
- [10]. Isabelle Lacroix, Pier-Olivier et St-Armand, « la gouvernance : tenter une définition », Vol IV, numéro 3, *Autonome* 2012, p 26.
- [11]. La Bruyère Dominique Julien, la gouvernance locale des Aires Protégées et des espaces dédiés à la conservation de la biodiversité, rapport sept 2008 (France), p 5-6.

- [12]. UICN (2012), Acteurs et gouvernance des aires protégées en Afrique de l'Ouest. Quelle contribution à la conservation ? Gland, Suisse et Ouagadougou, Burkina Faso.
- [13]. Graham, J., Amos B. et Plumtre, T. (2003). Principles for Good Governance in the 21st Century. Policy Brief Number 15 (En ligne), URL. iog.ca/wp-content/.../2003_August_policybrief15.pdf.
- [14]. COMIFAC (2018). Guide Sous régionale de Bonnes Pratiques pour la gestion d'une Aire Protégée en mode Partenariat Public-Privé (PPP-AP) en Afrique centrale.
- [15]. Rapport de US. Forest Service International Programs, (Janvier 2021)., Evaluation des partenariats pour la gestion des AP en Afrique centrale. Ebauche des conclusions et recommandations.
- [16]. Décret n° 10/15 du 10 avril 2010 fixant les statuts d'un établissement public dénommé Institut Congolais pour la Conservation de la Nature en sigle « I.C.C.N »
- [17]. Paul Schalte et al. Partenariats public-privé dans la gestion des aires protégées en Afrique centrale, pp 105-107 : consulté le 10 novembre 2021 à 9 heures 55".
- [18]. Baghai M., Miller J.R.B., Blanken L.J., Dublin H.T., Fitzgerald K.H., Gandiwag P., Laurenson K., Milanzi J., Nelson A. & Lindsey P., 2018. Models for the collaborative management of Africa's protected areas. *Biological Conservation* 218 : 73-82.
- [19]. Brugière D., 2020. Partenariat public-privé pour les aires protégées : état des lieux et perspectives en Afrique francophone. Papaco, 31 pages.
- [20]. Mémoire de la société civile des territoires de Dungu et Faradje au Parc National de la Garamba du 02 juin 2015 (inédit).
- [21]. Protocole d'accord relatif à la mise en œuvre du projet des ressources naturelles et développement durable du complexe de la Garamba en République Démocratique du Congo entre le Parc National de la Garamba et les Chefferies de Wando, Logo-Ogambi et Mondo-Missa du 16 février 2019 (inédit).
- [22]. Loi n°014/003 du 14 février 2014 relative à la conservation de la nature en République Démocratique du Congo.
- [23]. Arrêté n° 0532/CAB-MIN/MINES/01/2019 du 23 août 2019 portant interdiction de l'exploitation artisanale dans les domaines de chasse de Gangala Na Bodio, Azande et Mondo-Missa dans la Province du Haut-Uélé.