



HAL
open science

Proposition d'approches méthodologiques pour la mise en oeuvre de partenariats public privé pour la gestion des aires protégées en Méditerranée

Wissem Seddik

► To cite this version:

Wissem Seddik. Proposition d'approches méthodologiques pour la mise en oeuvre de partenariats public privé pour la gestion des aires protégées en Méditerranée. [Rapport Technique] Plan bleu pour l'environnement et le développement. 2017. halshs-03767372

HAL Id: halshs-03767372

<https://shs.hal.science/halshs-03767372>

Submitted on 1 Sep 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Construisons ensemble l'avenir de la Méditerranée

RAPPORT TECHNIQUE



Novembre 2017

Proposition d'approches méthodologiques pour la mise en œuvre de partenariats public privé pour la gestion des aires protégées en Méditerranée



Programme des Nations Unies
pour l'environnement



Plan d'Action pour la Méditerranée
Convention de Barcelone



Ce rapport a été rédigé dans le cadre du Partenariat entre le Plan Bleu et l'Agence Française de Développement¹ (AFD). Il vise à contribuer à la première phase de l'appui de l'AFD au Plan Bleu, dans le domaine de la gestion des ressources naturelles et des services écologiques (biodiversité), portant plus particulièrement sur la mise en œuvre des partenariats public-privé dans les aires protégées.

NOTICE LEGALE

Les appellations employées dans le présent document et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Plan Bleu et de l'Agence Française du Développement aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, régions ou villes, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

DROITS DE COPYRIGHT

Le texte de la présente publication peut être reproduit en tout ou partie à des fins pédagogiques et non lucratives sans autorisation spéciale de la part du détenteur du copyright, à condition de faire mention de la source. Le Plan Bleu serait reconnaissant de recevoir un exemplaire de toutes les publications qui ont utilisé ce matériel comme source. Il n'est pas possible d'utiliser la présente publication pour la revente ou à toute autre fin commerciale sans demander au préalable par écrit l'autorisation du Plan Bleu.

Cette étude a été réalisée avec le soutien :



¹ L'AFD (www.afd.fr) est un établissement public et une institution financière spécialisée. Sa mission est de contribuer aux objectifs du millénaire pour le développement (OMD), au financement de la croissance et à la prise en compte des biens publics mondiaux. Elle intervient dans plus de soixante pays d'Afrique, du Pacifique, d'Asie, des Caraïbes, de l'Océan Indien, de la Méditerranée et d'Amérique latine, et dans les départements et collectivités français d'outre-mer. L'AFD finance des projets dans de nombreux secteurs des infrastructures et du développement économique ainsi que dans les domaines de la santé, l'éducation et l'environnement. Elle assure le secrétariat du Fonds Français pour l'Environnement Mondial (FFEM).

LISTE DES CONTRIBUTEURS

Auteur

Wissem Seddik, Stagiaire de fin d'études en master 2, Droit international et européen de l'environnement, Aix-Marseille Université
Contact : wissemseddik@gmail.com

Maitre de stage et coordination du projet

Nelly Bourlion, Chargée de programmes Écosystèmes forestiers, biodiversité, Plan Bleu. France
Contact : nbourlion@planbleu.org

Expert ayant apporté des commentaires

Dominique Rojat, Coordonnateur des programmes AFD au CMI
Contact : rojat@afd.fr

Conception de la couverture : Hélène Rousseaux, Plan Bleu

Photo de couverture : Plitvice Lakes, Croatia ©Pixabay

Mise en page : Plan Bleu

Pour des fins bibliographiques, citer le présent volume comme suit :

Plan Bleu. (2017). *Proposition d'approches méthodologiques pour la mise en œuvre de partenariats public privé pour la gestion des aires protégées en Méditerranée*. Plan Bleu, Valbonne.

Cette publication est téléchargeable sur le site du Plan Bleu : www.planbleu.org

Table des matières

| | |
|--|-----------|
| 1. Liste des acronymes | 6 |
| 2. Résumé exécutif | 7 |
| 3. Introduction | 8 |
| 3.1. Cadre général et objectifs du projet | 8 |
| 3.2. Approche méthodologique | 9 |
| 3.3. Modèle de PPP choisi | 10 |
| 3.4. Pays retenus pour la recherche de sites pilotes | 12 |
| 3.5. Méthode de travail | 13 |
| 3.6. Plan | 13 |
| 4. Analyse d'initiatives existantes de PPP pour la gestion d'aires protégées en Méditerranée | 14 |
| 4.1. Aperçu des initiatives existantes et sélection de sites pour l'étude de cas | 14 |
| 4.2. Les Marais du Vigueirat | 15 |
| 4.2.1. La gestion du site intégralement déléguée à une association locale | 16 |
| 4.2.2. Une stratégie de gestion du site intégrée au territoire | 17 |
| 4.2.3. Le suivi du PPP | 19 |
| 4.2.4. Difficultés rencontrées d'ordre opérationnel et financier | 19 |
| 4.2.5. Leçons à apprendre | 20 |
| 4.3. La réserve naturelle des salines de Secovlje | 22 |
| 4.3.1. Un contrat de concession comprenant une DSP | 22 |
| 4.3.2. Un montage financier fondé sur la distinction entre revenus commerciaux (fonds propres de l'entreprise) et non commerciaux (budget du Parc) | 23 |
| 4.3.3. L'exécution et le suivi du PPP sur la base du plan de gestion du site | 24 |
| 4.3.4. Leçons à apprendre | 25 |
| 5. Contexte dans les pays retenus pour la recherche de sites pilotes | 26 |
| 5.1. Points problématiques | 26 |
| 5.1.1. L'absence de mécanisme d'allocation des revenus issus du PPP à la gestion de l'aire protégée | 26 |
| 5.1.2. Le manque de moyens pour le contrôle et le suivi du PPP | 26 |
| 5.2. Pistes de solutions proposées | 27 |
| 5.2.1. Recourir au contrat pour définir un mécanisme d'allocation des revenus pour la gestion de l'aire protégée ²⁷ | 27 |
| 5.2.2. Recourir au secteur associatif comme levier pour le suivi du PPP et/ou le financement de l'AP dans un cadre de cogestion | 27 |
| 5.2.3. Concevoir le PPP comme un outil structurant pour la gestion de l'AP | 28 |
| 6. Proposition d'une approche méthodologique | 29 |
| 6.1. Grille de critères pour le choix d'un site pilote | 29 |
| 6.1.1. Caractéristiques du site | 29 |
| 6.1.2. Cadre juridique et institutionnel relatif au site | 30 |
| 6.2. Mode opératoire de mise en place du PPP | 31 |
| 6.2.1. Choix du partenaire privé | 31 |
| 6.2.2. Choix du projet PPP | 31 |
| 7. Pré-identification de sites pilotes pertinents | 32 |
| 7.1. Au Maroc | 32 |
| 7.1.1. Contexte | 32 |
| 7.1.2. Choix d'un site pilote potentiel | 33 |
| 7.1.3. Parc national d'Ifrane | 34 |
| 7.2. En Tunisie | 37 |
| 7.2.1. Contexte | 37 |

| | | |
|------------|---|-----------|
| 7.2.2. | Choix d'un site pilote potentiel..... | 38 |
| 7.2.3. | Parc national de Jebel Zaghouan..... | 40 |
| 7.3. | En Egypte..... | 43 |
| 7.3.1. | Contexte..... | 43 |
| 7.3.2. | Choix d'un site pilote potentiel..... | 44 |
| 7.3.3. | Parc national de Wadi el Gemal..... | 45 |
| 8. | Conclusions..... | 50 |
| 8.1. | Leçons apprises..... | 50 |
| 8.2. | Recommandations pour la suite du projet..... | 51 |
| 9. | Bibliographie..... | 53 |
| 10. | Annexes..... | 54 |
| | Annexe 1 : Analyse du système de PPP au sein des aires protégées en Afrique du Sud..... | 54 |
| | Annexe 2 : Schéma opérationnel du processus PPP/AP en Méditerranée..... | 59 |
| | Annexe 3 : Tableaux des partenaires potentiels..... | 60 |
| | Annexe 4 : Liste des personnes contactées (par ordre chronologique)..... | 62 |

1. Liste des acronymes

| | |
|-----------|--|
| AAO | Association des Amis des Oiseaux |
| AEAE | Agence Egyptienne pour les Affaires Environnementales |
| AFD | Agence Française de Développement |
| AFMI | Association Forêt Modèle à Ifrane |
| AGIR | Association de gestion intégrée des ressources |
| AMCP | Aire Marine et Côtière Protégée |
| AMEPN | Association Marocaine pour l'Ecotourisme et la Protection de la Nature |
| AMV | Les Amis des Marais du Vigueirat |
| AP | Aire Protégée |
| APAL | Agence de Protection et d'Aménagement du Littoral |
| CRDA | Commissariat Régional au Développement Agricole |
| DGF | Direction Générale des Forêts |
| DSP | Délégation de service public |
| FFEM | Fonds Français pour l'Environnement Mondial |
| HCEFLCD | Haut-Commissariat aux Eaux et Forêts et à la Lutte Contre la Désertification |
| HEPCA | Hurghada Environmental Protection and Conservation Association |
| MEMEE | Ministère de l'Energie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement |
| PN | Parc national |
| PPI-OSCAN | Programme de Petites Initiatives pour les Organisations de la Société Civile en Afrique du Nord |
| PPP | Partenariat Public-Privé |
| SRCN | Société Royale pour la Conservation de la Nature |
| SANParks | South Africa National Parks |
| UICN-Med | Centre de Coopération pour la Méditerranée de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature |
| UGAP | Unité de gestion de l'aire protégée |
| WWF | Fonds Mondial pour la Nature |

2. Résumé exécutif

Le manque de financement alloué à la gestion des aires protégées pousse de plus en plus les pouvoirs publics à se tourner vers le secteur privé. Les partenariats public-privé apparaissent à cet égard comme un moyen potentiel d'alléger le coût de cette gestion et d'en renforcer l'efficacité en matière de conservation de biodiversité, tout en contribuant au développement économique du territoire et en incluant les communautés locales dans les opérations de gestion. Un certain nombre d'aires protégées à travers le monde appliquent déjà ce mode de gestion déléguée avec un certain succès. Une expérimentation dans des pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée devrait permettre de déterminer le potentiel des partenariats public-privé pour répondre aux défis posés pour les aires protégées de cette région. Dans cette perspective, la présente étude vise à développer une approche opérationnelle et méthodologique pour la mise en place de partenariats public-privé dans des sites pilotes en Egypte, au Maroc et en Tunisie.

Nombre d'éléments ont pu être dégagés à partir de l'analyse de sites dans lesquels des expériences de partenariat public-privé ont été mises en place. En France, la gestion des Marais du Vigueirat a été intégralement confiée à une association locale par délégation de service public. Cette association a développé une stratégie de gestion intégrée qui combine des aspects économiques et sociaux pour mener à bien sa mission de conservation de l'espace naturel. Dans le parc naturel de Secovlje Salina en Slovénie, l'exploitation d'une saline a été concédée à une entreprise privée. Cette concession a été assortie à une délégation de la gestion de la biodiversité du site.

De l'autre côté de la Méditerranée, une aire protégée a été proposée comme possible site pilote dans chacun des trois pays cibles de l'étude : le parc national de Wadi el Gemal en Egypte, le parc national d'Ifrane au Maroc et le parc national de Zaghouan en Tunisie. Pour chacun de ces sites, des acteurs ont été identifiés comme possibles partenaires ou parties prenantes à un partenariat public-privé. Dans le parc d'Ifrane, une association a proposé que l'aménagement d'un village d'écotourisme puisse faire l'objet d'un partenariat public-privé. Dans celui de Zaghouan, des acteurs locaux ont échangé pour concrétiser et coordonner différents petits projets. A Wadi el Gemal, aucune initiative n'a encore été spécifiquement identifiée, mais l'attractivité touristique du site, son niveau de structuration et l'expérience acquise par certains acteurs locaux laissent entrevoir des possibilités intéressantes.

Cette approche opérationnelle des partenariats public-privé dans les aires protégées susmentionnées a permis de mettre en évidence le rôle incontournable du secteur associatif en raison de son implantation sur le territoire. Pour autant, il ne bénéficie pas des capitaux et des compétences commerciales que le secteur privé économique peut apporter. Cette complémentarité est à prendre en compte dans la définition d'un partenariat public-privé dans les sites pré-identifiés.

3. Introduction

3.1. CADRE GENERAL ET OBJECTIFS DU PROJET

Dans le cadre d'un partenariat établi dans le domaine de la gestion des ressources et des services écologiques (biodiversité), le Plan Bleu et l'Agence Française de Développement (AFD) ont lancé conjointement un projet portant sur la mise en œuvre de Partenariats Public-Privé (PPP) dans les aires protégées (AP) en Méditerranée. Ce projet s'inscrit dans le contexte d'un besoin de modèle de gestion des AP qui puisse répondre aux nouveaux enjeux politiques, socio-économiques et environnementaux de la région méditerranéenne.

Dans un contexte d'accroissement de la pression sur les ressources naturelles et de dépendance à des budgets publics restreints, la plupart des AP méditerranéennes souffre d'un manque de moyens financiers, techniques et humains pour garantir un niveau de protection suffisant. Or, face au constat que les menaces pesant sur la biodiversité ne peuvent être traitées séparément des questions économiques, sociales et culturelles, besoin est de développer un modèle global et intégré de gestion durable des AP. Ce modèle de gestion devrait pouvoir tirer parti des gisements de valeur économique liés aux AP pour contribuer à garantir leur viabilité financière et la capacité à protéger efficacement l'environnement, tout en engageant les populations locales, qui sont des acteurs incontournables.²

Pour ce faire, il y a lieu de s'appuyer sur les capacités financières et techniques du secteur privé à travers la mise en place de PPP. Le PPP permet d'externaliser les sources de financement de l'AP. Il favorise aussi une approche décentralisée et inclusive de la gestion des sites, associant aux gestionnaires publics des acteurs issus du secteur privé et de la société civile, ce qui est généralement considéré comme un facteur d'efficacité. Pour les administrations publiques, recourir au secteur privé pour gérer des activités et des installations au sein des AP peut permettre d'attirer les compétences et les capitaux nécessaires pour tirer le meilleur parti des opportunités existantes.³ Dans ces conditions, les PPP peuvent être un outil pertinent pour répondre au manque de moyens financiers et techniques nécessaires à la préservation de la biodiversité, mais aussi pour définir de manière concertée un cadre de gestion qui tienne compte des intérêts des communautés locales et du développement territorial.

L'utilisation de ce potentiel que recèlent les PPP pour renforcer la gestion des AP apparaît particulièrement intéressante dans les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée, où la problématique du manque de moyens est souvent plus préoccupante qu'au Nord. Dans ces pays, les PPP peuvent déboucher sur des opportunités d'évolution des politiques publiques (statut des AP, régime juridique des PPP, fiscalité, modalités de participation locale) et de financement de projets (infrastructures de conservation et d'aménagement des AP, circuits sportifs ou touristiques, aménités récréatives, interprétation et muséographie, produits dérivés, services de transport, d'hébergement et de restauration).⁴

² Extrait des termes de référence du projet.

³ En effet, les compétences spécialisées des acteurs privés (business model concentré sur les activités visées) et leur flexibilité (par exemple à travers un recours plus facile à l'emploi saisonnier) sont souvent synonymes d'une meilleure efficacité de gestion.

⁴ Extrait des termes de référence.

Le projet PPP/AP a pour objectif le développement de partenariats de long terme du secteur public avec des opérateurs privés issus de différents secteurs (tourisme, production énergétique, pêche et aquaculture, ruralité et exploitation forestière) et les populations locales en faveur de la préservation de la biodiversité et de la réduction de la pauvreté autour des sites visés.⁵ De tels partenariats devraient permettre de développer des activités génératrices de revenus, écologiquement soutenables et créatrices d'emplois, garantissant des revenus incitatifs aux opérateurs privés et une augmentation de ceux des populations locales en adéquation avec les objectifs de conservation⁶. Il s'agit en outre d'améliorer les modes de gouvernance des AP au niveau des territoires et de promouvoir les approches participatives dans la définition de politiques publiques à l'échelle nationale et de la région en Méditerranée.

Pour résumer, la mise en place de PPP pour la gestion d'AP peut contribuer à :

- la valorisation économique du site par la création d'une source de financement supplémentaire, dans le respect des exigences de conservation par l'établissement d'un cahier des charges entre l'opérateur privé et le gestionnaire public ;
- la mise en avant d'intérêts convergents entre l'autorité publique et le secteur privé pour la bonne gestion des sites, ce qui favorise une culture du partenariat et des approches de cogestion ;
- l'implication de la société civile locale dans la dynamique de cogestion et dans les activités mises en place dans le cadre du PPP, ce qui contribue au développement socio-économique du territoire.

Dans une perspective plus globale, le projet PPP/AP bénéficie d'un contexte favorable au niveau mondial. Il abonde dans le sens de la mise en œuvre de l'Agenda 2030 et des 17 Objectifs pour le Développement Durable. Pour promouvoir ces objectifs, l'Assemblée Générale des Nations Unies a déclaré 2017 année internationale du tourisme durable pour le développement. D'après l'Organisation Mondiale du Tourisme, il s'agit d'une opportunité unique pour construire un tourisme responsable à même de capitaliser le potentiel de ce secteur en termes de prospérité économique, d'inclusion sociale et de préservation de l'environnement et du patrimoine culturel. Les PPP constituent un instrument privilégié pour développer au sein des AP une offre touristique diversifiée et respectueuse des espaces naturels.

3.2. APPROCHE METHODOLOGIQUE

D'un point de vue opérationnel, le projet PPP/AP vise à développer un outil de mise en œuvre de PPP adapté aux AP méditerranéennes, en particulier dans les pays du Sud et de l'Est de la région. Sur la base d'une expérimentation sur un ou plusieurs sites pilotes, cet outil a vocation à être proposé aux pays et aux institutions de la région méditerranéenne pour contribuer à un modèle de gestion durable des AP tant en termes de financement de la conservation de la biodiversité, que de développement local et de renforcement de l'engagement responsable du secteur privé.

Le présent rapport s'inscrit dans la deuxième phase de ce projet qui porte sur l'identification de partenaires et de sites pilotes potentiels. Il fait suite à une première phase qui a abouti à la publication d'un rapport technique sur l'Etat des lieux du cadre juridique des PPP pour la gestion

⁵ Ces sites peuvent être aussi bien terrestres que marins et côtiers

⁶ Extrait des termes de référence

d'AP dans les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée⁷ (cité ci-après « Etat des lieux juridique »). Sur la base d'une analyse des ressources législatives et réglementaires en vigueur en Algérie, en Egypte, en Jordanie, au Liban, au Maroc, en Tunisie et en Turquie, cette étude a permis de déterminer les pays disposant d'un cadre juridique favorable à la mise en place de PPP pour la gestion d'AP. Ce premier rapport relève également un certain nombre d'initiatives de PPP en cours ou échues dans des AP en Méditerranée et dans d'autres pays, ainsi que des leçons à en tirer pour la suite du projet.

S'appuyant notamment sur les informations et les conclusions contenues dans cet Etat des lieux juridique, le présent rapport a pour objet de :

1. définir une approche opérationnelle du cycle de vie et des processus des PPP qui soit applicable à la mise en place du projet pilote ;
2. pré-identifier des sites dans lesquels un projet pilote de PPP pourrait être mis en œuvre ainsi que les partenaires potentiels à associer pour la mise en œuvre d'un tel projet.

3.3. MODELE DE PPP CHOISI

Selon la Banque Mondiale, un PPP « est un contrat de long-terme entre une partie privée et une entité gouvernementale pour la fourniture d'un bien ou d'un service public, dans laquelle la partie privée supporte le risque substantiel et la responsabilité de gestion, et où la rémunération est liée à la performance ». Toutefois, il n'existe pas de réel consensus international autour de la définition du PPP. La notion a été définie plus ou moins précisément dans le cadre de certains systèmes nationaux, tandis qu'elle n'est pas reconnue par d'autres. Il en résulte un manque de clarté qui peut être une source de confusion entre les acteurs.

Dans le contexte de la gestion d'une AP, la notion de PPP peut recouvrir plusieurs finalités, revêtir différentes formes et associer différents types de partenaires :

- En termes de finalités, le PPP peut être conçu comme un mécanisme de financement ou comme un mode de gestion participative de l'AP entre le gestionnaire public et l'opérateur privé. Ces deux finalités peuvent également coexister dans le cadre d'un même PPP.
- Du point de vue de la forme juridique, un PPP peut être conçu selon deux modèles distincts : ce peut être une concession par laquelle la partie privée reverse une redevance à la partie publique en contrepartie du droit de construire et/ou d'exploiter un bien ou un service au sein de l'AP, ceci dans le cadre d'un cahier des charges environnementales et sociales ; ou bien le PPP peut prendre la forme d'une délégation de service public (DSP) lorsque l'opérateur privé est impliqué globalement dans l'entretien et la conservation de l'AP. Mais le PPP peut aussi revêtir une forme mixte qui combine des éléments de la concession et de la DSP, et qui lui est propre ou non.⁸
- La construction du PPP dépend enfin de la nature des partenaires associés : du côté de la partie publique, la personne désignée responsable de la gestion de l'AP peut être plus ou moins centralisée (autorité gouvernementale ou collectivité territoriale) et autonome (direction ministérielle, établissement public ou agence autonome) ; du côté de la partie privée, la situation

⁷ Braye N. (2017). *Les Partenariats Publics Privés pour la gestion des aires protégées : Etat des lieux du cadre juridique des PPP pour la gestion des aires protégées dans le Sud et l'Est de la Méditerranée*. Plan Bleu, Valbonne. Disponible au lien suivant : <http://planbleu.org/fr/publications/etat-des-lieux-du-cadre-juridique-des-ppp-pour-la-gestion-des-aires-protégees-dans-le>

⁸ Dans certaines législations nationales, le PPP constitue une catégorie juridique distincte de la concession et de la DSP. En droit français par exemple, c'est le caractère global de l'objet de la prestation et le mode de rémunération mixte du cocontractant qui distinguent le PPP des autres contrats de droit public (concession, marché public, DSP...).

peut être très différente selon sa vocation commerciale ou non (association ou entreprise) et sa dimension locale ou internationale.

Il convient donc de déterminer le type de PPP adéquat pour la réalisation du projet PPP/AP en fonction des objectifs visés. Comme indiqué précédemment, la mise en place d'un PPP dans une AP devrait apporter des résultats attendus sur trois aspects de la gestion :

1. La création d'un **mécanisme supplémentaire de financement pour l'AP** (droits de concession par exemple) ou la baisse de coûts (transférés du gestionnaire public vers l'opérateur privé) ;
2. Le renforcement d'une **approche de cogestion** entre le gestionnaire public et le partenaire privé ;
3. **L'implication des populations** locales : le projet de PPP pourrait soit être issu d'une activité directement réalisée par les populations locales, soit avoir un impact socioéconomique par l'emploi, la formation ou la valorisation d'activités connexes. Dans tous les cas, le projet devrait intégrer la vision et les attentes de ces acteurs locaux.

D'après les conclusions de l'Etat des lieux juridique, la forme de PPP la mieux adaptée aux AP méditerranéennes du Sud et de l'Est serait la concession d'activités ou d'installation à vocation commerciale sur le site. Le modèle de concession serait préférable à celui de la DSP en raison de la faible expérience en matière de PPP et la culture administrative centralisée dans les pays méditerranéens. Il conviendrait donc de privilégier, au moins à court et moyen terme, la mise en place de PPP restreints à travers le mécanisme de concession plutôt que de confier à l'opérateur privé l'intégralité de la gestion de l'AP. Pour autant, afin de favoriser l'émergence de logiques de cogestion sur les sites, il y a lieu d'intégrer dans le cahier des charges des prescriptions par lesquelles l'opérateur privé serait associé à la gestion du site, par exemple par l'obligation de mettre à disposition du personnel pour l'entretien, la surveillance ou l'évaluation de l'état des écosystèmes sur une partie du site.

Par conséquent, **le type de PPP à mettre en place prendrait plutôt la forme d'une concession portant sur l'utilisation d'un bien ou d'un service à des fins commerciales, et devrait être assortie à des mesures complémentaires de gestion et de protection du site de la part de la partie privée.** L'implication de celle-ci comme co-gestionnaire suppose néanmoins une logique de concertation efficace avec les autres parties prenantes à la gestion du site. Concernant la nature de l'opérateur privé, aucune restriction ne s'impose a priori, mais il semble préférable qu'il soit suffisamment intégré dans le contexte local.

3.4. PAYS RETENUS POUR LA RECHERCHE DE SITES PILOTES

L'analyse du cadre juridique et institutionnel des pays inclus dans la première phase du projet a permis de distinguer trois catégories :

- en Algérie et au Liban, le cadre juridique ne semble pas adapté à la mise en place de PPP en raison de l'absence d'outils spécifiques sur les PPP et/ou de législation claire relative à la gestion des AP ;
- le Maroc et la Tunisie disposent d'outils spécifiques relatifs à la gestion d'AP et à l'établissement de PPP, mais aucune initiative de PPP dans une AP n'a été identifiée (l'effectivité de ces outils et l'efficacité de leur mise en œuvre opérationnelle reste donc à démontrer) ;
- l'Egypte, la Jordanie et la Turquie disposent d'un cadre juridique adapté et des initiatives de PPP y ont été déjà mises en œuvre dans certaines de leurs AP.

Toutefois, le cas de la Jordanie est particulier car la gestion des AP y a été déléguée par le gouvernement à la Société Royale pour la Conservation de la Nature (SRCN), qui a le statut d'une ONG de droit privé. Les partenariats établis entre la SRCN et des opérateurs privés ne sont donc pas des PPP au sens propre, mais des contrats de droit privé. De plus, outre le cadre juridique, d'autres

considérations peuvent intervenir dans le choix de pays cibles, telles que la politique nationale vis-à-vis des PPP et les perspectives de collaboration entre l'administration et des partenaires techniques qui ont vocation à appuyer un projet PPP. En conséquence, trois pays ont finalement été retenus pour la poursuite du projet dans sa deuxième phase : l'Égypte, le Maroc et la Tunisie.

3.5. METHODE DE TRAVAIL

Le projet de mise en place de PPP pour la gestion d'AP méditerranéennes est exploratoire, ce qui implique un travail de consultation auprès de divers partenaires disposant d'une expertise sur le sujet. Certains de ces acteurs ont développé sur le terrain des AP des initiatives qui pourraient être articulées, voire mutualisées avec le projet PPP/AP. Ces échanges permettent à la fois d'obtenir des informations d'ordre technique, méthodologique et juridique, de mettre en lumière certaines AP qui sont évoquées de manière récurrente, et de mettre en perspective le projet PPP/AP dans l'espace et la temporalité d'autres projets existants à l'échelle de la Méditerranée, plus ou moins similaires ou complémentaires.

D'autre part, des entretiens ont été effectués avec des gestionnaires de sites dans lesquels des initiatives de PPP ont déjà été mises en œuvre (AP jordaniennes, égyptiennes et au Nord de la Méditerranée). Ces acteurs ont été sollicités pour apporter des recommandations concernant le processus de mise en place du PPP ainsi que les critères nécessaires pour qu'un site puisse accueillir ce type de projet.⁹

Sur la base de ces critères, des sites ont pu être identifiés dans les pays couverts par le champ de l'étude. Des contacts ont ensuite été établis avec les administrations compétentes et des acteurs déjà implantés dans ces sites. Ce second round de discussions a permis d'esquisser les bases de partenariats envisageables entre des parties prenantes à un possible PPP pilote.

3.6. PLAN

Cet exposé de propositions d'approches méthodologiques pour la mise en œuvre de PPP au sein d'AP pré-identifiées comme possibles sites pilotes en Égypte, au Maroc et en Tunisie, repose sur un raisonnement en quatre temps : pour commencer, un focus est porté sur deux études de cas qui apparaissent significatives en termes de gestion déléguée d'AP par un PPP au Nord de la Méditerranée, à savoir dans les Marais du Vigueirat (France) et dans le Parc naturel Secovlje Salina (Slovénie). Ces expériences fournissent une illustration dont l'étude permet de retracer précisément un certain nombre d'aspects liés aux processus de PPP. Dans la partie suivante, une brève analyse du contexte juridique et politique dans les pays cibles est présentée pour attirer l'attention sur certains points problématiques auxquels auront à se confronter des initiatives PPP dans les AP pré-identifiées. Des pistes de solutions sont proposées pour surmonter ces obstacles. La troisième partie porte sur la proposition d'une grille méthodologique qui comprend, d'une part, une liste de critères d'identification des sites pilotes et, d'autre part, un ensemble de points à considérer pour l'approche opérationnelle de mise en place d'un PPP. Pour finir et sur la base de ces critères, des sites pilotes potentiels sont pré-identifiés pour l'Égypte, le Maroc et la Tunisie : une description est faite de leurs caractéristiques et de leur mode de gestion, des activités qui pourraient faire l'objet d'un PPP, ainsi que des acteurs susceptibles d'être associés dans le cadre de ce projet.¹⁰

⁹ Cf. Partie 6 approche méthodologique et annexe 10.2 sur le schéma opérationnel.

¹⁰ Cf. Partie annexe 10.5 concernant la liste des partenaires potentiels pour chaque site pré-identifié.

4. Analyse d'initiatives existantes de PPP pour la gestion d'aires protégées en Méditerranée

4.1. APERÇU DES INITIATIVES EXISTANTES ET SELECTION DE SITES POUR L'ETUDE DE CAS

Dans les AP méditerranéennes, des expériences de cogestion et d'externalisation du financement vers des acteurs privés existent sous des formes variées, mais il existe peu de PPP formellement mis en place.¹¹ L'Etat des lieux juridique recense un certain nombre d'initiatives en Méditerranée. Quelques cas de concessions sont ainsi relevés au Nord de la Méditerranée, à l'instar de la concession de clubs de plongée dans le parc naturel de Cap de Creus, en Espagne, et celle d'hôtels et autres installations touristiques sur les îles Brijuni, en Croatie. Il existe également des cas de concessions dans des AP au Sud de la Méditerranée. En Egypte, un projet portant sur le développement d'activités d'écotourisme a été mis en place dans le parc national de Wadi el Gemal¹². En Jordanie, plusieurs concessions ont été établies dans différentes AP. Le cas jordanien est emblématique en termes de stratégie de commercialisation pour la conservation d'espaces naturels protégés,¹³ mais comme indiqué précédemment, il ne s'agit pas à proprement parler de PPP : l'entité responsable de la gestion des AP, la SRCN, est une ONG mandatée par le gouvernement. Formellement, les concessions conclues avec des opérateurs privés sont donc des contrats de droit privé.

Deux cas de délégation de service public pour la gestion intégrale d'AP ont été identifiés au Nord de la Méditerranée : en Italie, la gestion de la réserve de Miramare a fait l'objet d'un accord de gestion déléguée entre le gouvernement et WWF Italie. En France, les Marais de Vigueirat, site protégé au titre de propriété foncière du Conservatoire du Littoral et en tant que réserve naturelle nationale, ont vu leur gestion intégralement déléguée à une association locale, les Amis des Marais du Vigueirat (AMV).

Un autre cas intéressant est celui d'un PPP mixte ayant une composante concession et une composante DSP. Il s'agit du parc naturel Secovlje Salina en Slovénie qui est composé d'une saline et d'une zone humide protégée. Le gouvernement slovène a passé une concession avec une société privée pour l'exploitation de la saline, assortie à une obligation pour cette société d'assurer la préservation de la zone humide. Ce schéma de PPP mixte semble correspondre au modèle identifié en introduction qui serait à privilégier pour une expérimentation sur un site pilote.

L'analyse de la mise en place et de l'exécution de PPP existants permet d'en tirer les leçons pour les PPP pilotes à mettre en place dans la zone cible de l'étude. Le choix s'est porté sur deux

¹¹ Par exemple, dans certains sites tels que Cinque Terre en Italie et Kas-Kekova en Turquie, des systèmes de labellisation ont été mis en place pour des biens et services commercialisés par les opérateurs locaux. Ces initiatives sont menées notamment avec l'appui du WWF MedPO. Elles contribuent au développement socioéconomique et à la valorisation de l'AP, et sont parfois encadrées par des accords passés avec les autorités responsables de la gestion du site. Toutefois, cette forme de collaboration entre le secteur public et le secteur privé ne correspond pas à la définition de PPP ici retenue.

¹² Cf. Partie 7.3.3.4.

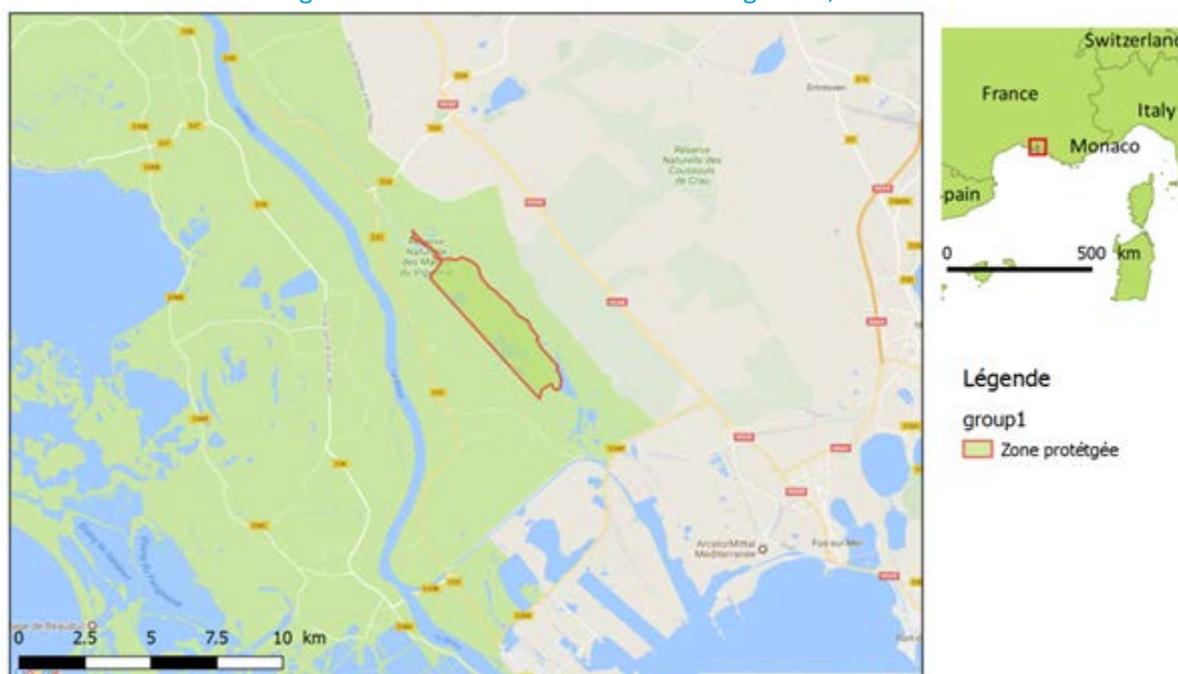
¹³ L'Annexe 10.1 concernant l'Afrique du Sud expose les principes de cette stratégie de manière plus détaillée. En effet, l'approche jordanienne est similaire à celle développée en Afrique du Sud.

sites « modèles », l'un étant caractérisé par un mode de gestion déléguée par DSP, et l'autre par un mode de gestion mixte :

- **Les Marais du Vigueirat** : bien que le mode de gestion de ce site, qui est une DSP, parait difficilement transposable à une AP du Sud de la Méditerranée, le cas présente un intérêt en termes de leçons à apprendre, du fait notamment que la gestion a été déléguée à une structure associative. La diversification des activités de cette association à travers le développement de l'écotourisme peut inspirer un schéma reproductible au Sud. En outre, la longue expérience existante sur ce site permet de prendre un certain recul sur le PPP pour en observer l'évolution sur le long terme.
- **Le parc de Secovlje Salina** : à l'inverse des Marais du Vigueirat, la forme du PPP intéresse ici davantage que la stratégie de gestion développée par l'opérateur privé. En effet, le site présente une configuration originale et écologiquement rare, selon laquelle la préservation de la biodiversité est indissociable du maintien d'une activité productive humaine. Ainsi, le PPP a été construit sous la forme d'une concession rattachée à une DSP portant sur la gestion intégrale de l'AP. Si la finalité à laquelle obéit un tel PPP est peu susceptible de constituer un modèle exportable (en raison de la spécificité du site sur le plan écologique), son architecture en revanche mérite d'être analysée.

4.2. LES MARAIS DU VIGUEIRAT

Figure 1 : Localisation des Marais du Vigueirat, France



Les Marais du Vigueirat, situés au sud de la France dans le Delta de Camargue, constituent une zone humide qui abrite un patrimoine naturel reconnu au plan national et international.¹⁴ Le

¹⁴ Site classé au titre de la Convention RAMSAR et qui comprend notamment une Réserve naturelle nationale et des Zones spéciales au titre des Directives européennes Habitats et Oiseaux.

Conservatoire du Littoral, établissement public placé sous la tutelle du ministère de l'Environnement, a pour mission d'acquérir des terrains en vue de préserver ou de restaurer les espaces naturels situés sur le littoral. Il a successivement acquis 1121 ha de terrain formant le site protégé. En 2011, la majeure partie de ce site (919 ha) a été classée Réserve naturelle nationale.¹⁵

4.2.1. La gestion du site intégralement déléguée à une association locale

En 2001, le Conservatoire du Littoral a confié la gestion du site à la ville d'Arles. Celle-ci a alors demandé à l'association des AMV, en accord avec le premier, de prendre en charge cette gestion. Le Conservatoire a clarifié la situation en 2003 en signant une DSP directement avec les AMV.¹⁶

Créée en 2001, cette association a pour objet principal la protection des Marais. Cet objet comprend à la fois la gestion du site en faveur du patrimoine naturel et le développement d'activités sur le site respectueuses de l'environnement et compatibles avec sa gestion. Elle a aussi pour objet d'agir en faveur du développement durable, notamment en participant avec les acteurs de ce territoire à un « projet de tourisme-nature » et en assurant « l'accueil, l'embauche et la mise au travail sur des actions collectives des personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières ». Les statuts de l'association ne se limitent donc pas à des actions environnementales, mais tiennent compte des interactions entre l'espace naturel et les activités humaines dans une perspective plus large de développement durable. Cet objectif passe par la mise en œuvre d'un projet d'écotourisme, qui avait été antérieurement conçu par une fondation privée (Fondation Sansouïre) dans les années 1990. Suite à la disparition de celle-ci en 2001, les AMV ont été créés pour reprendre et mettre en œuvre le projet. Actuellement, l'association emploie 81 personnes salariées. Depuis 2010, l'Office de Tourisme est associé à la gestion pour les aspects liés à l'accueil du public. La DSP a été renouvelée en avril 2014 jusqu'au 31 décembre 2019.¹⁷

L'objet social des AMV coïncide avec la délégation de gestion du site conclue avec le Conservatoire du Littoral. En tant que délégataire, l'association s'est vu attribuer non seulement une mission de conservation du patrimoine naturel, mais aussi une mission économique et une mission sociale définies en accord avec l'autorité publique délégante.

- **Mission de conservation du patrimoine naturel** : les AMV assurent la cartographie des habitats et le suivi de leur évolution, le recensement des espèces et de leurs populations, leur régulation et la lutte contre les espèces envahissantes pour maintenir le fonctionnement naturel des écosystèmes et la gestion de la végétation par le pâturage à travers des conventions passées avec des éleveurs. Ils collaborent également avec les acteurs du bassin versant des canaux pour la gestion concertée du système hydraulique.
- **Mission économique** : ce volet porte principalement sur la mise en place d'un pôle d'attractivité écotouristique. En effet, si l'accès au site est gratuit, des services payants ainsi qu'une programmation touristique ont été mis en place. Les activités comprennent des visites libres et des visites guidées payantes, à pied ou en calèche, dans plusieurs sentiers aménagés, des parcours de découverte équestre et des activités pour les groupes (jeux, observation de la nature, confection d'objets...). Les AMV sont maître d'ouvrage pour la construction et la gestion

¹⁵ Décret n°2011-1502 du 9 novembre 2011.

¹⁶ La commune d'Arles et WWF France ont été associés à la gestion déléguée en qualité de co-gestionnaires. Leur rôle consiste à fournir une contribution financière et à participer aux instances de gouvernance du site, ainsi qu'au Conseil d'administration des AMV. En 2006, WWF France a quitté le projet en raison de difficultés internes.

¹⁷ Cette convention ne concerne toutefois que les terrains qui ne sont pas classés Réserve naturelle nationale. En effet, depuis sa création en 2011, celle-ci a fait l'objet d'une autre convention de délégation entre le préfet des Bouches du Rhône et les AMV. Toutefois, l'ensemble du site fait l'objet d'un plan de gestion unique rédigé par les AMV.

des installations touristiques. A ce titre, l'association exploite une boutique au sein du centre d'accueil où sont vendus des produits locaux et une buvette dans une aire de pique-nique. D'autres installations ont été mises en place : une salle d'exposition, un hangar aménagé pour l'accueil de séminaires, un jardin ethnobotaniste et un jardin potager qui pourvoit la buvette en fruits, légumes et herbes aromatiques. Ce projet global d'écotourisme comprend donc un ensemble d'activités qui génèrent un revenu substantiel pour les AMV et qui alimentent des activités annexes telles que les services d'hébergement et de restauration. La performance environnementale et les impacts liés aux activités de l'association sont garantis au titre de la certification EMAS depuis 2007.¹⁸

- **Mission sociale** : elle consiste à faire en sorte que les populations vivant aux alentours du site soient les premiers bénéficiaires du projet économique. Cela passe essentiellement par une politique de création d'emplois au niveau local et de collaboration avec les acteurs vivant autour du site, où se trouvent sur environ 15 000 ha une trentaine d'exploitations agricoles et le village Mas-Thibert (1 800 habitants environ). Les AMV assurent le pilotage de structures en partenariat avec d'autres acteurs sur le territoire : une station-service, une maison de terroir et un chantier d'insertion qui emploie une quarantaine de personnes en situation de précarité. Ce chantier est sollicité pour la réalisation d'installations sur le site et pour des opérations de maintenance de l'équipement.

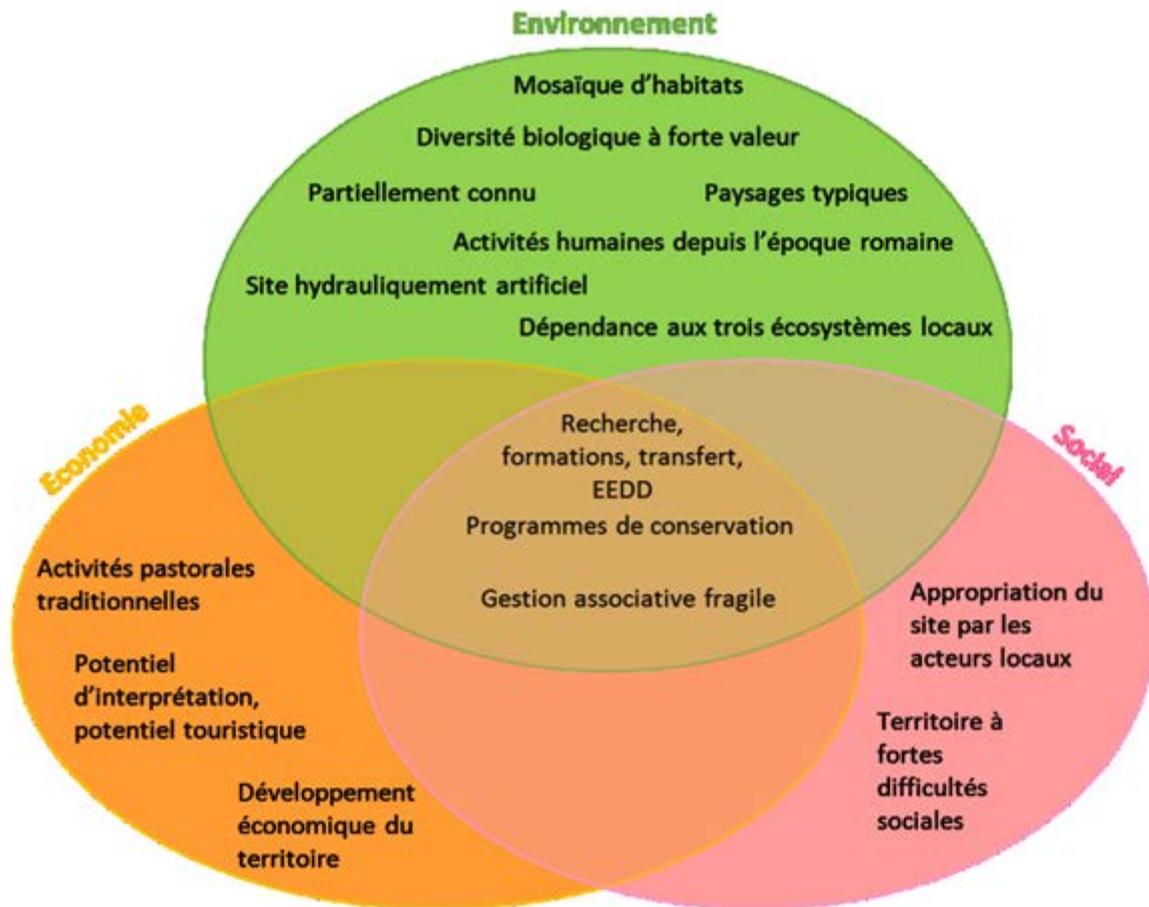
Ainsi, les AMV assurent la gestion des Marais en combinant les enjeux de la protection de l'environnement avec une stratégie de développement socioéconomique dans une perspective de développement durable. L'association perçoit directement les revenus générés par ses activités économiques.

4.2.2. Une stratégie de gestion du site intégrée au territoire

Les trois missions des AMV sont envisagées de façon indissociable et complémentaire. Cette approche a été réaffirmée dans le nouveau plan de gestion des Marais du Vigueirat, adopté en 2016 pour la période 2017-2026. Le schéma ci-dessous fournit une illustration de l'approche intégrée des activités sectorielles et transversales de l'association qui ont été définies pour cette période :

¹⁸ En 2016, les AMV ont décidé de suspendre la norme ISO 14001 car celle-ci est très proche de la norme EMAS. Il est malgré tout prévu de relancer cette certification ISO en 2017.

Figure 2 : Enjeux identifiés dans le plan de gestion 2017-2026 des Marais du Vigueirat



Source : Rapport d'activité 2016 des AMV

Pour associer les aspects de conservation de la biodiversité, de tourisme et de développement socioéconomique local, les AMV promeuvent une logique de convergence entre les activités existantes sur le territoire et le projet d'écotourisme. Cette approche se traduit par exemple par la promotion de circuits courts entre l'agriculture et les services de restauration qui accueillent des visiteurs, ou encore par l'optimisation de la consommation d'énergie et des ressources en eau à l'intérieur et autour du site. Elle nécessite un échange soutenu entre une pluralité d'acteurs (communes, agriculteurs, commerçants, associations). Pour ce faire, les AMV ont progressivement consolidé leur ancrage dans le territoire en tissant avec ces acteurs des liens étroits et durables.

Cette approche de gestion intégrée a conduit les AMV à collaborer avec les autorités locales et à s'impliquer dans la prise de décision. En effet, certains de leurs membres sont présents au Conseil du village de Mas-Thibert, où ils participent aux débats concernant la valorisation des richesses et l'attractivité de la commune. C'est dans ce cadre que l'association a pris en charge le pilotage de structures telles que la station-service et qu'elle intervient en faveur du développement rural en lien avec le tourisme de nature. Elle participe également à des réunions en mairie d'Arles, où elle joue un rôle dans l'élaboration de projets d'aménagement du territoire. En 2015, les AMV ont signé une convention cadre de cinq ans avec l'intercommunalité au titre du développement économique. Plus

récemment, ils ont proposé de mettre en place des contrats de ruralité entre les communes voisines et les agriculteurs locaux.

4.2.3. Le suivi du PPP

Le Conservatoire du Littoral dispose de deux outils pour assurer le suivi de l'exécution de la convention de gestion des Marais du Vigueirat passée avec les AMV. Tout d'abord, son Comité départemental établi à Marseille dresse un bilan des activités de l'année en cours et des prévisions et objectifs pour l'année suivante. Ensuite, le Conservatoire est représenté dans les instances de gouvernance du site et au sein du Conseil d'administration de l'association, qui se réunit au moins une fois par an. Concernant la partie du site classée Réserve naturelle nationale, le plan de gestion préparé par les AMV est soumis à l'avis d'un Comité consultatif et d'un Conseil scientifique.

Le choix des AMV comme gestionnaire privé repose sur une relation de confiance entre l'association et l'entité publique. A la base de ce partenariat qui s'est construit au fil des années, les AMV ont présenté un projet de gestion solide et précis. L'expérience des membres de l'association était reconnue en raison de leur implantation sur le territoire, notamment à travers leur activité au sein de la fondation préexistante. A ceci s'ajoute l'opportunité de ce PPP pour le Conservatoire qui, face à la difficulté d'atteindre les objectifs ambitieux qu'il s'est fixés,¹⁹ est poussé à rechercher des mécanismes de financement alternatifs. A cet égard, l'initiative lancée avec les AMV est pionnière et ouvre un champ de solutions potentielles à explorer en vue de pérenniser la gestion des espaces naturels sous la responsabilité du Conservatoire.

4.2.4. Difficultés rencontrées d'ordre opérationnel et financier

Sur le plan opérationnel, pour mettre en œuvre leur mission économique, les AMV ont été confrontés à la nécessité d'intégrer au fonctionnement de l'association une approche commerciale et entrepreneuriale qui ne correspondait pas, au départ, à la logique interne de l'association. Il s'agit de développer des compétences en matière de gestion du personnel, de recherche de financement, de vente, de marketing, etc. Cela suppose un effort particulier de la part de l'association pour parvenir à faire coexister cette double dimension entrepreneuriale et associative, par exemple en établissant une séparation comptable entre les activités commerciales et les activités non commerciales.

En outre, les aspects opérationnels passent par une collaboration avec les collectivités locales pour que l'aménagement du territoire (accès aux infrastructures publiques, organisation des transports...) soit adapté au projet d'écotourisme et aux installations mises en place à cette fin. Le développement de ce projet, dont la vocation est de faire des espaces naturels un moteur de redynamisation de l'économie, suppose que le site bénéficie des équipements nécessaires afin de s'assurer que l'impact écologique des visiteurs et des activités soit supportable. Les AMV travaillent également avec les secteurs professionnels tels que l'Office de Tourisme pour faire converger leurs actions. La collaboration entre l'association et les acteurs publics et professionnels au niveau local est essentielle à la mise en place d'un contexte dynamique et favorable pour le PPP. En conséquence, le projet doit être pensé dès le départ à l'échelle du territoire en impliquant toutes les parties prenantes dans sa définition même, en amont de la mise en œuvre.

¹⁹ Dans un référé du 28 janvier 2013, la Cour des comptes a estimé que le Conservatoire n'avait pas les moyens d'atteindre ses objectifs (référé n° 65737 sur la gestion du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres pour les exercices 2006 à 2011).

D'autre part, ce PPP doit composer avec une situation financière fragile. A ce jour, une quinzaine d'années après l'établissement du projet, le système développé par les AMV n'a toujours pas atteint l'équilibre financier. L'association continue de fonctionner grâce aux subventions du secteur public (collectivités, Conservatoire, fonds européens) ainsi que, dans une moindre mesure, à l'appui d'acteurs privés (Fondation Total, Fondation MAVA...). Un fonds de dotation est en cours de création pour pérenniser cet appui. Ces aides constituent une part importante des ressources de l'association. Selon les estimations, l'équilibre financier serait atteint à partir de l'accueil de 60 000 visiteurs par an. A terme, l'association vise une gestion du site qui soit rentable en s'approchant des 100 000 visiteurs par an. Or en 2016, seules 32 499 personnes ont été reçues dans le cadre de l'activité touristique, dont environ 40 % ont visité le site en visite guidée. Durant cette année, le chiffre d'affaire de l'accueil du public a été de 177 373 € et l'association présentait une situation déficitaire de 240 000 €. Le coût de la gestion du site est donc supérieur aux moyens dont l'association dispose. Pour autant, ces chiffres sont à relativiser par la tendance à une augmentation constante de la fréquentation du site au cours des dernières années. Ainsi, la fréquentation a augmenté de 350 % entre 2000 (environ 10 000 visiteurs) et 2016.²⁰

Bien que le PPP mis en place pour la gestion des Marais ne soit pas encore financièrement viable, l'expérience est intéressante en termes de leçons à apprendre et d'écueils à éviter. Elle montre que pour un projet d'écotourisme ayant vocation à s'intégrer durablement sur le territoire, l'amortissement des investissements est précédé d'une période longue (estimée à une trentaine d'années dans le cas étudié) et peut être difficile à atteindre. Cela suppose, du côté de la partie privée, une volonté forte et une capacité de projection sur le long terme, et donc l'existence d'autres sources de financement lui permettant de survivre (subventions, dotations ou autres activités génératrices de revenus). Du côté du gestionnaire public, l'intérêt financier n'apparaît que progressivement, à condition toutefois que le projet économique soit solide et clairement défini. En l'espèce, l'intérêt du Conservatoire dans ce PPP avec les AMV est avant tout de nature stratégique, compte-tenu du coût croissant de son objectif de protection du tiers du littoral français. A cet égard, l'expérience développée dans les Marais du Vigueirat, même si elle n'est pas encore rentable, recèle un fort potentiel de solution pour la gestion des espaces naturels protégés.

4.2.5. Leçons à apprendre

Le Conservatoire du Littoral est un outil de préservation des espaces naturels par l'intervention foncière qui n'a pas d'équivalent dans d'autres pays. Le mode de fonctionnement de cet établissement public favorise la délégation de gestion des sites acquis. Pour autant, le PPP conclu avec les AMV pour la gestion des Marais du Vigueirat constitue une expérience qui peut inspirer d'autres administrations nationales dans la mesure où elle répond à une problématique commune de manque de perspectives de la gestion entièrement publique, tout en illustrant les conditions nécessaires à mettre en place pour qu'une association de droit privé prenne en charge la gestion d'une aire protégée. L'étude de ce cas de DSP pour la gestion d'une AP permet ainsi de dégager plusieurs leçons :

- Le projet d'écotourisme, qui constitue le volet économique de la délégation, est antérieur à la création de l'association. Celle-ci a défini ses statuts par rapport à cette délégation, et en particulier par rapport à ce projet visant à concilier le développement socioéconomique et la conservation du patrimoine naturel. Cette **adéquation entre l'objet social de l'association et l'objet de la délégation de gestion** favorise la réalisation des missions qui lui ont été assignées.

²⁰ Rapport d'activité 2016 des AMV.

- Au niveau opérationnel, l'association délégataire est amenée à diversifier ses activités et à opérer une **distinction entre celles qui relèvent de sa finalité associative** (protection de l'environnement et action sociale) **et celles qui obéissent à une logique commerciale**. Dans le cas présent, la double logique est assurée par le même opérateur, les AMV, ce qui suppose une bonne organisation interne et des moyens techniques et financiers relativement élevés. A défaut, le montage d'un PPP tripartite pourrait être envisagé, incluant deux opérateurs privés dont l'un assurerait la finalité économique et l'autre la finalité associative. Quoi qu'il en soit, il convient d'accompagner le ou les opérateur(s) dans cette démarche pour s'assurer que cette double logique soit réalisée au mieux.
- Une **relation de confiance** et une **bonne connaissance mutuelle** entre les parties au PPP en favorisent le bon déroulement.
- **La gestion de l'espace naturel et la gouvernance du territoire sont interdépendantes**. Aussi, il est crucial que l'association soit bien implantée sur le territoire et qu'elle puisse échanger avec toutes ses composantes en vue d'intégrer les objectifs du PPP dans l'aménagement du territoire et les projets de développement local. En effet, de par leurs relations étroites avec les acteurs présents sur le territoire et la dynamique qu'ils impulsent en matière socioéconomique, mais aussi dans les domaines culturel et éducatif, les AMV se sont rendus incontournables en tant qu'acteur local.
- Le PPP pour la gestion déléguée des Marais du Vigueirat se décline sur plusieurs niveaux : à côté de la convention de gestion passée avec le Conservatoire, l'association appuie des projets entre la commune et un acteur privé sur l'exploitation d'une activité commerciale (restaurant). Ainsi, **à partir d'un PPP initial, d'autres partenariats privé-privé peuvent être établis** associant ainsi une pluralité d'acteurs dans une logique de synergie.
- L'investissement financier doit être envisagé sur le long terme et il faut s'assurer de la **capacité financière** de l'entité privée et/ou de ses partenaires financiers à gérer le site durant la période d'amortissement.

4.3. LA RESERVE NATURELLE DES SALINES DE SECOVLJE

Figure 3 : Localisation de la réserve naturelle des salines de Secovlje, Slovénie



La réserve naturelle de Secovlje se trouve près des côtes de Slovénie, vers la commune de Piran. Cette zone humide formée par la rencontre entre l'eau douce et l'eau de mer est composée de vasières et de marais salants. Les connexions entre la terre ferme et l'eau saumâtre y forment un écosystème spécifique qui sert d'habitat à plus de 270 espèces d'oiseaux, dont de nombreuses y font leur nidification. En 1993, cette aire de 650 ha a été incluse dans la liste des sites protégés au titre de la Convention Ramsar. En 2001, elle a été déclarée réserve naturelle par le gouvernement slovène. La partie nord, appelée Lera, est utilisée pour la récolte traditionnelle de sel. Cette activité productive est étroitement liée à l'équilibre des écosystèmes en place. Sa disparition ou une transformation trop importante de son mode de fonctionnement menacerait directement la biodiversité. En raison de cette symbiose entre les deux parties du site, l'acte de création de l'aire protégée souligne que l'entité chargée de la gestion de la biodiversité doit également gérer la production de sel. Ainsi, la réserve naturelle de Secovlje constitue un cas original d'AP où l'établissement d'un PPP portant sur la gestion déléguée du site ne saurait se faire sans tenir compte de l'exploitation de la saline, et inversement.

4.3.1. Un contrat de concession comprenant une DSP

En 2003, le gouvernement a conclu un contrat de concession avec la société SOLINE Pridelava soli d.o.o pour la gestion du site et l'utilisation de son patrimoine naturel. L'objet de ce contrat est double : d'une part, il porte sur la concession de l'exploitation commerciale de la saline située au nord du Parc en respectant le mode de production traditionnel ; d'autre part, il prévoit la délégation de la gestion environnementale de l'AP à l'opérateur privé. Il s'agit donc d'un PPP à vocation productive assorti d'une obligation de conservation au titre d'une DSP.

Pour établir ce contrat, le Gouvernement a procédé à un appel d'offres public en mars 2002. Cet appel comprenait une condition particulière dans le choix du concessionnaire, à savoir la capacité technique de ce dernier à maintenir la production traditionnelle de sel. Le contrat a conféré au concessionnaire un droit exclusif de gestion de l'espace et d'exploitation des ressources naturelles pour la production de sel, en contrepartie du paiement d'une redevance au gouvernement. Cette exploitation ne devait pas compromettre la conservation de la biodiversité et des écosystèmes, et elle devait respecter le patrimoine culturel, c'est-à-dire les méthodes traditionnelles utilisées pour la récolte. A cette fin, l'entreprise était chargée d'entretenir et de restaurer les installations liées à la production traditionnelle. Par ailleurs, le concessionnaire a été autorisé à développer d'autres activités au sein du Parc, telles que le tourisme et la mariculture. A ce titre, un centre de thalassothérapie a été mis en place par l'opérateur privé. L'exploitation de ce centre se fait dans le cadre d'une sous-concession et donne lieu au paiement d'une redevance spécifique à côté de celle payée pour la saline. La durée du contrat a été fixée pour 20 ans avec une possibilité d'extension de 10 ans.

4.3.2. Un montage financier fondé sur la distinction entre revenus commerciaux (fonds propres de l'entreprise) et non commerciaux (budget du Parc)

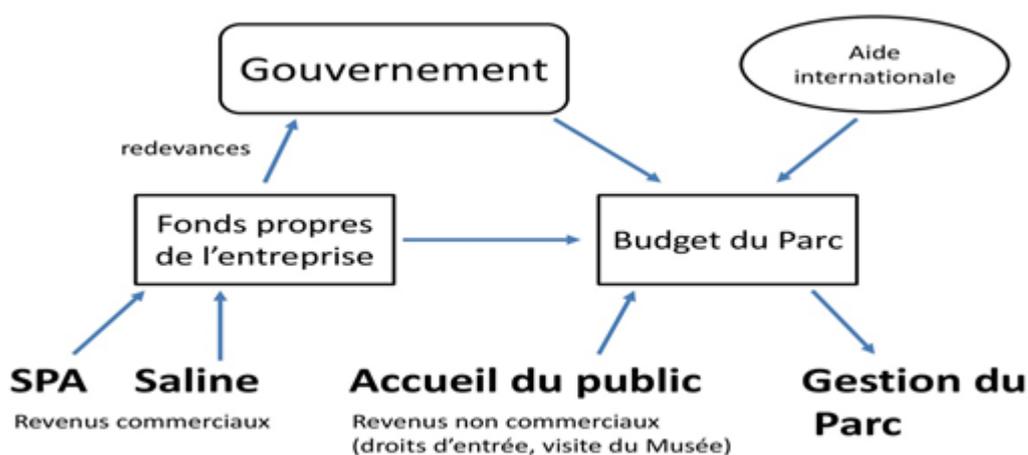
Si la totalité des revenus générés au sein du Parc est perçue dans un premier temps par l'opérateur privé, le système financier du PPP a été organisé à partir d'une séparation entre deux unités comptables : d'une part, les activités commerciales qui englobent la production de sel et les activités de tourisme, et d'autre part, les activités non commerciales qui comprennent l'accueil du public dans le Parc.

Les revenus issus de l'exploitation de la saline et des activités de tourisme sont injectés dans les fonds propres de l'entreprise. En réalité, seul un centre de thalassothérapie est exploité au titre d'activité de tourisme. N'étant pas alloués à la gestion de l'AP, ces revenus sont totalement séparés des autres revenus du Parc. Ils sont soumis à des droits de concession : le concessionnaire paye au concédant une redevance annuelle égale au produit d'un montant minimal plus un pourcentage du chiffre d'affaire perçu par l'entreprise l'année précédente.

En revanche, les activités d'accueil du public ne sont pas considérées comme étant touristiques car elles font partie intégrante des objectifs de gestion du Parc, à savoir, en plus de la protection de la nature, la mise en place de conditions favorables pour l'accueil des visiteurs, lesquels sont soumis à un droit d'entrée dans le Parc. Celui-ci attire en effet un public amateur de randonnées à pieds ou à vélo, pour l'observation de la nature et la visite d'un musée sur le site. Les revenus générés à partir de ces activités sont donc liés au service public de conservation de la biodiversité. S'ils ne sont pas directement perçus par l'entité publique, mais par le concessionnaire, celui-ci n'en dispose pas librement et doit utiliser spécifiquement ces revenus pour la gestion du Parc, notamment l'entretien et l'utilisation des infrastructures d'accueil du public.

Le Parc dispose donc d'un budget propre composé des revenus issus de l'accueil du public, de subventions de l'Etat, de l'aide internationale et européenne, ainsi qu'une contribution complémentaire de l'opérateur privé tirée de ses fonds propres. Cette contribution est un point problématique du contrat PPP car ce dernier ne précise pas de montant. Or, le montant demandé à l'opérateur privé pour compléter le budget dépend de l'importance des subventions publiques. En l'absence de stipulation contractuelle, cette question risque d'être source de tensions entre les partenaires, d'autant plus que le budget du Parc n'est pas auto-suffisant sans l'apport de cette contribution de l'opérateur privé.

Figure 4 : Système de financement de l'AP Secovlje Salina



Nous n'avons pas pu obtenir d'informations chiffrées sur les résultats financiers de ce PPP. Il apparaît néanmoins que les dépenses de l'Etat consacrées à la gestion du Parc sont supérieures au montant des redevances perçues. Pour autant, la contribution financière de l'opérateur privé au budget du Parc et sa prise en charge des aspects techniques et opérationnels de la gestion représente selon toute vraisemblance une réduction de coûts pour l'entité publique. Mais en raison de l'imprécision du contrat concernant la répartition des charges financières, celle-ci est négociée et déterminée par accord chaque année entre les partenaires.

4.3.3. L'exécution et le suivi du PPP sur la base du plan de gestion du site

La gestion déléguée de l'AP doit être réalisée dans le cadre d'un plan de gestion annuel préparé par le concessionnaire et soumis à l'approbation du ministère compétent. Ce plan s'apparente à un programme de travail qui, à la fin de la période d'exécution, doit être transmis au gouvernement pour en évaluer la mise en œuvre. Ce dernier examine les objectifs définis pour l'année à venir en fonction de la réalisation des objectifs fixés pour l'année en cours. Chaque plan annuel indique le montant des ressources financières nécessaires pour l'année. Ensuite, un contrat spécial est signé entre le concédant et le concessionnaire pour répartir le financement entre eux.²¹ De son côté, l'autorité concédante s'engage à prendre les dispositions réglementaires nécessaires pour assurer l'exécution de la concession. En outre, tous les cinq ans, l'opérateur privé prépare un plan de gestion global qui tire le bilan de l'exécution des cinq plans de gestion annuels précédents. Le contrôle de la gestion effectuée par l'opérateur privé s'opère donc grâce à l'élaboration de plans de gestion de façon régulière.

Un second mécanisme de contrôle du PPP passe par l'établissement d'un comité du Parc réunissant des représentants des autorités publiques en charge de la protection de l'environnement et du patrimoine culturel, des communautés locales et des ONG. Ce comité n'a qu'un rôle consultatif, il ne prend pas de décisions. Pour autant, son action permet d'assurer un suivi de la gestion sur le terrain et de faire remonter ses observations sur les décisions clés relatives à l'AP. Il rend également son avis sur les plans de gestion présentés.

²¹ <http://www.kpss.si/en/management> La conclusion de contrats spéciaux annuels semble avoir été la solution retenue pour parer au silence du contrat PPP sur la répartition du financement entre les partenaires.

Les opérations de gestion du site par la partie privée ont été déterminées dans le contrat de concession. Elles comprennent les tâches de gestion normale d'une AP, dont les principaux piliers sont les mesures de conservation de la biodiversité, l'accueil et l'information des visiteurs, l'entretien des infrastructures, la mise en place de patrouilles et l'administration du Parc. A ces opérations normales, s'ajoute l'obligation de maintenir et d'utiliser les installations et équipements pour la production traditionnelle de sel. Pour s'acquitter de sa mission de conservation, l'opérateur privé emploie des agents pour la gestion de l'espace naturel et la surveillance du site dont les compétences sont contrôlées par l'autorité publique responsable. Un employé a ainsi été assigné à plein temps à la surveillance du site, y compris pour évaluer la situation des espèces et des habitats.

4.3.4. Leçons à apprendre

- Le recours à un PPP apparaît particulièrement pertinent dans un site où il existe une interdépendance entre une activité productive et un état de la biodiversité à préserver.²²
- Si l'opérateur privé est désigné gestionnaire ou co-gestionnaire de l'AP, il y a lieu d'établir une séparation comptable entre les revenus commerciaux et les ressources du Parc dans la mesure où leurs circuits financiers sont différents : d'un côté, les ressources du Parc sont allouées à la gestion, de l'autre, des droits de concessions sont perçus sur les revenus commerciaux.
- Confier le budget de l'AP à l'opérateur privé en qualité de gestionnaire peut être un moyen d'allouer des fonds spécifiquement à la gestion de cette AP (en particulier lorsqu'il n'existe pas de mécanisme d'allocation financière équivalent sur le plan légal ; comme exposé dans la partie suivante, cette absence constitue un point problématique pour la mise en place d'un PPP). Cela suppose toutefois une relation de confiance solide et des moyens pour contrôler la façon dont l'opérateur gère ce budget.
- Les clauses financières du contrat de PPP doivent être claires en ce qui concerne la répartition des charges entre les partenaires pour la gestion de l'AP. Il convient de chiffrer cette répartition dans le contrat en pourcentage ou de manière combinée avec une base fixe.

²² Ce type de sites semblerait plutôt correspondre à la catégorie UICN VI d'AP « zone de gestion de ressources protégées ».

5. Contexte dans les pays retenus pour la recherche de sites pilotes

Pour établir une grille de critères méthodologique pour la sélection d'un site pilote et la définition d'un mode opératoire, il convient de compléter l'étude de ces AP modèles par la contextualisation du projet dans les pays du Sud de la Méditerranée visés. L'Etat des lieux juridique comporte un ensemble d'indications à cet égard, mais il ne s'agit ici que de mettre en évidence les principaux points problématiques pour la mise en place de PPP, tout en suggérant des pistes de solutions. Ainsi, pour rappel, le rapport indique que la gestion des AP au Sud et à l'Est de la Méditerranée est « essentiellement étatique, fortement centralisée et marquée par la prépondérance des départements techniques ». Certains pays ont mis en place des fonds environnementaux destinés à financer des politiques environnementales globales (c'est le cas de l'Egypte parmi les pays ciblés dans la présente étude), mais le sous-financement des AP demeure considérable. Pour autant, la dernière décennie a été marquée par l'accélération d'une dynamique vers une gestion de plus en plus consultative et coopérative avec l'ensemble des acteurs gravitant autour de l'AP.²³

5.1. POINTS PROBLEMATIQUES

5.1.1. L'absence de mécanisme d'allocation des revenus issus du PPP à la gestion de l'aire protégée

La finalité de la mise en place d'un PPP dans un site protégé est d'en renforcer la gestion par l'augmentation des moyens financiers mis à disposition. Or, dans l'hypothèse d'un contrat de concession, les revenus issus du paiement d'une redevance par le partenaire privé au bénéfice du partenaire public sont injectés dans les caisses de l'administration au niveau central, car juridiquement l'AP ne dispose pas de l'autonomie financière pour constituer son budget propre. Sur ce point, le fait que l'autorité responsable de la gestion dispose ou non d'une autonomie financière par rapport au budget du gouvernement (notamment s'il s'agit d'une agence) ne règle pas la question, dès lors que son budget est défini pour l'ensemble des AP. En conséquence, il n'est pas garanti que l'AP dans laquelle le PPP est établi bénéficie directement de ressources financières supplémentaires allouées à sa gestion (l'argent généré peut être investi dans d'autres AP). Il en résulte un risque que les effets positifs découlant de l'exécution du PPP ne se fassent pas ressentir au niveau local et territorial, ce qui serait préjudiciable du point de vue de l'efficacité de l'initiative, voire de sa légitimité.

5.1.2. Le manque de moyens pour le contrôle et le suivi du PPP

La mise en place d'un PPP suppose l'existence de moyens pour assurer le contrôle et le suivi de sa bonne exécution. Le partenaire public doit donc disposer de ressources matérielles et humaines pour assurer des audits et être en mesure de vérifier que l'opérateur privé respecte le cahier des charges. Par ailleurs, la présence de personnel sur le terrain pour assurer la surveillance et le respect des réglementations favorise la bonne exécution du PPP par l'opérateur privé gérant une activité commerciale. Or, ces moyens font défaut dans nombre d'AP du Sud et de l'Est de la Méditerranée.

²³ Nicolas Braye, *op. cit.*, p. 17.

5.2. PISTES DE SOLUTIONS PROPOSEES

5.2.1. Recourir au contrat pour définir un mécanisme d'allocation des revenus pour la gestion de l'aire protégée

En l'absence de mécanisme législatif ou réglementaire, la question se pose de savoir si les parties peuvent se tourner vers l'outil contractuel pour établir une obligation d'allouer une partie des fonds générés à partir du PPP à la protection de la biodiversité au sein de l'AP. A première vue, cette solution semble discutable dans la mesure où la partie publique, en tant que gestionnaire légal du site, exerce ses compétences discrétionnairement en la matière. Par conséquent, la question se pose de savoir quelle valeur pourrait avoir l'engagement de l'entité publique à allouer les revenus du PPP dans une AP en particulier. Peut-elle être débitrice d'un tel engagement vis-à-vis de la partie privée ?

La réponse pourrait être affirmative si elle est considérée dans sa relation avec une obligation plus directement liée aux intérêts de la partie privée et selon laquelle la partie publique doit s'efforcer de garantir les conditions pour que la partie privée soit en mesure de remplir ses propres obligations en vue d'atteindre des objectifs environnementaux et sociaux déterminés. Autrement dit, le secteur public devrait s'engager à investir les ressources nécessaires pour assurer une protection effective de l'AP conformément à l'objet du PPP. Sur cette base, il est fondé d'introduire dans le contrat une clause prévoyant que les revenus générés seront destinés à la gestion de l'AP en vue de garantir l'exécution du PPP dans les meilleures conditions possibles.

5.2.2. Recourir au secteur associatif comme levier pour le suivi du PPP et/ou le financement de l'AP dans un cadre de cogestion

La collaboration avec le secteur associatif peut être une option intéressante pour répondre à la question des moyens de contrôle et de leur coût. En effet, dans nombre d'AP du Sud de la Méditerranée, des associations locales sont profondément implantées sur le territoire et collaborent avec les autorités sur le plan opérationnel, le plus souvent dans un cadre informel. Cette situation de fait peut être formalisée, renforcée et encadrée à travers un PPP pour régler des questions légales et techniques liées à l'objet du PPP (assurance, sécurité, paiement des droits, inscription sur le registre du commerce...). De plus, impliquer une ONG (ou des entités voisines telles qu'une coopérative ou une fondation) dans le PPP peut contribuer à faire converger les pratiques des communautés locales et les stratégies publiques de gestion des ressources naturelles, y compris à travers le respect des réglementations en vigueur concernant certaines activités productives (sylviculture, pêche, etc.).

L'ONG peut agir comme un intermédiaire à but non lucratif pour couvrir les frais de certaines activités dans le cadre d'un partenariat avec le gestionnaire de l'AP. Le plus souvent, il sera plus facile de recourir à une ONG plutôt qu'à une entreprise, car l'ONG dispose d'un statut, elle est reconnue et elle est suivie financièrement par l'administration. Cela implique néanmoins de penser le mécanisme du PPP de manière plus large dans la mesure où le rôle d'une ONG dans l'AP se traduit moins comme une source de revenus que comme un allègement de coûts et de travail pour l'administration. L'approche privilégiée consiste donc à utiliser une ONG comme une forme de sous-traitance permettant de réduire les coûts. C'est une approche qui existe déjà dans des pays comme l'Egypte, où l'administration fait appel à des groupes universitaires et scientifiques pour effectuer des recherches dans l'AP (à Sharm el Cheikh par exemple).

Le partenariat entre l'administration et une structure associative pour la cogestion d'un site pourrait être bilatéral, mais aussi tripartite s'il associe en plus un opérateur économique privé. Dans cette hypothèse de PPP tripartite, le schéma de base pourrait être le suivant : d'un côté, une concession à

l'opérateur privé portant sur une activité génératrice de revenus ; d'un autre côté, l'assignation d'une partie de ses revenus à la réalisation par une ONG de missions de conservation de biodiversité et/ou d'insertion sociale. La pertinence d'un tel schéma doit toutefois être appréciée au cas par cas, en fonction du site, des acteurs existants et des activités envisagées.

5.2.3. Concevoir le PPP comme un outil structurant pour la gestion de l'AP

En général, la mise en place d'un PPP dans une AP présuppose un haut niveau de structuration (existence d'un organe de gestion, d'un plan de gestion et d'un plan d'affaires, d'une équipe sur place pour assurer le suivi et la surveillance de la conservation...). Mais les AP dans les pays visés bénéficient rarement d'un tel niveau de structuration. Aussi convient-il d'élargir la perspective en considérant que si le PPP nécessite un certain degré de structuration comme prérequis, il peut être dans le même temps envisagé comme un moyen de renforcer la dite structuration du site. Il s'agit alors davantage d'approcher la structuration en termes de dynamique plutôt que de degré établi. Cette dynamique peut être identifiée à travers la volonté des gestionnaires, la participation d'acteurs locaux et le développement d'initiatives à l'échelle du territoire. En conséquence, à défaut d'une AP fortement structurée, le PPP peut être conçu comme un outil de structuration destiné à formaliser le cadre d'une gestion coopérative et à fournir les moyens d'assurer l'exécution du contrat par sa propre valeur ajoutée pour les autres initiatives existantes sur le site. En d'autres termes, il s'agit de penser la mise en place du PPP comme un levier d'un cercle vertueux à développer pour la gestion de l'AP

6. Proposition d'une approche méthodologique

Comme l'indique l'Etat des lieux juridique, la mise en place d'un PPP repose sur trois points clés : **un site de qualité, un opérateur de qualité et un contrat de qualité**.²⁴ Si ces trois points ont structuré l'élaboration de la présente approche méthodologique, celle-ci a été construite avant tout à partir des informations recueillies et accumulées au fil des entretiens. L'approche en question se présente comme une liste de recommandations catégoriques à envisager en deux temps : d'abord le choix d'un site pilote, puis la définition d'un mode opératoire pour la mise en place du PPP (le choix de l'opérateur et du contrat sont inclus dans ce second temps).

6.1. GRILLE DE CRITERES POUR LE CHOIX D'UN SITE PILOTE

Le choix d'un site pilote repose, d'une part, sur les caractéristiques propres au site et, d'autre part, sur le contexte légal et institutionnel de sa gestion. S'il ne paraît pas absolument indispensable que tous les critères mentionnés se cumulent, il convient en revanche de tenir compte de chacun d'entre eux, de les intégrer et de les articuler de façon cohérente dans la mise en œuvre du PPP (par exemple, un site peut être peu attractif au moment où le PPP est créé, mais celui-ci devrait être conçu dans l'optique d'améliorer l'attractivité au moins pour ce qui concerne le domaine d'activité concerné).

6.1.1. Caractéristiques du site

1. **Un niveau de structuration suffisant** : l'AP devrait être proche de l'autonomisation tant du point de vue institutionnel (à travers notamment l'existence d'une unité de gestion), que du point de vue technique et humain (moyens de contrôle des activités et de suivi de l'état de conservation par du personnel formé). Pour autant, comme vu dans la partie précédente, le PPP peut être par ailleurs envisagé comme contribuant dans une certaine mesure à cette autonomisation.
2. **Une attractivité élevée ou potentiellement élevée** : le PPP a plus de chances d'aboutir dans un site qui bénéficie d'une renommée en rapport à telle ou telle activité sectorielle ou à la beauté du cadre naturel, à la présence d'espèces rares et emblématiques, de vestiges archéologiques, etc. Ainsi, le PPP peut être construit à partir d'une activité liée à cette attractivité ou dans la perspective de la mettre en valeur.
3. **Des ressources écosystémiques dotées d'un potentiel économique** : il est préférable dans un premier temps de se focaliser sur des ouvrages ou des activités déjà établis. La gestion déléguée à un opérateur privé devrait alors permettre d'amplifier le volume et les revenus à court et moyen terme (par exemple, moderniser un artisanat existant).
4. **Un cadre sûr et accueillant pour le secteur privé** : il s'agit notamment de garantir aux opérateurs des conditions sécuritaires satisfaisantes, la présence des infrastructures nécessaires à leur installation, un système administratif lisible et la présence d'interlocuteurs auprès desquels recueillir l'information.

²⁴ Nicolas Braye, *op. cit.*, p. 36.

5. **Une dynamique de terrain favorable** : une telle dynamique transparaît à travers la présence d'opérateurs locaux actifs et susceptibles de prendre en charge le PPP ou d'y participer (fourniture de biens, emploi...). Il est important d'intégrer la perception, la vision et les attentes de ces acteurs dans la définition du projet de PPP.
6. **La présence de partenaires motivés au niveau local et, si possible, au niveau international** : les partenaires locaux sont les premiers intéressés tant par la conception du PPP que par ses retombées socioéconomiques et environnementales, et sont appelés à jouer un rôle majeur à cet égard. La présence de partenaires internationaux peut faciliter la mise en œuvre du PPP sur le plan technique et financier de par leur rôle de relais, de « caution morale » et d'amplificateur de la visibilité du projet. En outre, il convient de construire le PPP en capitalisant les résultats de projets préexistants liés notamment à des expériences de cogestion.
7. **L'existence d'un plan de gestion ou sa mise en place par le biais du PPP (si le site fonctionne bien)** : si un plan existe déjà, il s'agit de s'appuyer sur ce document pour définir le PPP de manière adaptée à la stratégie de l'AP ; s'il n'en existe pas mais que le site fonctionne bien, l'établissement d'un PPP peut être l'occasion d'élaborer un plan de gestion de manière à encadrer le projet.
8. **L'existence d'un plan d'affaire ou sa mise en place par le biais du PPP** : le raisonnement est ici le même que pour le plan de gestion, à la différence que le plan d'affaire, s'intéressant davantage aux activités économiques développées au sein du site, devrait associer plus étroitement la partie privée du PPP dans son élaboration et dans son exécution.

6.1.2. Cadre juridique et institutionnel relatif au site²⁵

1. **L'existence d'outils juridiques spécifiques applicables** : il s'agit d'identifier la législation spécifique aux PPP et aux AP ainsi que les décrets d'application quand ils existent. Il convient de procéder à un inventaire de ces outils de manière à maîtriser les textes, les mécanismes et les procédures à mobiliser au cours du processus de mise en place du PPP.
2. **Des compétences et des responsabilités claires** : il s'agit ici d'identifier les services administratifs et personnes à qui s'adresser pour les différents aspects et phases en fonction de la spécificité du projet PPP et de l'AP dans laquelle il est envisagé.
3. **Une entité publique compétente relativement autonome** : du point de vue institutionnel et organisationnel, elle doit être dotée de moyens juridiques (par exemple, avoir la capacité légale d'accorder des concessions) et de moyens techniques et humains pour assurer le suivi et le contrôle du PPP (à relativiser selon la taille du PPP et le schéma de cogestion établi).
4. **L'existence d'un mécanisme financier d'allocation des revenus du PPP à la gestion de l'AP** : en l'absence de mécanisme légal, il convient de rechercher la technique juridique adéquate pour obtenir la réinjection de ressources du PPP vers l'AP : il s'agit notamment de déterminer la pertinence de l'outil contractuel pour établir ce mécanisme, et la forme d'organisation capable d'effectuer l'opération (association, fondation, coopérative, union, etc.).
5. **Une politique nationale de concessions favorable** : intégrer l'administration nationale en articulant le projet PPP avec la mise en œuvre de cette politique.

²⁵ L'analyse des éléments du cadre juridique et institutionnel devrait permettre d'évaluer le niveau de sécurité juridique du PPP. D'après certaines personnes consultées, l'analyse du cadre réglementaire du pays dans lequel un site pilote est identifié devrait faire l'objet d'une étude formelle à part entière. Cet état des lieux devrait être réalisé par un juriste suffisamment familiarisé avec le droit interne du pays en question.

6.2. MODE OPERATOIRE DE MISE EN PLACE DU PPP

6.2.1. Choix du partenaire privé

1. **Une bonne connaissance du terrain** : l'opérateur est bien implanté localement, qu'il soit directement issu de la population locale ou qu'il ait établi des liens solides avec celle-ci.
2. **Un volontarisme de l'opérateur et un engagement avéré dans la RSE** (au titre de ses activités en cours ou des projets précédents).
3. **Une relation de confiance avec le partenaire public** : la confiance peut reposer sur une connaissance mutuelle au travers d'expériences passées, ou à défaut, elle peut être établie sur la base de garanties solides définies dans le contrat.
4. **Des compétences techniques élevées** : il convient que l'opérateur choisi bénéficie d'une forte expérience dans le domaine du PPP envisagé.
5. **Une capacité financière suffisante** : l'opérateur doit être en mesure de supporter les coûts du PPP le temps du retour sur investissement, en fonction des appuis qui lui sont fournis.

6.2.2. Choix du projet PPP

1. **La formulation d'une offre claire** portant sur l'objet du projet lui-même, mais aussi sur ses modalités de mise en œuvre (notamment concernant l'élaboration du cahier des charges, le partage des responsabilités et les lignes directrices relatives au suivi et à la surveillance. Par exemple, un agent de l'opérateur privé peut être affecté à la gestion d'une portion du site).
2. **La consultation du secteur privé le plus en amont possible du projet** : le secteur privé devrait être impliqué dans la définition du projet à travers des réunions d'information et des échanges associant l'ensemble des parties prenantes.
3. **Le cadrage de la prestation et du contrat** de manière à définir des clauses adaptées en fonction des activités concernées et à élaborer un scénario économique gagnant-gagnant (pour la partie publique, l'intérêt peut être soit un gain de revenus, soit une baisse des dépenses ; pour la partie privée, l'intérêt n'est pas forcément financier si elle n'est pas à but lucratif).
4. **La définition de mécanismes de suivi du PPP** : plusieurs mécanismes peuvent être combinés : la remise de rapports d'activités techniques et financiers par l'opérateur privé (*reporting system*), la réalisation de contrôles sur le site par des agents de l'entité publique, l'élaboration d'un rapport d'évaluation « de mi-parcours », et la participation du gestionnaire public aux instances de direction de l'opérateur privé (conseil d'administration par exemple).
5. **La définition de sanctions en cas de non-respect** : à défaut de sanctions efficaces, définir une durée courte pour l'exécution du contrat peut permettre de minimiser les risques de non-respect en utilisant le non-renouvellement comme sanction potentielle.
6. **S'appuyer sur des ressources légales et réglementaires claires et précises** de manière à minimiser les risques de tous types.

7. Pré-identification de sites pilotes pertinents

7.1. AU MAROC

7.1.1. Contexte

La législation marocaine dispose d'un cadre légal spécifique aux AP (Dahir n°1-10-123 du 16 juillet 2010) ainsi qu'aux PPP (Dahir n°1-14-192 du 24 décembre 2014). La loi relative aux contrats de PPP donne une définition de ces contrats et détermine un certain nombre de conditions (modes de passation possibles, durée, mécanismes de paiement, etc.). Elle a fait l'objet d'un décret d'application adopté le 13 mai 2015.²⁶ La responsabilité principale de la gestion des AP incombe à une entité spécialisée autonome, le Haut-Commissariat aux Eaux et Forêts et à la Lutte Contre la Désertification (HCEFLCD).²⁷ D'après l'Etat des lieux juridique, le HCEFLCD a la capacité de s'appuyer sur les contrats de PPP dans le cadre de la gestion des AP. D'autres autorités, à l'instar du Ministère de l'Energie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement et du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche maritime, peuvent aussi intervenir dans les AP pour exercer leurs compétences sectorielles. Par ailleurs, il convient de noter l'existence d'une unité PPP rattachée au Ministère de l'Economie et des Finances.

Le Maroc compte une dizaine de parcs nationaux, dont le régime correspond plutôt à la catégorie VI d'AP de l'IUCN (AP de gestion durable des ressources naturelles) ainsi que trois AMP (dont une sur les côtes méditerranéennes). Des acteurs associatifs opèrent dans presque chacun de ces parcs. Par ailleurs, le pays a développé une politique de diversification de l'offre touristique, notamment à travers la promotion de l'écotourisme, y compris dans certaines AP.²⁸ Un certain nombre d'initiatives pour promouvoir une gestion concertée des ressources naturelles avec la société civile au sein des AP ont été développées. Certaines, cofinancées par le gouvernement et des bailleurs internationaux, ont retenu notre attention en raison de leur convergence avec les objectifs du projet PPP/AP. Ainsi, le Fonds Français pour l'Environnement Mondial (FFEM) a financé un programme lancé en 2014 par l'UICN-Med. Il s'agit du Programme des Petites Initiatives pour les Organisations de la Société Civile en Afrique du Nord (PPI-OSCAN), une initiative ambitieuse et multidimensionnelle (amélioration des connaissances, renforcement des instruments juridiques, évaluation des services environnementaux, sociaux et économiques, promotion des moyens de communication et de sensibilisation), mise en œuvre notamment dans les parcs nationaux d'Ifrane et de Toubkal. Avec l'AFD, le FFEM a également appuyé un projet d'aménagement et de protection des massifs forestiers de la province d'Ifrane (2006-2008), dont le but était de mettre en valeur ces massifs au bénéfice des populations locales et de conserver leur rôle fondamental pour la protection des sols, la régulation des eaux et la préservation de la biodiversité.

La mise en place d'un PPP dans une AP marocaine bénéficie donc d'un contexte assez favorable. Certaines personnes consultées ont toutefois mis en garde contre deux problèmes auxquels pourrait se confronter la mise en œuvre du projet : d'une part, l'absence de décret d'application pris pour la loi de 2010 sur les AP laisse un certain flou juridique concernant le mode de gestion des AP ; d'autre

²⁶ Pour plus de détails sur le régime juridique au Maroc, se référer à l'Etat des lieux juridique (pp. 23 et s).

²⁷ Décret n02-04-503 du 1er février 2005 portant attributions et organisation du HCEFLCD.

²⁸ Stratégie touristique « Vision 2020 » mise en place en 2010 pour développer un tourisme durable dans le pays.

part, elle pourrait pâtir d'un manque de communication entre les divers départements de l'administration.

7.1.2. Choix d'un site pilote potentiel

Ce choix s'est fondé sur une évaluation de la pertinence à partir de critères clés tels que le potentiel économique de l'AP (en termes de tourisme notamment mais pas exclusivement), le dynamisme local et les initiatives existantes en termes de valorisation des aspects socioéconomiques en lien avec la conservation de la biodiversité. Un autre élément important à prendre en compte a été l'accès à suffisamment de données sur l'AP, notamment en ce qui concerne les aspects socioéconomiques.

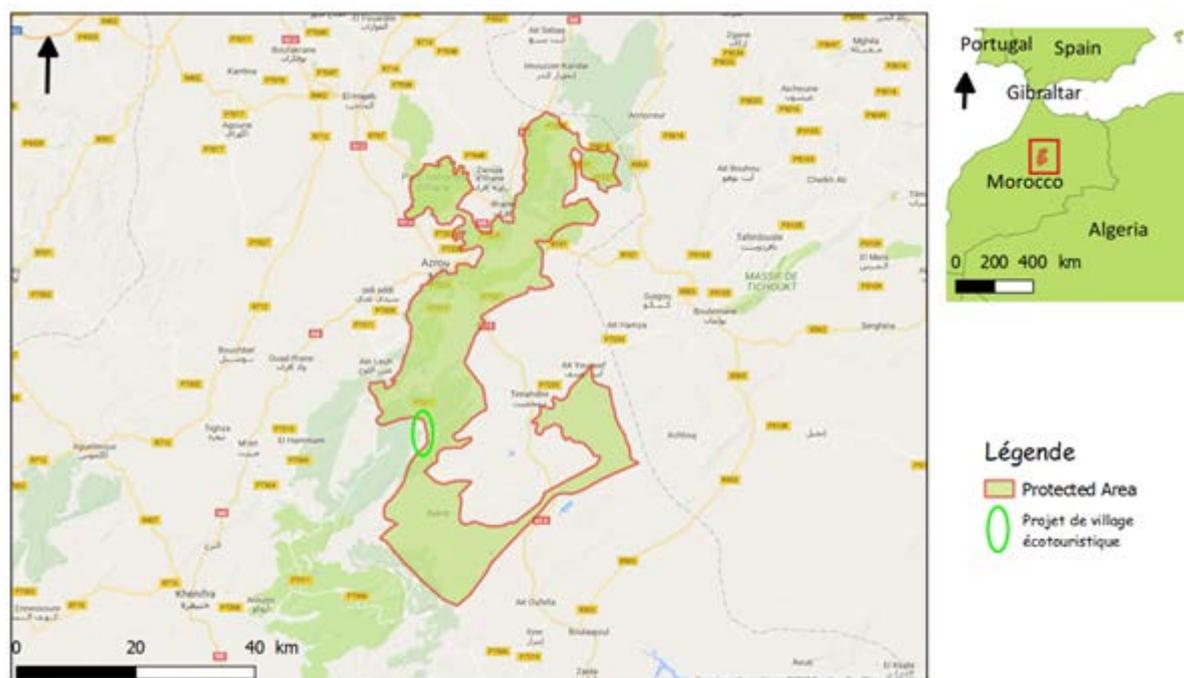
Sur cette base, deux sites sont apparus particulièrement intéressants :

- Le **parc national d'Al Hoceima** : c'est une AP côtière qui possède une partie terrestre d'environ 29 000 ha et une partie marine d'environ 2 500 ha. Un plan de gestion y a été élaboré en 2004, et l'AP a collaboré avec des structures régionales telles que MedPAN, le CAR/ASP et même le Plan Bleu sur l'étude des écosystèmes et des impacts auxquels ils sont soumis, ainsi que sur la définition et l'application d'approches stratégiques pour le développement durable. Un contact a été établi avec l'Association de gestion intégrée des ressources (AGIR) qui assure un rôle de relais des autorités responsables de la gestion du site pour la mise en œuvre opérationnelle du régime de protection et la planification des activités dans le site. Cette association a notamment accompagné le secteur de la pêche artisanale dans le développement d'une approche écosystémique à travers des projets de zonage, la création de coopératives de pêcheurs et le renforcement de la communication avec l'administration et de leur participation à l'élaboration et à l'application de politiques de conservation. Aujourd'hui, la volonté de commercialiser les produits de cette pêche artisanale et de développer le tourisme durable au sein de l'AP pourrait servir de base pour la réflexion sur un PPP.
- Le **parc national d'Ifrane** : réputé pour la cédraie qu'il abrite, ce site forestier du Moyen Atlas marocain attire un grand nombre de touristes. Il est bien connu par certains partenaires qui y ont développé des projets (AFD et UICN-Med notamment). Un contact a été établi avec deux associations locales : l'Association Marocaine pour l'Écotourisme et la Protection de la Nature (AMEPN) et l'Association Forêt Modèle à Ifrane (AFMI). Pour ces acteurs, la coexistence entre le fort potentiel touristique du site et le maintien d'activités traditionnelles de pastoralisme et de sylviculture favorise le développement de l'écotourisme dans la zone.

Finalement, le choix s'est porté sur Ifrane plutôt que sur al Hoceima, et ce essentiellement pour deux raisons : en premier lieu, la mise en place d'un PPP dans le parc national (PN) d'Al Hoceima serait probablement lié à sa partie marine et au secteur de la pêche dans cette zone. Or, un tel PPP risque de se heurter à un manque de clarté des compétences administratives dans le milieu marin : le HCEFLCD n'est pas compétent dans cet espace et les directions ministérielles ont tendance à s'y chevaucher (pêche, environnement, transport maritime, marine royale pour la sécurité, etc.). En conséquence, il risque d'être difficile de savoir à qui s'adresser au cours du processus. La seconde raison est de nature plus politique, compte tenu des mouvements sociaux qui ont agité la province d'al Hoceima durant l'année 2017.

7.1.3. Parc national d'Ifrane

Figure 5 : Localisation du Parc National d'Ifrane, Maroc



7.1.3.1. Présentation du Parc

Le Parc National d'Ifrane a été créé en 2004, puis étendu en 2008 pour atteindre une superficie totale de 125 000 ha, qui recouvre près de 80 % de la cédraie marocaine. AP de catégorie II de l'UICN, ce site est d'une importance majeure sur le plan écologique et paysager, ainsi que sur le plan des ressources en eau pour l'ensemble du Moyen Atlas.

La province d'Ifrane (PN et alentours) est une région de moyenne montagne qui jouit d'une grande attractivité touristique, notamment grâce à des atouts naturels faciles d'accès (massifs forestiers, multitude de lacs et de rivières, points de vue...), l'ensemble de la province étant bien desservi en routes asphaltées. Certaines années, les environs se couvrent de neige et des sports d'hiver y sont pratiqués. Le site est réputé à cet égard pour sa station de ski. A proximité du PN, se trouve la commune d'Ifrane, une ville de taille moyenne (environ 30 000 habitants) construite à l'époque du protectorat français et connue pour son architecture typique des maisons alpines.

7.1.3.2. Gouvernance

L'AP dispose d'un plan de gestion qui est préparé et appliqué par une unité déconcentrée du HCEFLCD. Pour autant, l'action des autorités se borne en général à une gestion courante conduite en dehors d'un programme stratégique avec des objectifs clairement définis. Ainsi, bien que relativement bien structurée, l'AP n'a pas mis en place un système de gestion valorisant les aspects économiques et sociaux des ressources écosystémiques. Sur le plan de la gestion opérationnelle, le gestionnaire public donne parfois le relais à des associations locales pour mener des actions ponctuelles, y compris pour des tâches relevant de la gestion courante (cadastre des terrains, recueil

de données...). Le secteur associatif apparaît effectivement très dynamique sur ce site. En outre, quelques études ont été réalisées, y compris dans le domaine socioéconomique à l'échelle de la province.²⁹

Nous avons échangé avec deux associations locales actives dans la gestion de l'AP :

- **L'Association Marocaine pour l'Ecotourisme et la Protection de la Nature (AMEPN)** : dans le cadre d'une convention passée avec le HCEFLCD pour la gestion participative du site, l'association promeut le développement d'activités d'écotourisme à Ifrane. En parallèle, elle a lancé une initiative pour la sensibilisation et l'éducation environnementale dans les écoles à travers une approche spécialement centrée sur la région d'Ifrane.
- **L'Association Forêt Modèle Ifrane (AFMI)** : l'association est liée au réseau international Forêt Modèle, qui est basé au Canada. Elle a pour objectif la coordination des activités socioéconomiques sur le territoire dans une perspective de développement durable et de valorisation de la culture locale et des connaissances traditionnelles. Elle a coopéré avec l'AFD pour mettre en œuvre le projet sur la gestion participative des ressources forestières.³⁰ Ce projet a permis de stimuler le secteur associatif dans la province : il y aurait actuellement une douzaine d'associations locales, réunies en une Fédération des associations sylvopastorales d'Ifrane. Toutefois, cette fédération n'est pas encore active et attend, pour démarrer, des propositions de projets à mettre en œuvre.

7.1.3.3. Enjeux socioéconomiques

Il a été difficile d'accéder à des données récentes.³¹ L'élevage constitue l'une des principales ressources de la population locale. Traditionnellement, le pastoral de la région était basé sur un pâturage collectif libre et les troupeaux se déplaçaient en fonction des saisons. Mais ce système a évolué sous l'effet du déclin de la transhumance avec le développement des cultures. De nombreux éleveurs se sont reconvertis dans d'autres secteurs agricoles comme l'arboriculture.

Sur le plan socioéconomique, les populations vivant dans le parc d'Ifrane et aux alentours font face à plusieurs problématiques. Une première est liée à l'utilisation du bois de la cédraie, traditionnellement utilisé par les populations locales pour leurs besoins énergétiques. Le HCEFLCD a collaboré avec le secteur associatif pour élaborer et diffuser des outils afin d'optimiser la consommation d'énergie en bois (par exemple, la création d'un four amélioré multi-usage). D'autre part, la sédentarisation et la fin de la transhumance ont conduit à un surpâturage qui entraîne régulièrement des pénuries de fourrage à certaines périodes de l'année. Les éleveurs qui ne peuvent plus acheter de fourrage ramassent des branchages et font paître les troupeaux dans la cédraie où les jeunes pousses sont mangées. Enfin, les populations locales connaissent la pauvreté en raison notamment de la petite taille des exploitations agricoles. Cela se traduit de façon structurelle dans différents aspects des conditions de vie (accès à l'éducation, à la santé, etc.).

Un certain nombre d'initiatives ont déjà été mises en œuvre par l'action coordonnée du HCEFLCD et d'associations locales afin de répondre à ces problématiques : élaboration et diffusion d'un modèle de four économique multi-usage, récupération du bois non commercialisable et du feuillage par la

²⁹ Par exemple une étude socio-économique a été réalisée en 2004 par la Direction régionale de Meknès du Département des Eaux et Forêts.

³⁰ M. Qarro, *Expérimentation participative et adaptative de Modèles de gestion des ressources forestières dans la chaîne montagneuse de l'Atlas (Algérie, Maroc, Tunisie)*, Rapport technique, Dossier CRDI n° 105568-003, 2012, 89 pp.

³¹ L'étude socioéconomique obtenue pour la province date de 2004.

population pour en faire du fourrage, promotion de cultures à haut niveau de rentabilité, telles que le safran, à travers la création d'une coopérative de plantes aromatiques médicinales.

Articuler ces activités sylvopastorales avec le tourisme constitue un enjeu majeur pour le développement de la région. Le tourisme existant à l'intérieur et autour du PN d'Ifrane est un tourisme « d'amateurs » encore peu encadré et organisé. Toutefois, son volume est en augmentation et la demande d'activités d'écotourisme va croissante. Par exemple, le tourisme de randonnée est de plus en plus pratiqué. Selon Mohamed Qarro (AFMI), des coopératives pourraient être mobilisées pour la mise en place d'un écotourisme encadré et organisé. Des circuits écotouristiques ont déjà été mis au point dans le cadre d'études avec l'AFD (au nombre de 6 à 8). Il s'agirait donc d'aider les associations et les coopératives à monter autour de ces circuits un système d'accueil des visiteurs à travers la construction de gîtes ou un accueil directement chez l'habitant, ainsi que la découverte de produits locaux et du terroir.

7.1.3.4. PPP envisagé

L'administration marocaine, via la Direction de la Lutte contre la Désertification et de la Protection de la Nature au HCEFLCD, a répondu favorablement à l'initiative d'appuyer un projet pilote PPP dans une AP marocaine, en particulier dans le PN d'Ifrane.

Au niveau local, les deux associations contactées sont favorables à la création d'un projet PPP et se sont montrées volontaires pour proposer des idées. Elles se rejoignent sur l'idée de synergie entre le secteur touristique et les activités rurales.

L'AMEPN considère la mise en place d'un PPP comme une opportunité pour réorienter le tourisme en rééquilibrant l'afflux des visiteurs vers des zones peu fréquentées et qui pourraient être aménagées dans le cadre d'une approche écotouristique. Plus précisément, l'association a proposé un projet de réaménagement d'une zone délabrée en un village d'écotourisme près de la commune d'Ain Leuh, située au sud-ouest du Parc. Selon Brahim Abou el Abbas (AMEPN), la commune prévoit la ré-urbanisation de cette zone et pourrait être intéressée par une telle initiative de valorisation. Ce projet global serait à construire en liaison avec un certain nombre d'infrastructures existantes sur le site (écomusée du Parc, Maison de la cédraie, école de pêche écologique, école de l'éducation environnementale, stations de pisciculture et station de ski).

Ce site pourrait être valorisé à travers la mise en place de structures d'accueil, la clôture du terrain et la commercialisation d'un produit écotouristique utilisant les circuits de randonnée dans la forêt de cèdres. Un tel produit permettrait à la fois de diminuer la pression environnementale, d'augmenter la visibilité du Parc (y compris en tant que modèle de gestion innovante) et d'encourager les collectivités locales à investir dans le projet tout en réduisant l'exploitation anarchique et illégale. Ce projet serait susceptible de recueillir l'appui des autorités, compte tenu de la recherche de solution pour la valorisation de cette aire et de la demande croissante de destinations écotouristiques dans le contexte d'une offre limitée. M. Abou el Abbas a suggéré de créer une entité (coopérative ou société) ayant pour mission le montage d'un produit écotouristique en identifiant un ensemble d'activités à proposer aux visiteurs à l'échelle du Parc. Cette entité servirait ensuite de plateforme d'échange entre les parties prenantes (administration, tour-opérateurs, acteurs privés locaux, etc.) pour la mise en place du projet et la commercialisation du produit dans le cadre d'un PPP.

A ce stade, un certain nombre de points restent à clarifier. En voici quelques-uns qui viennent à l'esprit :

- s'agissant d'abord du produit écotouristique lui-même, son contenu demeure vague. Brahim Abou el Abbas a indiqué que ce produit pourrait bénéficier des installations et des animations déjà existantes (sentiers aménagés, points d'observation de la nature...), mais que, au préalable, il s'agit de cerner une problématique générale pour le site à partir de laquelle des propositions seraient formulées comme des réponses à apporter.
- Concernant le modèle de PPP ensuite, la question de la place du gestionnaire public se pose. La loi marocaine prévoit la possibilité que ce soit la partie privée qui propose le PPP à la partie publique, et les modalités de passation de l'offre sont relativement souples. Toutefois, le rôle de la direction du Parc reste ici à définir en termes de montage juridique. Vraisemblablement, le PPP se matérialiserait par un contrat entre le HCEFLCD et éventuellement les collectivités locales concernées d'une part, et l'entité créée pour gérer le projet d'autre part. Mais est-ce que cette dernière pourrait, dans un deuxième temps, passer des concessions avec des opérateurs privés spécialisés pour l'exploitation de structures d'hébergement et de restauration ? Dans cette hypothèse, le PPP servirait de cadre général pour la concession d'installations sur le site. D'autre part, une convention portant sur un projet global selon le modèle de la DSP établie dans les Marais du Vigueirat pourrait être envisagée (concernant uniquement sa composante économique ou intégrant aussi une mission de conservation de l'espace naturel à la charge de la partie privée ?).
- La question des moyens et du financement de la maîtrise d'ouvrage se pose également.
- Il y aura à définir le moment venu un système de financement à même de remplir l'objectif de générer des fonds supplémentaires pour la gestion de l'AP.

7.2. EN TUNISIE

7.2.1. Contexte

La législation tunisienne est relativement complexe en matière d'AP. Dépourvue d'un cadre général et unifié relatif aux AP, elle se caractérise par l'existence de différents textes relatifs à des types particuliers d'AP, dont certaines ont une finalité de protection (parc national, réserve naturelle et aire marine et côtière protégée) et d'autres une finalité d'exploitation (parc urbain, forêt récréative et réserve de chasse).³² Selon certains spécialistes, « *le droit tunisien intègre tous les éléments relatifs aux AP, mais sans qu'il y existe une harmonie et une logique fédératrice de ces éléments.* »³³ Cette complexité au plan juridique se répercute sur le cadre institutionnel. La responsabilité de gestion des parcs nationaux et réserves naturelles incombe principalement au Ministère de l'Agriculture via la Direction Générale des Forêts (DGF) et le réseau déconcentré des Commissariats régionaux au développement agricole (CRDA). Le Ministère de l'Environnement est responsable plus spécifiquement de la politique de financement des AP. Les Aires marines et côtières protégées (AMCP) relèvent quant à elles de la réglementation relative au littoral et de l'Agence de Protection et d'Aménagement du Littoral (APAL).³⁴ Malgré ces ressources législatives et réglementaires étoffées, les AP tunisiennes souffrent de lacunes pour la mise en œuvre de leur statut juridique (manque de personnel qualifié, faiblesse des ressources financières, inexistence de plans de gestion, dont la mise en place est pourtant prévue dans les textes).

³² Quatre types d'AP sont soumis au Code forestier : parc national, réserve naturelle, forêt récréative et réserve de chasse ; deux autres catégories ont été créées par des textes spécifiques : le parc urbain d'après la loi du 3 octobre 2005 et l'aire marine et côtière protégée d'après la loi du 20 juillet 2009.

³³ W. Ferchichi. 2010. *Etude de la législation sur les aires protégées en Tunisie*. Rapport de synthèse. Direction Générale de l'Environnement et de la Qualité de la vie, Ministère de l'environnement et du développement durable, p. 17.

³⁴ Pour une présentation plus détaillée du cadre juridique et institutionnel, se référer à l'Etat des lieux juridique.

En matière de PPP, la Tunisie s'est récemment dotée d'un cadre légal spécifique (loi n°2015-49 du 27 novembre 2015, JORT n°96 du 1^{er} décembre 2015, p. 2855), dont les conditions d'application ont été précisées pour ce qui concerne les procédures d'octroi des contrats de PPP (décret n°2016-772 du 20 juin 2016, JORT n°51 du 24 juin 2016, p. 2304). Ce dispositif semble apporter de nouvelles perspectives pour la cogestion des AP, car il se superpose à un régime de 2005 relatif aux concessions qui est réputé pour être peu encourageant pour le secteur privé, en raison notamment de la longueur et de la complexité des procédures d'octroi des concessions.

En outre, la gestion concertée des AP peut s'appuyer sur la nouvelle législation relative aux associations qui encourage les relations avec les institutions publiques et autorise les associations à participer aux appels d'offres publiés par les autorités publiques.³⁵ La participation du secteur privé à la gestion des AP est de plus en plus encouragée en Tunisie. La loi de 2009 relative aux AMCP reconnaît la possibilité de déléguer la gestion du site à des personnes privées, associations ou acteurs économiques, à travers les mécanismes de la concession et de l'autorisation d'occupation temporaire, conformément à la réglementation en vigueur et à un cahier des charges. Toutefois, ce dispositif n'a encore jamais été utilisé pour la gestion d'AP. En outre, une loi de 2005 modifiant le Code forestier prévoit que les parcs nationaux créés après 2009 peuvent confier certaines opérations de gestion à des personnes privées, selon une convention conclue entre le Ministère de l'agriculture et les personnes concernées.

La société civile est présente dans de nombreuses AP tunisiennes. Cependant, les associations locales sont souvent confrontées à une situation précaire et peu d'entre elles ont des plans d'activités et des budgets stables.

7.2.2. Choix d'un site pilote potentiel

Compte tenu de la pluralité des catégories d'AP et des institutions publiques gestionnaires, le choix d'un possible site pilote passe d'abord par une analyse des entités qui pourraient être amenées à conclure un PPP. Comme indiqué plus haut, le droit tunisien prévoit des mécanismes de gestion déléguée pour deux types d'AP : les parcs nationaux, gérés principalement par la DGF (d'autres directions ministérielles interviennent à titre ponctuel ou sectoriel), et les AMCP, placées sous la responsabilité de l'APAL. Or, chacune de ces deux entités présente des avantages et des inconvénients : d'un côté, la DGF est fortement déconcentrée sur le territoire, mais elle a peu d'autonomie car elle relève directement du Ministère de l'agriculture et n'a pas de budget propre ; à l'inverse, l'APAL est plus autonome et a son propre budget, mais elle a peu d'expérience en matière de gestion décentralisée et manque de personnel sur le terrain. Au demeurant, la question du manque de moyens (capacité, personnel, savoir-faire) concerne aussi la DGF. Les deux entités ont donc autant intérêt l'une que l'autre à développer un cadre contractuel avec d'autres partenaires afin de gérer des activités d'accueil sur les sites et ainsi générer des revenus supplémentaires pour les AP. Toutefois, en raison de la culture centralisée qui caractérise l'administration tunisienne, cette démarche suppose une approche pas à pas, obéissant à une stratégie sur le long terme. En outre, pour que des appels d'offres suscitent l'intérêt du secteur privé, les autorités publiques doivent préparer des conditions favorables d'accueil, notamment en termes d'organisation du site, sans pour autant renoncer à être exigeantes sur le cahier des charges et tout en assurant un suivi efficace de l'exécution du PPP. Sur ce dernier point, la DGF serait peut-être mieux à même de garantir le suivi d'un PPP à travers ses services déconcentrés. Quoi qu'il en soit, le choix d'un site pilote dépend de la

³⁵ Décret-loi n°2011-88 du 24 septembre 2011, article 37.

clarté du cadre institutionnel qui s’y applique. Il s’agit par ailleurs de s’accorder avec les priorités stratégiques de la branche de l’administration concernée.

Sur la base d’un aperçu du potentiel économique, de la reconnaissance internationale et des initiatives existantes en matière de gestion participative vis-à-vis des acteurs locaux, deux sites ont été pré-identifiés en Tunisie :

- Le **parc national/AMCP de Zembra et Zembretta** : il s’agit d’un archipel d’environ 5000 ha situé au large du Cap Bon dans le gouvernorat de Nabeul. Le site abrite de nombreuses espèces protégées d’oiseaux et marines, y compris des cétacés marins. Elles ne sont pas peuplées (seuls des gardiens et des militaires y assurent une présence permanente), mais attirent un grand nombre de touristes dans le cadre de visites en bateau pour la journée. Autour du site, la région du Cap Bon est en effet réputée pour ses productions halieutiques et agricoles. L’APAL y travaille sur les moyens de réguler l’affluence touristique et développe un plan pour faire participer la société civile à cette problématique de gestion du territoire. Le secteur associatif y est également dynamique. L’Association des Amis des Oiseaux (AAO) intervient depuis plusieurs années en vue de cartographier les initiatives locales, d’en renforcer les capacités et d’appuyer la commercialisation de produits locaux. Selon Claudia Feltrup-Azafaf (AAO), un projet d’écotourisme pourrait être très bien accueilli par les autorités en vue de promouvoir un modèle alternatif de tourisme. Plusieurs acteurs locaux seraient également motivés pour contribuer à une telle orientation. Ce pourrait enfin être une opportunité de développer des activités commerciales durables pour le secteur privé qui, par le passé, a cherché à mettre en place des projets hôteliers sans y parvenir. Ainsi, un projet de PPP sur l’archipel ne devrait pas être pensé de façon isolée, mais en lien étroit avec la côte où se trouvent les acteurs locaux et les populations des villages côtiers (Al Haouaria, Sidi Daoud). Il existe d’ores et déjà des infrastructures d’hébergement comme des maisons d’hôtes, ainsi que des exploitations d’agriculture biologique.
- Le **parc national de Jebel Zaghouan** : il s’agit d’un site terrestre situé au nord de la montagne de Zaghouan. La DGF, qui est fortement engagée sur ce site, a signé en 2015 un accord de collaboration avec l’UICN-Med pour évaluer et tester la mise en place d’initiatives de cogestion dans le Parc ainsi que le parc national d’el Feija. Ce projet, mené avec le soutien financier de la fondation MAVVA, a pour objectif d’initier un cadre de cogestion (applicable, à terme, à l’échelle nationale) à partir de projets développés sur les sites pilotes. Il comporte un volet juridique et une cartographie des partenaires à impliquer dans la mise en œuvre d’un modèle de gouvernance participative des AP.

Le choix entre ces deux sites s’est porté sur le PN de Jebel Zaghouan. En effet, la mise en place d’un projet de PPP sur les îles de Zembra et Zembretta se heurte à un certain nombre de difficultés : les relations avec l’administration seraient complexifiées dans la mesure où il serait nécessaire d’intégrer à un tel projet des activités réalisées en dehors du site protégé. En outre, le double statut de l’archipel comme PN et AMCP manque de clarté et induit le risque d’un chevauchement des compétences, notamment entre l’APAL et la DGF. Enfin, compte tenu de la situation géographique du site, qui le rend difficile d’accès, la mise en place d’un projet nécessite une organisation sophistiquée pour gérer la forte affluence de touristes tout en respectant un cahier des charges environnemental strict. En raison de ces défis et en dépit des belles perspectives que pourrait offrir un PPP d’écotourisme en lien avec les îles de Zembra et Zembretta, le cas apparaît trop complexe pour un projet pilote. Il semble donc plus opportun, pour le moment, de se concentrer sur un site plus organisé afin de limiter les obstacles et de maximiser les chances de succès du projet. Or, le PN de Zaghouan paraît correspondre au modèle de site recherché. Ses caractéristiques et le processus

de gouvernance participative à travers l'étude de cogestion qui y est menée laissent penser qu'il s'agit d'un candidat sérieux pour accueillir un projet pilote de PPP. En effet, l'étude en question identifie un certain nombre d'acteurs et de projets qui pourraient faire l'objet d'un partenariat. Elle met en évidence le dynamisme de ces acteurs locaux et leur volonté de créer des synergies entre eux et vis-à-vis des autorités. Il apparaît donc judicieux de capitaliser ce processus qui fournit un cadre déjà relativement bien structuré pour la mise en place d'un PPP, et qui explore par ailleurs des idées de projets et des schémas de partenariats possibles. Enfin, il semble que les finalités de l'initiative de l'UICN convergent avec celles du projet PPP/AP.

7.2.3. Parc national de Jebel Zaghouan

Figure 6 : Localisation du Parc national de Jebel Zaghouan, Tunisie



7.2.3.1. Présentation du Parc

L'AP couvre une petite superficie de 20,4 km². Créée en 2010, elle fait partie de la nouvelle génération de parcs nationaux, auxquels s'appliquent l'obligation d'établir un comité de gestion pour l'AP et la capacité de conclure des conventions de gestion avec des opérateurs privés.

Le milieu naturel y est montagneux et forestier. Des monuments antiques romains (Temple des eaux) se trouvent à proximité du site. La montagne de Zaghouan accueille un nombre important de touristes. Elle est facilement accessible depuis la capitale Tunis et son aéroport international (situé à une cinquantaine de kilomètres).

Le PN dispose d'un plan de gestion.

7.2.3.2. Etude de cogestion en cours

L'initiative de promotion de la cogestion de l'AP entre l'administration forestière et des opérateurs privés et/ou associatifs, portée par l'UICN-Med, applique une approche de structuration de l'existant

qui consiste à renforcer la situation et la participation d'acteurs déjà actifs autour du site. Le modèle de cogestion s'inspire de l'expérience développée en Andalousie. L'exposé qui suit se base sur les travaux réalisés dans le cadre de cette initiative, pour laquelle un bureau d'étude a été désigné ainsi qu'un comité de pilotage sous la supervision de la DGF. En octobre 2016, un atelier de mi-parcours a été organisé.³⁶ Les résultats finaux de l'étude devaient être publiés avant la fin de l'année 2017. L'atelier de mi-parcours a réuni des représentants de l'administration forestière au niveau local et régional et représentants d'associations locales. Les objectifs de cette réunion étaient d'harmoniser les visions des participants, de soumettre des propositions de projets de partenariats et d'échanger sur les aspects liés à la gouvernance de l'AP, au financement des projets et à la complémentarité entre les parties prenantes qui comptent exercer des activités dans le Parc.

Parmi les acteurs associatifs impliqués, se trouvaient une majorité d'associations sportives aspirant à faire de Zaghouan une destination privilégiée pour le sport de montagne. A cette occasion, les associations sportives ont pu échanger avec des associations spécialisées dans la protection de l'environnement et du patrimoine culturel. L'administration forestière a attiré l'attention sur l'insuffisance de ses effectifs pour faire face aux flux de visiteurs et a exprimé son intérêt à faire participer la société civile et d'autres partenaires dans la gestion de l'accueil des visiteurs, ainsi que dans d'autres aspects tels que le suivi écologique et l'entretien d'infrastructures au sein du Parc. Le plan de gestion a fait l'objet de discussions en matière de conservation, d'accueil du public, d'éducation environnementale et de sensibilisation, ainsi que d'inventaire et de suivi des données relatives à la biodiversité, à la géologie, etc.

Par ailleurs, le sujet des textes juridiques pouvant servir d'assise à la cogestion dans le domaine forestier a été abordé : le mécanisme de la concession a été mis en avant pour les parcs nationaux d'ancienne génération (créés avant 2010) et celui de la convention de gestion pour ceux créés après 2010. Toutefois, la loi de 2015 relative aux PPP n'a pas été évoquée lors de cette réunion. Il conviendrait d'interroger les intéressés, en particulier l'administration forestière, sur l'applicabilité de cette loi et de son décret d'application ainsi que sur l'opportunité de mobiliser cet outil dans le cas qui nous intéresse.

Un consensus entre les participants a été exprimé par la formulation d'une vision commune de Jebel Zaghouan en tant qu' « *espace naturel préservé, pôle exemplaire de développement durable adapté au sport de montagne, au tourisme écologique et culturel et à la recherche dédiée à la conservation.* » Pour concrétiser cette vision commune, des idées de projets ont été proposés par chacune des six associations présentes à l'atelier :

- **L'Association de la randonnée et de l'environnement Zaghouan** : elle agit pour la promotion du sport de montagne (spéléologie, escalade, via ferrata et tyrolienne) et, à travers ces activités, la sensibilisation aux questions environnementales, en particulier auprès du jeune public. Son président a mis en place une structure d'hébergement des visiteurs en périphérie du Parc et souhaite aménager un « parc d'aventures » dans l'enceinte du Parc.
- **L'Association de spéléologie et d'escalade Zaghouan** : plus jeune que la première, elle organise la pratique de sports de montagne, pour laquelle les membres ont été formés. L'association a mis en valeur trois sites pour la pratique de l'escalade dans la montagne de Zaghouan. Elle aussi a proposé le projet de mettre en place un parc d'aventures.

³⁶ *Vers un nouveau modèle de cogestion des aires protégées en Tunisie : Initiative pilote dans les Parcs nationaux de Zaghouan et d'el Feija – Parc national de Jbel Zaghouan. Atelier de discussion des idées de cogestion. Compte rendu, Direction Générale des Forêts/Union Internationale pour la Conservation de la Nature, Tunis, 2016.*

- **Houriat Zaghoun** : elle promeut la pratique par les femmes d'activités sportives, culturelles et sociales. Elle a organisé des randonnées et des campagnes de nettoyage des déchets. Elle porte le projet d'établir une installation de vélos à l'entrée du Parc, projet pour lequel elle a obtenu un accord de principe de la part des autorités locales.
- **Sport pour tous** : elle organise des événements sportifs dans différentes disciplines (trekking, marathon en périphérie du Parc, course extrême à l'intérieur du Parc). Une étude a été menée pour mettre en adéquation les itinéraires sportifs utilisés par l'association avec les impératifs de protection de la nature. Elle souhaite développer la pratique de sports aériens tels que le parapente.
- **L'Association Tunisienne de Protection de la Nature et de l'Environnement** : active au niveau national, elle est impliquée dans les aspects liés à l'éducation et à la sensibilisation environnementale. Elle a déjà mené des actions dans le PN de Zaghoun et a proposé un projet d'aménagement d'un jardin botanique/pépinière à l'entrée du Parc.
- **GDA Jebel Zaghoun** : cette association poursuit une mission de conservation des ressources naturelles, d'encadrement à la gestion de ces ressources, y compris dans la zone périphérique du Parc, et d'appui à l'amélioration des conditions de vie de la femme rurale. Elle se projette comme un acteur ayant un rôle de relais auprès des populations riveraines du Parc afin de valoriser leur savoir-faire et leur terroir tout en facilitant le développement de projets de cogestion. Elle souhaite aménager à l'entrée du Parc un local d'exposition et une boutique de vente des produits locaux.

Cette réunion a permis d'identifier des opportunités de partenariats à travers le réseautage et la mise en place d'une plateforme de dialogue entre les acteurs. L'élaboration d'une charte des parties prenantes a également été évoquée.

7.2.3.3. PPP envisageable

L'approche conseillée dans le présent rapport est de construire un PPP en cohérence avec la collaboration initiée entre les acteurs impliqués dans le cadre du projet de l'UICN-Med. Le PPP pourrait intervenir comme un instrument de formalisation juridique de cette collaboration (de manière globale ou appliqué à un projet spécifique qui en fait partie), à condition de s'intégrer correctement à la dynamique existante. Réciproquement, il pourrait être un moyen de stimuler cette dynamique et d'en renforcer la construction pour atteindre les objectifs définis. Il conviendrait donc d'impliquer prioritairement les acteurs déjà présents sur le site avant de se tourner vers des opérateurs économiques qui n'y sont pas encore implantés. Une mise en relation avec les autorités au niveau local, en particulier avec la ville de Zaghoun, pourrait s'avérer grandement utile pour définir un projet socioéconomique.³⁷

A ce stade, aucun projet PPP n'a été spécifiquement identifié, car aucun contact n'a été encore établi avec un ou plusieurs des acteurs, identifiés plus haut, impliqués dans le processus de cogestion. Le projet PPP/AP a été présenté au Directeur Général des Forêts pour une application envisagée au PN Jebel Zaghoun. Un retour favorable a été exprimé, indiquant que l'initiative correspond à la stratégie développée par l'administration forestière pour la valorisation des AP en Tunisie. Par ailleurs, un échange a été initié avec les AAO, qui sont membres du comité scientifique et technique de l'AP, qui échangent régulièrement avec l'administration et d'autres associations actives localement, et qui mènent un certain nombre d'activités dans le Parc (événements d'information, suivi et recensement de

³⁷ Les compétences des collectivités locales (communes, gouvernorat) et le rôle qu'elles pourraient respectivement jouer restent à déterminer.

la biodiversité, interventions dans le cadre d'activités sur les oiseaux...). Les AAO ont manifesté leur intérêt à collaborer pour soutenir la mise en œuvre du projet PPP/AP à partir de septembre 2017. Ils ont également proposé comme activité possible à développer sur le site l'organisation de randonnées nocturnes.

Des consultations de partenaires techniques ont permis d'attirer l'attention sur certains aspects de la mise en œuvre d'un PPP dans le PN de Zaghouan. Par exemple, un projet autour d'activités sportives et de découverte en montagne telles que la spéléologie nécessite d'établir un cadre clair concernant les questions d'assurance et de sécurité. Une personne consultée nous a par ailleurs informés qu'un projet d'installation d'un téléphérique avait été développé en partenariat avec un promoteur privé, mais semble avoir été abandonné.

Un autre point souligné par les partenaires consultés est l'intérêt à développer le projet en suivant une approche intégrée. En effet, il y a lieu de valoriser de nombreuses activités productives et artisanales dans la région (pâtisserie « kâak warka », huile d'olive, eaux florales, boiserie, transformation de la caroube, plantes médicinales...). Ces produits peuvent être utilisés en lien avec des services d'hébergement et de restauration développés à l'intérieur du Parc. Il conviendrait donc de tracer un programme global car un projet d'écotourisme serait à penser avec tous les services annexes. Enfin, l'importance de la question de la formation de personnel dans le cadre des différentes activités proposées (guide, spéléologie, herboristerie, observation de la nature, etc.) a été rappelée à plusieurs reprises.

7.3. EN EGYPTE

7.3.1. Contexte

L'Égypte bénéficie d'un cadre favorable pour la mise en place de PPP dans des AP. Le pays dispose en effet d'une législation qui fixe les règles pour la création et la gestion des AP (loi n°102 de 1983 relative aux protectorats naturels), ainsi que d'une agence spécialisée rattachée au Ministère d'Etat aux affaires environnementales : l'Agence Egyptienne pour les Affaires Environnementale (AEAE), qui est responsable de cette gestion à travers son Secteur de la Conservation de la Nature. Ce service possède une antenne dans chaque AP et assure un rôle de police environnementale à l'égard des entreprises qui souhaitent s'implanter sur un site à travers un système d'autorisation par licence. Un Fonds national pour l'Environnement a été établi au sein de l'AEAE. Par ailleurs, le cadre juridique égyptien comprend une législation relative aux PPP (loi n°67 de mai 2010) qui peut s'appliquer au secteur du tourisme. Au niveau institutionnel, il existe une unité administrative spécialisée au sein du Ministère des finances chargée d'assurer l'instruction, le suivi des procédures de passation des marchés et la conclusion des contrats de PPP.³⁸

La politique nationale semble également incitative en matière de diversification de l'offre touristique, y compris concernant l'écotourisme dans des AP. L'AEAE a développé un plan stratégique de protection de la biodiversité qui intègre les objectifs d'Aichi de la Convention sur la Diversité Biologique. Ce plan prévoit en tant qu'actions prioritaires, entre autres, l'implication des communautés locales dans la gestion des AP et l'utilisation durable des ressources naturelles à travers l'octroi de concessions d'installations touristiques dans le cadre de partenariats avec des investisseurs privés.³⁹ De telles initiatives peuvent donc s'appuyer sur une politique de concession plutôt volontariste, un cadre juridique clair (le décret du Premier Ministre 264/1994 détaille les conditions de délégation d'activités

³⁸ Etat des lieux juridiques, pp. 19-20.

³⁹ EAAA/NCS, *Egypt National Biodiversity Strategy and Action Plan to 2030*, 2015, p. 69.

au sein d'AP par l'AEAE dans le cadre de concession), et une expérience existante en matière de PPP dans le pays.

Il existe plusieurs accords portant sur la concession de plages et de zones de plongée dans la zone de la mer Rouge et du sud Sinäi. Selon des informations recueillies auprès de partenaires, certaines concessions hôtelières sont établies à titre gratuit. En revanche, le caractère public de l'espace doit être maintenu (promenade libre d'accès, interdiction de construire des murs). De plus, les amendes prévues en cas d'infraction sont élevées.

7.3.2. Choix d'un site pilote potentiel

Plusieurs personnes consultées ont recommandé d'éviter de cibler un site pilote dans la zone ouest du pays en raison notamment de l'instabilité existante du côté de la frontière libyenne. Pour cette raison, la recherche s'est concentrée, plutôt que sur la côte méditerranéenne, sur la zone de la mer Rouge et du Sud Sinäi, réputée pour être plus stable et plus attractive sur le plan du tourisme de nature.

Là encore, il s'est agi de cibler en priorité un site sur lequel des expériences préexistantes pourraient être capitalisées dans l'optique d'un futur projet PPP. Dans l'AP de Ras Mohammed, des projets de mise en concession d'un centre de visite et d'une cafeteria ont été annoncés en 2008, mais ils n'ont pas abouti. En revanche, un projet de PPP a été concrétisé dans le parc national de Wadi el Gamal. Toutefois, ce PPP ne correspond pas exactement au modèle recherché dans le cadre du présent projet PPP/AP : il s'agit d'un contrat entre un opérateur privé, la société Veronaland, exploitant un hôtel de luxe à proximité du site (Gorgonia Beach Resort, situé à environ 2 km de l'entrée nord du PN), et une fondation rattachée à la banque allemande de développement KfW (Fondation DEG-KfW), portant sur le financement et la mise en place d'activités d'écotourisme ainsi que la mise en place d'équipements et d'infrastructures nécessaires à cet aménagement. L'autorité publique gestionnaire de l'AP n'a participé à ce projet que dans le cadre d'un memorandum portant sur les aspects techniques de la mise en œuvre.

Le gérant de l'hôtel et un expert consultant impliqué dans la mise en œuvre du projet en question ont manifesté leur intérêt pour participer à un nouveau PPP dans le cadre de notre projet à Wadi el Gemal. L'expérience et le volontarisme de ces acteurs, ajoutés aux caractéristiques de ce site (attractivité, haut degré de structuration), ont justifié que celui-ci soit retenu comme possible site pilote pour l'Égypte.

7.3.3. Parc national de Wadi el Gemal

Figure 7 : Localisation du parc national de Wadi El Gemal, Egypte



7.3.3.1. Présentation du site

Wadi el Gemal est un vaste parc national (catégorie II de l'UICN) qui recouvre une superficie de 4 770 km² sur sa partie terrestre, jusqu'aux bords de la mer Rouge et, au-delà, de 2000 km² en mer. La partie terrestre est désertique, parsemée d'un réseau d'oueds abritant une variété d'habitats et d'espèces parfois menacées (par exemple la gazelle Dorcas). Dans la partie marine, se trouvent des mangroves et des récifs de corail, ainsi que plusieurs îles vierges. Le parc abrite par ailleurs plusieurs vestiges antiques (Sikait, Apollonia, Marfuah...). La tribu bédouine Abadba vit sur le site et aux alentours. Traditionnellement, cette communauté tire sa subsistance de l'élevage et, dans certains villages côtiers, de la pêche. Au cours des dernières décennies, elle s'est de plus en plus liée aux activités du tourisme.

Le site constitue un pôle important pour le tourisme, et se trouve de ce fait confronté à la problématique récurrente de la conciliation entre le développement de ce secteur et les exigences de protection de l'environnement conformément au statut de l'AP. Dans cette optique, deux « zones de développement d'écotourisme » ont été créées dans le Parc : l'une à Ras Honkorab, au nord, et l'autre à Abu Ghusun, dans une zone côtière vers le centre de l'AP. L'objectif est d'utiliser ces zones pour l'écotourisme de manière compatible avec les objectifs de gestion du Parc. La zone d'Abu Ghusun est d'une importance biologique et écologique moindre que celle de Ras Honkorab, elle est donc susceptible de supporter davantage de pressions liées aux activités touristiques.

7.3.3.2. Gouvernance

L'autorité responsable de la gestion du PN de Wadi el Gemal est le Secteur de la Conservation de la Nature de l'AEAE. Dès la création du Parc en 2003, un plan de gestion a été adopté. Ce plan a établi

un dispositif de gestion à travers la mise en place d'une Unité de gestion de l'AP (UGAP) autonome et rattachée au Bureau régional des AP en Mer Rouge (basé à Urghada), lequel rend compte à l'AEAE au Caire. En outre, compte tenu de la grande taille du Parc, le plan de gestion a prévu sa division en huit zones de gestion (des lignes directrices propres étant définies pour chacune d'elles) et trois secteurs (Nord, Sud et intérieur des terres). Les priorités définies sont la résolution des conflits liés aux activités planifiées dans les zones de développement d'écotourisme, l'arrêt ou le contrôle des activités ayant des effets négatifs sur les ressources naturelles et la promotion de la sensibilisation et de l'éducation environnementale auprès du public. Une révision du plan de gestion est prévue tous les 5 ans. L'UGAP est donc chargée de la mise en œuvre opérationnelle du plan de gestion. Ce dernier indique que la réalisation des objectifs de gestion du Parc nécessite une cinquantaine de membres (selon une répartition d'environ 10 par 1000 km²) au sein de l'UGAP.⁴⁰ L'UGAP veille aussi à l'application des lois et des réglementations en vigueur dans l'AP.

Outre l'AEAE qui est responsable de la gestion du PN de Wadi el Gemal au niveau gouvernemental, le Gouvernorat de la Mer Rouge est compétent pour développer des stratégies régionales de planification et agir dans ce cadre (construction de logements, de routes, développement de projets touristiques...). Certains de ses départements ont potentiellement des intérêts dans l'AP, à l'instar du Département des Activités extractives, de l'Administration des licences (qui délivre les permis de construire) et des Conseils municipaux qui sont responsables pour des actions de gestion des municipalités et villages (fourniture en eau, en énergie, gestion des déchets, etc.).

D'autres autorités centrales peuvent intervenir plus ponctuellement : le Ministère de l'Agriculture est fortement présent notamment par le biais d'organisations subsidiaires, telles que l'Autorité générale pour le développement des ressources de pêche, le Centre de recherche sur le désert et le Département de contrôle des sauterelles (qui a recours aux pesticides quand il suspecte un risque d'invasion) ; le Haut Conseil des Antiquités est responsable de la surveillance et protection des antiquités et des sites historiques et archéologiques ; le Ministère de l'intérieur est responsable de l'exécution de la législation civile, les différentes branches de la police sont sous son autorité ; l'Organisation générale pour les routes et les ponts assure la construction et l'entretien des routes ; et les gardes-frontières surveillent la frontière maritime qui coïncide avec la limite extérieure maritime du Parc.

Enfin, des acteurs privés sont impliqués dans la gestion du Parc : il s'agit d'une part des opérateurs économiques (investisseurs, propriétaires d'hôtels, tour-opérateurs, compagnies de safari, clubs de plongée, etc.), dont les activités ont un impact direct sur les ressources naturelles ; et d'autre part, des communautés locales (communauté Abadba notamment), qui font un usage traditionnel des ressources naturelles, en ont une connaissance approfondie et sont directement affectées par leur dégradation ainsi que par les activités touristiques et les mesures de gestion de l'AP qui impactent leur mode de vie.

7.3.3.3. Financement

La loi 102/1983 prévoit la création d'un Fonds pour les AP dédié au financement de la gestion des AP. Les sources de ce Fonds comprennent tous revenus issus de donations, subventions publiques, ventes, droits d'entrée et amendes. Ils peuvent être utilisés pour compléter le budget de l'AEAE, renforcer les « protectorats naturels », mener des programmes de recherche scientifique et

⁴⁰ Le personnel est classé en cinq rangs : direction, senior rangers (plus de 5 ans d'activité dans l'AP), rangers (plus de 3 ans d'activité), junior rangers (diplômés d'université), et « community guards ».

récompenser des personnes fournissant des informations concernant des atteintes à l'environnement.

Le PN de Wadi el Gemal dispose de trois sources potentielles de revenus : les droits d'entrée, les droits de concession et la vente de produits. Ces revenus sont transférés au Fonds pour les AP, qui doit réinvestir un certain pourcentage dans la gestion du site. Une partie de ces revenus peut aussi être allouée au Gouvernorat de la Mer Rouge pour soutenir des activités environnementales.

7.3.3.4. Projet antérieur

En 2012, un « Plan de développement intégré » a été élaboré par l'administration du Parc,⁴¹ prévoyant la conception et la construction de diverses installations pour les visiteurs dans certaines plages de l'AP (panneaux de signalisation, d'information et de comportement, chemins balisés, boutiques de vente de produits d'artisanat local...). Les objectifs de ce plan 2012 étaient de générer des revenus pour le parc, de fournir des moyens de subsistance alternative à la communauté Abadba, de promouvoir le parc comme destination d'éco-tourisme en proposant de nouveaux services aux visiteurs du parc, et d'assurer la conservation de certaines parties du parc suivant une approche de développement durable. Ces objectifs transparaissent à travers certaines directives énoncées dans le plan (par exemple, l'exigence que l'architecture des infrastructures épouse les traditions locales, que les travaux de construction aient un impact minime sur la biodiversité du parc, le recours à des matériaux écologiques, le recrutement de travailleurs Abadba, le contrôle des déchets et de la propreté des opérations). Des membres de la communauté locale et des opérateurs économiques présents sur le site ont été impliqués dans l'élaboration de ce plan à travers des sessions de consultation et un atelier de travail.

C'est dans ce contexte qu'en 2014, le contrat entre l'hôtelier Veronaland⁴² et la DEG-KfW a été signé pour développer des activités liées au tourisme de nature (par exemple, des parcours d'excursion), réhabiliter un centre de visite et ouvrir un centre de formation à destination des populations locales. L'objectif de ce projet s'inscrit dans le prolongement de ceux du plan de 2012 : il vise à développer une activité touristique basée sur les ressources écologiques et socioculturelles du Parc en vue de favoriser la conservation environnementale et de renforcer les capacités des communautés locales. Le projet comprend également la mise en place de supports éducatifs et d'information pour le public, la création d'une marque et d'un logo pour le Parc, et une stratégie de promotion marketing (organisation d'évènements, publication d'articles dans des magazines touristiques, conclusion d'un accord avec une entreprise en relations publiques internationales). Selon le gérant de l'hôtel Johannes Girardi, Veronaland a pu obtenir ce contrat grâce à son expérience en matière de tourisme en lien avec le Parc, à la performance de ses résultats commerciaux et à des pratiques reconnues comme étant respectueuses de l'environnement.

Initialement prévue pour deux ans, la durée du contrat fut prolongée d'un an. L'objet du contrat consiste en l'apport par la DEG-KfW d'une aide financière à Veronaland pour la mise en place des activités et installations mentionnées à hauteur de 35 % des sommes engagées. Le suivi de l'exécution s'effectue à travers la remise de rapports d'activités par Veronaland à son cocontractant et des réunions régulièrement organisées entre les parties. En outre, des audits financiers externes sont prévus pour vérifier que l'opérateur privé respecte ses engagements financiers. Il s'agit donc

⁴¹ Ce plan a été élaboré dans le cadre d'un projet stratégique pilote (Strengthening Protected Area Financing and Management Systems Project) de l'AEAE en partenariat avec le Fonds mondial pour l'Environnement et le Programme des Nations Unies pour le Développement. Le PN de Wadi el Gemal a fait partie des sites pilotes dans lesquels le projet a été expérimenté : <http://www.epasp.org/index.php/project/executive-summary.html>

⁴² Veronaland for Tourist Development est le propriétaire de Gorgonia Beach Resort, un hôtel de luxe de 350 chambres et qui comprend restaurants et bars, un SPA, des boutiques de vente au détail et un centre de plongée sous-marine.

d'un partenariat financier auquel l'administration gestionnaire du Parc n'est pas partie, bien que, sur la base d'un mémorandum d'accord, elle ait donné son accord à la mise en œuvre du contrat dans l'AP et qu'elle collabore avec l'opérateur privé sur les aspects techniques de cette mise en œuvre. Par ailleurs, le gestionnaire public est directement concerné par les conséquences de ce partenariat, dans la mesure où elles se traduisent par un impact sur le volume et la qualité de la fréquentation touristique du Parc. Ainsi, la composante marketing du projet devrait contribuer à renforcer la visibilité du Parc à l'échelle internationale en tant que destination pour l'écotourisme.

Dans le cadre de ce projet, Gorgonia Beach Resort a commandé en 2015 un plan de stratégie marketing,⁴³ dont la mise en œuvre a été prévue pour une période de cinq ans, et qui s'articule autour de quatre axes stratégiques :

- la création de points de vente pour chacun desquels une série d'activités serait proposée (plongée, équitation/montée de chameaux, randonnée, visite de sites, etc.) ;
- l'établissement d'une image de marque pour le Parc à travers la promotion d'activités phares (« packages » d'écotourisme proposés par le Centre de visite) et la recherche de slogan (« gateway to the Red Sea Desert »), d'un logo, ainsi que la rédaction d'articles dans des revues internationales ;
- la définition de cibles commerciales à partir d'un profil de clientèle (amateur de plongée, Européen, famille/couple, durée longue/courte du séjour...) associées à un marché potentiel (tourisme sportif, d'aventures, de santé, culturel...) et d'intermédiaires clés (tour-opérateurs et agences de voyage, sociétés de réservation en ligne, médias...) ;
- la définition d'un agenda pour la promotion d'activités et d'événements.

7.3.3.5. PPP envisageable

L'idée de mettre en place un nouveau PPP suivant le modèle du projet du Plan Bleu PPP/AP a été favorablement accueillie par deux acteurs ayant participé à la mise en œuvre du partenariat avec la DEG-KfW pour le développement écotouristique à Wadi el Gemal : Johannes Girardi, gérant de l'hôtel Gorgonia Beach Resort, et Mahmoud Sahran, agent de programme pour ce projet de partenariat.

Mais à ce stade, un projet PPP demeure à la fois incertain du point de vue des autorités publiques (la direction de l'AEAE – Secteur pour la Conservation de la Nature a été contactée, mais aucune réponse n'a été reçue à l'heure où ce rapport est publié) et flou en termes de contenu. Certains points ont malgré tout été évoqués avec les personnes susmentionnées, et sont ici rapportés. Lors de l'échange avec ces partenaires, la question de la définition d'un concept à partir duquel le PPP pourrait être construit a été reportée à une discussion ultérieure. Il a en effet été convenu de se focaliser dans un premier temps sur le rôle que chaque partie prenante pourrait avoir et sur l'expertise qu'elle pourrait apporter dans la mise en place d'un éventuel projet.

Le rôle des communautés locales a ainsi été souligné : si leur expertise peut faire défaut en matière de gestion commerciale, elles peuvent en revanche faire valoir des savoir-faire traditionnels ainsi qu'une connaissance précise de l'espace naturel et de ses ressources au sein du Parc. D'autre part, la compétence de Gorgonia Beach Resort a été mise en avant en matière de marketing et de gestion opérationnelle. Enfin, le rôle de l'administration du Parc a été évoqué en matière de connaissance scientifique et juridique, et en tant que représentante de la puissance publique.

⁴³ Gordon Sillence Ecotrans – DestiNet 2015, *Marketing and Promotion Plan for Ecotourism Products and Services in Wadi el Gemal National Park and its Visitor Centre*, 2015.

Par ailleurs, les interlocuteurs ont fait remarquer que le cadre légal égyptien ne permet pas d'allouer directement les revenus issus du PPP à la gestion de l'AP. Ils ont affirmé que des alternatives existent, à savoir que le recours à une ONG pouvait être un moyen de surmonter cette absence de mécanisme d'allocation financière directe.

En outre, ils ont insisté sur la nécessité d'associer la population locale au projet et de s'assurer qu'elle en tire des bénéfices. A cet égard, il existe une ONG locale qui représente la communauté Abadba, et qu'il y aurait lieu d'impliquer dans un éventuel PPP. Toutefois, peu d'informations ont été obtenues sur l'objet de cette ONG, si ce n'est qu'elle agit dans les domaines sociaux et environnementaux (son nom n'a pas été précisé). Une autre ONG a été mentionnée : Hurghada Environmental Protection and Conservation Association (HEPCA), qui agit dans le domaine de la conservation marine à l'échelle du Gouvernorat de la Mer Rouge en Egypte. D'après les informations recueillies, cette ONG est impliquée dans la gestion d'une parcelle de terrain près de Marsa Allam. Toutefois, cette parcelle se trouve à proximité du PN et non à l'intérieur.

La structure du PPP envisageable a été brièvement évoquée : les acteurs ont suggéré qu'un accord tripartite entre l'hôtel, l'administration du Parc et l'ONG locale Abadba pourrait constituer un schéma de base approprié.

Aucun partenaire international n'a été précisément identifié pour ce site.

8. Conclusions

8.1. LEÇONS APPRISES

En raison de son caractère exploratoire, la présente étude a suivi une démarche par tâtonnement. Les résultats ici exposés ne sont pas le fruit d'une recherche exhaustive, mais plutôt un point de vue éclairé par un ensemble de témoignages de professionnels ayant une connaissance approfondie des AP méditerranéennes et de la thématique des PPP.

Un certain nombre de points ont pu être identifiés comme des prérequis à la mise en place d'un PPP dans une AP. D'un autre côté, il convient de relativiser ces conditions en les mettant en perspective par rapport au processus envisagé dans chaque cas particulier. Par exemple, si le personnel d'une AP manque de formation dans certains domaines particuliers, cette lacune peut être traitée dans le cadre d'un PPP en développant la formation comme un aspect du projet défini. Par conséquent, il s'agit de privilégier une perception de l'AP qui soit constructive, c'est-à-dire accordée aux réalités du terrain tout en s'inscrivant dans une vision sur le long terme. L'expérience de gestion déléguée des Marais du Vigueirat fournit à cet égard un cas intéressant d'application d'une approche globale et intégrée qui permet de penser l'interdépendance entre les aspects économiques, sociaux et écologiques. Il apparaît en effet pertinent d'appliquer une telle approche dans des AP du Sud de la Méditerranée qui sont souvent confrontées à des problématiques d'ordre structurel. En définitive, cette approche doit être adaptée au cas par cas.

La présente étude a permis de mettre en évidence le rôle important du secteur associatif au sein des AP méditerranéennes, en particulier dans les pays ciblés. Dans certaines de ces AP, les associations assurent non seulement une forme de représentativité de la société civile au niveau local, mais elles jouent aussi parfois un rôle de relais des autorités publiques dans certains aspects de la gestion opérationnelle du territoire. C'est pourquoi il y a lieu d'associer le milieu associatif le plus en amont possible dans la conception du projet de PPP, y compris lorsque les associations concernées n'aspirent pas à être parties au contrat.

L'importance du secteur associatif s'est également exprimée à travers l'idée, fréquemment suggérée lors de différents entretiens, d'établir un PPP tripartite entre l'administration, un opérateur économique et une structure associative. Ce schéma repose sur la complémentarité des rôles et des compétences entre ces différents acteurs. D'un côté, les associations fortement implantées sur le territoire ont une connaissance du terrain, des savoir-faire locaux et peuvent participer à des activités de cogestion sur les sites. De l'autre, les opérateurs économiques peuvent apporter des capitaux et une approche commerciale du PPP. Quoi qu'il en soit, la pertinence d'un schéma tripartite devrait s'apprécier au cas par cas en fonction des sites, des partenaires impliqués et de la nature des projets développés. Pour ce qui est du rôle de l'administration au cours des phases successives du processus, il reste à préciser au travers des échanges à venir avec chaque autorité compétente.

Concernant le bilan des recherches par pays, l'identification de sites pilotes potentiels, des partenaires possibles et des idées de projets de PPP s'est avérée plus aboutie au Maroc et en Tunisie qu'en Egypte. Ces résultats sont à imputer moins à ce dernier pays qu'aux insuffisances de la recherche, compte tenu des contraintes de temps de l'étude. Du reste, l'administration égyptienne bénéficie d'un cadre juridique clair et elle a su mettre en place une police de l'environnement

performante. En outre, l’Egypte a une certaine expérience en matière de rapports public-privé dans les AP. Ce contexte pourrait inspirer les autres pays cibles en termes de définition de techniques juridiques et de modes opératoires.

Sur les sites étudiés en Tunisie et au Maroc, il existe un grand nombre de structures associatives de petite taille, ce qui donne lieu à une pluralité de projets proposés comme potentiellement constitutifs d’un PPP. La problématique de cette situation réside principalement dans le « réseautage » de cette multitude d’acteurs, qu’il s’agit de mettre en relation dans le cadre d’un projet global cohérent à l’échelle de l’AP. La construction d’un PPP dans le cadre d’une approche globale et intégrée de l’AP apparaît à la fois comme une demande récurrente de la part des acteurs sur le terrain et comme un défi technique et juridique considérable et qui nécessitera la conduite d’études et d’expertises.

8.2. RECOMMANDATIONS POUR LA SUITE DU PROJET

La suite du projet portera sur la sélection d’un ou plusieurs sites pilotes parmi ceux qui ont été pré-identifiés. Cette sélection dépendra de l’évolution des relations établies avec les partenaires pour chaque site et des perspectives qui en découlent pour la réalisation d’un PPP.

Concernant le PN d’Ifrane, le HCEFLCD a donné son accord pour la poursuite du projet et a transmis le dossier au chef de la Division des Parcs et Réserves naturelles, afin de définir les modalités d’action à venir. Il conviendra de discuter également des outils juridiques avec l’administration concernée. A cet égard, le point de vue des services du HCEFLCD pourrait être complété par celui de l’unité PPP rattachée au Ministère des Finances. Par ailleurs, l’idée de PPP portant sur un village d’écotourisme près de Ain Leuh, qui a été proposée par l’AMEPN, devra être confrontée à la vision de l’administration ainsi qu’à celles des autres acteurs présents sur le site. Il y a lieu d’examiner la possibilité et l’opportunité d’activer la Fédération des associations sylvopastorales pour l’associer à un PPP (aux côtés ou non d’un opérateur économique). Enfin, les échanges avec l’UICN-Med devraient être approfondis afin de construire une démarche de synergie entre le projet de PPP et l’initiative PPI-OSCAN sur le site.

Pour ce qui est du PN de Jebel Zaghouan, la DGF a également donné son accord de principe pour la poursuite du projet, tout en signalant la nécessité d’impliquer les acteurs locaux. L’échange avec l’administration doit se poursuivre afin de préciser les modalités d’action pour la suite. La question de l’applicabilité de la loi PPP dans le PN de Zaghouan et, le cas échéant, de l’opportunité de l’appliquer, devrait être évoquée car cette loi ne fait pas partie des outils juridiques mentionnés lors de l’atelier de mi-parcours concernant les initiatives de cogestion. Parallèlement, il s’agira d’engager des discussions avec les acteurs associatifs qui ont été identifiés, mais pas encore contactés ; sans oublier de maintenir là encore l’échange avec l’UICN-Med en vue de coordonner l’action de chacun.

S’agissant du PN de Wadi el Gemal, une demande d’autorisation et d’appui au projet PPP/AP a été envoyée à la direction de l’AEAE, mais aucune réponse n’a encore été reçue à ce jour. Au niveau du site, le stade d’identification des partenaires et des projets possibles sur le site est peu avancé par rapport aux autres sites pilotes potentiels (aucune relation n’a été établie avec des associations locales et aucun partenaire international n’a été identifié). Par conséquent, l’avenir du projet sur ce site particulier semble incertain pour le moment. A très court terme, la question devrait dépendre de l’appui de l’administration d’une part, et d’autre part, des échanges avec les acteurs déjà contactés en vue d’obtenir des pistes plus précises sur un concept de PPP et sur des partenaires à impliquer.

La phase succédant à l'élaboration du présent rapport, qui constitue la deuxième phase du projet, relative à l'identification de partenaires et de sites pilotes potentiels, est un focus sur quelques sites pilotes pour expérimenter les approches. Un comité de pilotage regroupant les partenaires techniques pourrait être établi pour assurer la transition entre cette deuxième et cette troisième phase, et coordonner l'action à venir. L'expérimentation d'un PPP supposera d'avoir bien défini au préalable un partenariat entre des parties prenantes autour d'un projet concret. Il y aura lieu de réaliser une étude de faisabilité pour chaque site sélectionné, voire, en outre, une étude du cadre réglementaire du pays concerné afin de vérifier l'applicabilité des mécanismes de PPP au projet défini, d'identifier les procédures et autorisations à obtenir et de déterminer la marche à suivre au plan juridique.

9. Bibliographie

- Beaussé N., Gonnet M. 2012. Partenariats public-privé en Méditerranée : état des lieux et recommandations pour développer les PPP dans le financement de projets dans le Sud et l'Est de la Méditerranée. Collection Construire la Méditerranée. Institut de Prospective Economique du monde Méditerranéen (IPEMED), 45 pp.
- Binet T., Diazabakana A., Hernandez, S. 2015. Financement durable des Aires Marines Protégées en Méditerranée : analyse financière. Vertigo Lab, MedPAN, RAC/SPA, WWF Méditerranée. 118 pp.
- Borrini-Feyerabend G., Dudley N., Jaeger T., Lassen B., Pathak Broome N., Phillips A. et Sandwith T. (2014). Gouvernance des aires protégées : de la compréhension à l'action. Collection des lignes directrices sur les meilleures pratiques pour les aires protégées N°20, Gland, Suisse: IUCN, 144 pp.
- Braye N. (2017). Les Partenariats Public Privés pour la gestion des aires protégées : Etat des lieux du cadre juridique des PPP pour la gestion des aires protégées dans le Sud et l'Est de la Méditerranée. Plan Bleu, Valbonne.
- EEAA/NCS, Egypt National Biodiversity Strategy and Action Plan to 2030, 2015.
- Ferchichi. W. 2010. Etude de la législation sur les aires protégées en Tunisie. Rapport de synthèse. Direction Générale de l'Environnement et de la Qualité de la vie, Ministère de l'environnement et du développement durable.
- Ferchichi. W. 2011. Evaluation du cadre juridique et institutionnel relatif à l'écotourisme et aux aires protégées en Tunisie.
- Gordon Sillence Ecotrans – DestiNet 2015, Marketing and Promotion Plan for Ecotourism Products and Services in Wadi el Gemal National Park and its Visitor Centre, 2015.
- Les Amis des Marais du Vigueirat, Rapport d'activités 2016.
- MedPAN, Statut des AMP 2016.
- National Treasury of South Africa, Standardised PPP Provisions: First Issue, 11 March 2004.
- National Treasury of South Africa, PPP Manual, 2004.
- M. Qarro, Expérimentation participative et adaptative de Modèles de gestion des ressources forestières dans la chaîne montagneuse de l'Atlas (Algérie, Maroc, Tunisie), Ecole Nationale Forestière d'Ingénieurs de Salé, 2012, 89 pp.
- Sbaï L. 2012. Evaluation du cadre juridique et institutionnel relatif à l'écotourisme et aux aires protégées au Maroc. HCEFLCD.
- South African National Parks, SANParks Annual Report, 2015/16.
- Stratégie et plan d'action 2015-2030 pour la protection de la biodiversité égyptienne, Ministère aux Affaires Environnementales, Egypte.
- The South African Institute of International Affairs, Working Together Assessing Public-Private Partnerships in Africa, 2005, ISBN: 1-919969-17-9, Nepad Policy Focus Series n°2.
- Thompson, A., Massyn, P.J., Pendry, J., Pastorelli, J. 2014. Tourism Concessions in Protected Natural Areas: Guidelines for Managers. United Nations Development Programme, p. 73.
- Vers un nouveau modèle de cogestion des aires protégées en Tunisie : Initiative pilote dans les Parcs nationaux de Zaghuan et d'el Feija – Parc national de Jbel Zaghuan. Atelier de discussion des idées de cogestion. Compte rendu, Direction Générale des Forêts/Union Internationale pour la Conservation de la Nature, Tunis, 2016.

10. Annexes

ANNEXE 1 : ANALYSE DU SYSTEME DE PPP AU SEIN DES AIRES PROTEGEES EN AFRIQUE DU SUD

Le modèle de gestion des AP en Afrique du Sud (SANParks) par une approche de commercialisation via des PPP est intéressant à étudier à plusieurs titres :

- Modèle économique viable et apparemment respectueux de l'environnement des AP ;
- Modèle qui semble assez adapté au contexte de pays en développement (concession d'activités au sein du site et non pas délégation de la gestion de site).

Il conviendrait donc de s'inspirer de ce modèle et de le comparer avec ce qui existe en Méditerranée.

L'Afrique du Sud a développé un modèle internationalement reconnu de gestion des aires protégées à travers l'établissement de PPP. Ce modèle s'inscrit dans le cadre d'une politique nationale volontariste de promotion des PPP dans plusieurs domaines de l'action publique, y compris en lien avec la conservation de la biodiversité. La gestion des parcs nationaux incombe à l'entité paraétatique South African National Parks (SANParks).⁴⁴ Cette organisation a adopté une stratégie de concession de ses équipements à vocation commerciale (lodges, restaurants, boutiques...) à des opérateurs privés afin d'accéder aux compétences et aux capitaux nécessaires pour assurer sa mission de préservation de la biodiversité. SANParks est ainsi devenu un pionnier de l'approche dite de « commercialisation comme stratégie de conservation ». Cette approche, reprise et développée dans d'autres pays tels que la Jordanie, repose sur l'idée d'interdépendance entre le tourisme et la protection de la biodiversité. Elle prend acte, d'un côté, de l'intérêt croissant des touristes à l'égard d'expériences liées à la nature (escalade, plongée sous-marine, observation de la vie sauvage...), donc pour y répondre de la nécessité de garantir des écosystèmes sains et intacts; et elle postule, d'un autre côté, du vaste potentiel de l'écotourisme à contribuer à la préservation de la biodiversité.

Ainsi, en 2000, SANParks a adopté un plan stratégique pour la commercialisation qui fait des PPP le principal moyen pour atteindre des objectifs d'élargissement et de diversification de l'offre touristique, tout en renforçant la gestion des espaces naturels protégés. Ces PPP prennent la forme de concessions passées entre l'entité publique et un opérateur privé. Au terme de la concession, l'opérateur privé acquiert sur les activités ou installations publiques concédées un droit exclusif d'utilisation à ses propres fins commerciales. Il prend en charge les risques techniques, financiers et opérationnels liés à cette utilisation et perçoit les bénéfices qui en découlent. En contrepartie, il paie à SANParks une redevance (annuelle ou mensuelle selon le contrat) égale à un certain pourcentage de son chiffre d'affaire ou à un montant fixe, en fonction du chiffre le plus élevé. Ce plan prévoyait deux types de transactions : des concessions entièrement nouvelles structurées en tant que projets BOT (build, operate, transfert) pour une durée de 20 ans (sans droit de renouvellement ni de préemption), et des concessions de vente au détail et de restauration structurées en tant que projets de réhabilitation, d'exploitation et de transfert pour une durée de 10 ans. Dans ce dernier cas, les employés ont été transférés aux opérateurs privés en conservant les mêmes salaires et conditions de

⁴⁴ Créée en 1926, cette entité est rattachée du Ministère de l'Eau et de l'Environnement et mandatée pour la gestion des parcs nationaux en vue d'y assurer la conservation de la biodiversité. La loi n°57 de 2003, qui en constitue la base légale en vigueur (chapitre 5), lui confère la personnalité juridique ainsi que l'autonomie financière (dont les modalités sont précisées dans le cadre de la Loi n°1 de 1999 relative à la gestion des finances publiques). SANParks compte plus de 5 430 employés.

travail. En outre, le Plan inclut une stratégie de promotion du « Black Economic Empowerment »⁴⁵ en prévoyant notamment que plus de 30 % des concessionnaires devaient être des sociétés détenues par des Noirs et que la fourniture de biens et services devait se faire auprès d'entreprises des communautés proches des sites.

La systématisation des PPP a permis de générer d'importants revenus additionnels alloués au financement de la conservation, à la modernisation des installations et de l'équipement, à l'amélioration de la qualité des biens et services touristiques et en conséquence l'attractivité des sites. Depuis le début des années 2000, SANParks a multiplié le nombre de PPP pour la gestion d'aires protégées. En 2016, plus de 40 PPP étaient en cours d'exécution à travers les 19 parcs nationaux du pays. Au cours de cette année, ils ont généré au bénéfice de SANParks un revenu de 1 434 401 de Rands (soit 92 446 Euros), permettant à l'organisation de s'autofinancer à hauteur de 70 % de son budget annuel (plus de 2,046 millions de Rands soit environ 131 871 Euros), la partie restante provenant de subventions publiques et, dans une moindre mesure, de donations. Les effets de cette stratégie se sont aussi fait ressentir sur l'emploi et le développement socioéconomique local (près de 2000 emplois créés dans le cadre de ces PPP).

Figure 8 : Bilan financier de SANParks pour l'année 2016 (Source : Rapport annuel 2016)

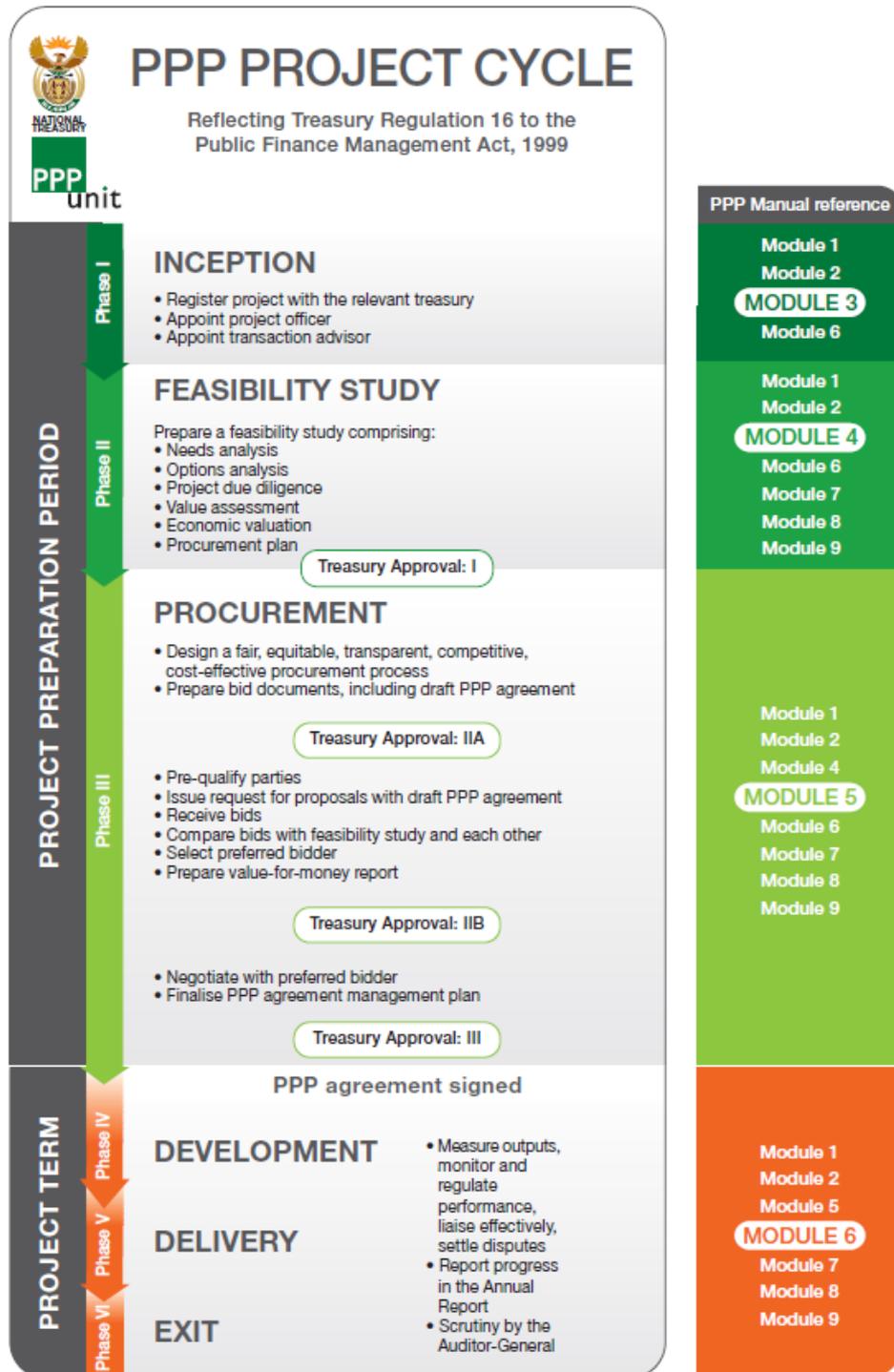
| South African National Parks | | | | | |
|--|--------------------|-------------|--------------------|------------------------------------|--|
| Statement of Comparison of Budget and Actual Amounts | | | | | |
| Annual Financial Statements for the year ended 31 March 2016 | | | | | |
| Budget on Accrual Basis | Approved budget | Adjustments | Final Budget | Actual amounts on comparable basis | Difference between final budget and actual |
| | R'000 | R'000 | R'000 | R'000 | R'000 |
| Statement of Financial Performance | | | | | |
| Revenue | | | | | |
| Revenue from exchange transactions | | | | | |
| Tourism, Retail, Concession and Other | 1 434 401 | - | 1 434 401 | 1 497 892 | 63 491 |
| Sales - fauna and flora | 50 000 | - | 50 000 | 48 791 | (1 209) |
| Other operating income | 18 189 | - | 18 189 | 37 134 | 18 945 |
| Interest and royalties received | 18 564 | - | 18 564 | 37 189 | 18 625 |
| Total revenue from exchange transactions | 1 521 154 | - | 1 521 154 | 1 621 006 | 99 852 |
| Revenue from non-exchange transactions | | | | | |
| Transfer revenue | | | | | |
| Government grants and other funding | 519 280 | - | 519 280 | 1 265 772 | 746 492 |
| Donations | 5 687 | - | 5 687 | 16 936 | 11 249 |
| Total revenue from non-exchange transactions | 524 967 | - | 524 967 | 1 282 708 | 757 741 |
| Total revenue | 2 046 121 | - | 2 046 121 | 2 903 714 | 857 593 |
| Expenditure | | | | | |
| Employee related costs | (903 417) | - | (903 417) | (907 600) | (4 183) |
| Depreciation and amortisation | (97 983) | - | (97 983) | (82 601) | 15 382 |
| Finance costs | (1 500) | - | (1 500) | (1 191) | 309 |
| Operating lease payments | (116 926) | - | (116 926) | (115 142) | 1 784 |
| Repairs and maintenance | (79 913) | - | (79 913) | (80 618) | (705) |
| Operating expenses | (615 803) | - | (615 803) | (1 434 360) | (818 557) |
| Total expenditure | (1 815 542) | - | (1 815 542) | (2 621 512) | (805 970) |
| Operating surplus | 230 579 | - | 230 579 | 282 202 | 51 623 |
| Loss on disposal of assets | - | - | - | (3 204) | (3 204) |
| Surplus for the year before extraordinary items | 230 579 | - | 230 579 | 278 998 | 48 419 |
| Actual Amount on Comparable Basis as Presented in the Budget and Actual Comparative Statement | 230 579 | - | 230 579 | 278 998 | 48 419 |

⁴⁵ Programme lancé par le gouvernement sud-africain visant à rectifier les inégalités créées par l'ancien régime de l'Apartheid à l'encontre de certains groupes, en particulier les communautés noires.

Au fil de ces années d'expérience, les leçons apprises ont été nombreuses et peuvent être utiles aux acteurs d'autres pays souhaitant engager des PPP dans des aires protégées, en particulier dans le bassin méditerranéen. Ces leçons apprises en termes de méthodologie ont été traduites sous une double forme documentaire et institutionnelle. En effet, le Trésor National sud-africain a mis en place une « boîte à outils » visant à fournir un cadre commun pour faciliter les opérations effectuées pour mettre en place des PPP. En 2004, deux guides, une Note sur les standards applicable et un Manuel de bonnes pratiques, ont été adoptés afin d'orienter les parties prenantes dans le processus de PPP et de leur fournir des réponses claires face à des montages juridiques souvent complexes (sous-contrats avec des tiers, relations avec des bailleurs de fond, etc.). Le Manuel PPP se présente comme une feuille de route à travers des modules détaillant les étapes successives de mise en place des PPP. En outre, il comporte des dispositions relatives au cadre légal et réglementaire applicable, ainsi qu'un code de bonne conduite en ce qui concerne des objectifs sociaux (notamment le Black Economic Empowerment). Sur le plan institutionnel, une Unité PPP rattachée au Trésor a été établie pour accompagner les acteurs dans les processus de mise en place de PPP.

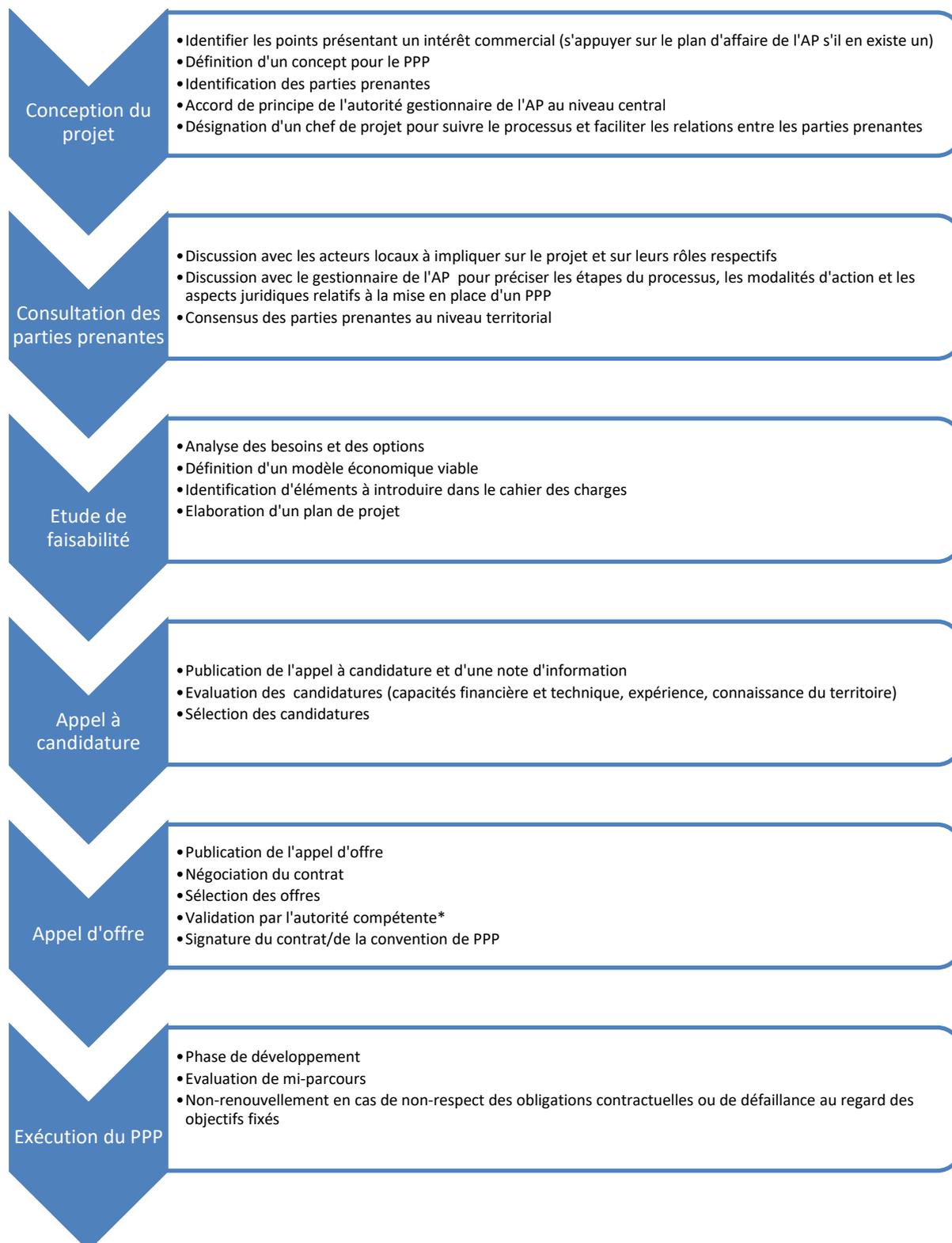
Il serait trop compliqué de reprendre ici de façon détaillée le contenu de ces guides. Néanmoins, les étapes décrites dans ces documents sont résumées sous la forme du schéma suivant, qui figure dans le Manuel :

Figure 9 : Schématisation du processus de PPP en Afrique du Sud (Source : Manuel du Trésor National, 2004)



Ainsi, le cycle d'un PPP comprend une période de préparation et une période de réalisation. La période de préparation permet d'analyser le potentiel de marché, de mettre en place un appel d'offre transparent et de structurer la concession (définition des termes contractuels, des exigences environnementales, des objectifs sociaux, de standards de qualité des services...). Elle comprend trois phases : la conception du projet, l'étude de faisabilité et la procédure de passation de marché. Le Trésor National intervient successivement à quatre reprises au cours de cette période pour accorder ou non son approbation au projet (une première fois à l'issue de l'étude de faisabilité et trois fois durant la procédure de passation). La période de réalisation comporte également trois phases : gestion de l'exécution du PPP après la conclusion du contrat ou de l'accord, audit du PPP et traitement comptable. Pour chacune de ces phases, le Manuel indique la documentation nécessaire à fournir, des lignes directrices et les meilleures pratiques à suivre.

ANNEXE 2 : SCHEMA OPERATIONNEL DU PROCESSUS PPP/AP EN MEDITERRANEE



*La nature de cette autorité dépend de la législation nationale (ex : ministère des finances, fonds pour la gestion des AP, etc.) ainsi que du nombre d'approbations requises au cours de la procédure de passation.

ANNEXE 3 : TABLEAUX DES PARTENAIRES POTENTIELS

Tableau 1 : PN d'Ifrane

| Partenaires | Nature | Echanges | Idées de PPP |
|--|--------------------------------|----------------------|-----------------------|
| HCEFLCD - Direction de la Lutte contre la Désertification et de la Protection de la Nature | Autorité centrale | OUI | Accord de principe |
| Direction du PN | Autorité centrale déconcentrée | NON (pas de réponse) | |
| Collectivités territoriales (province et communes d'Ifrane et de Ain Leuh) | Autorités locales | NON | |
| Ministère des Finances - Unité PPP | Autorité centrale | NON (pas de réponse) | |
| AMEPN | Association locale | OUI | Village d'écotourisme |
| AFMI | Association locale | OUI | |
| Fédération des associations sylvopastorales | Association locale | NON | |
| UICN-Med | Partenaire international | OUI | |

Tableau 2 : PN Jebel Zaghouan

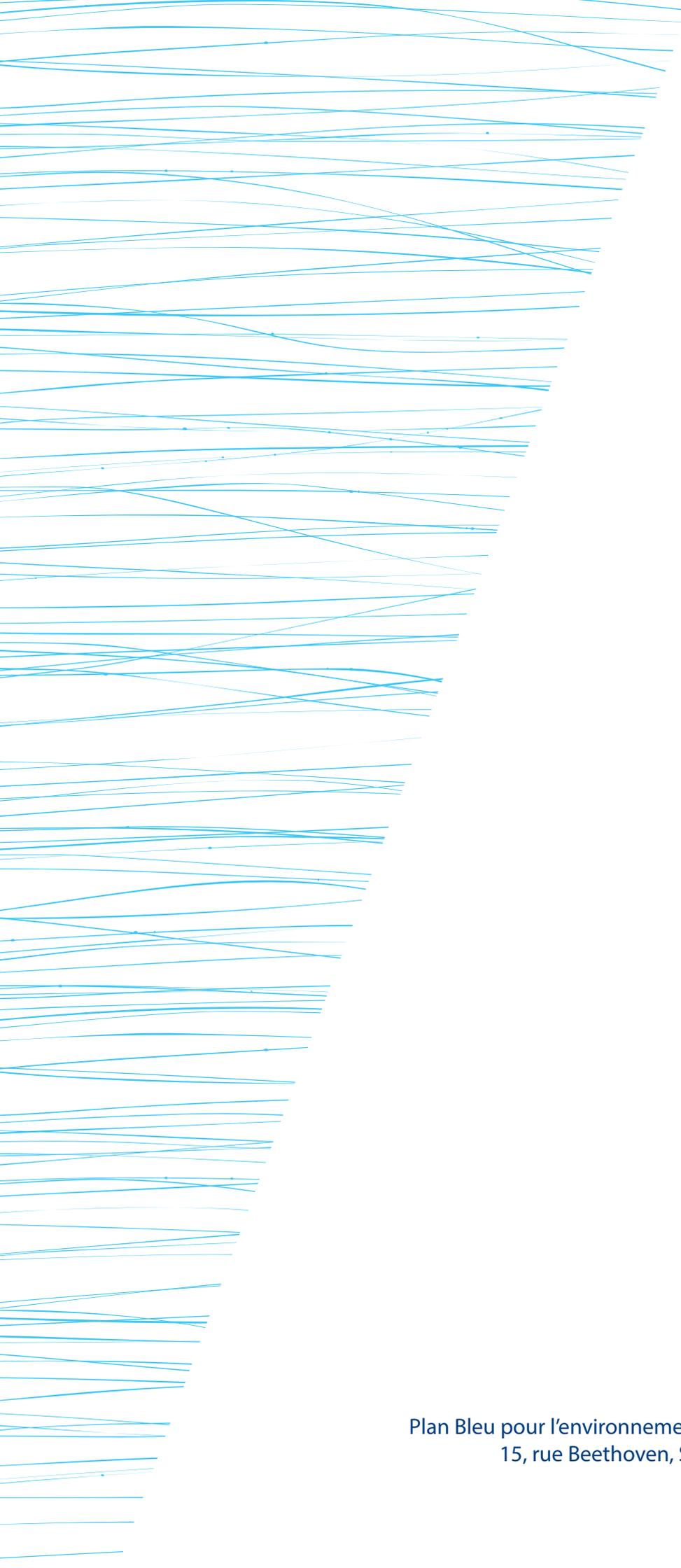
| Partenaires | Nature | Echanges | Idées de PPP |
|---|--|----------|---|
| DGF | Autorité centrale | OUI | Accord de principe |
| Direction du PN | Autorité centrale déconcentrée | NON | |
| Collectivités territoriales (Gouvernorat et commune de Zaghouan) | Autorité locale | NON | |
| Association de la randonnée et de l'environnement Zaghouan | Association locale | NON | Parc d'aventure |
| Association de spéléologie et d'escalade Zaghouan | Association locale | NON | Parc d'aventure et aménagement de parcours d'escalade |
| Houriat Zaghouan | Association locale | NON | Système d'équipement de vélos dans le PN |
| Association tunisienne de protection de la nature et de l'environnement | Association agissant à l'échelle nationale | NON | Jardin botanique/pépinière à l'entrée du PN |
| GDA Jbel Zaghouan | Association locale | NON | Boutique de terroir et local d'exposition |
| AAO | Association agissant à l'échelle nationale | OUI | Organisation de randonnées nocturnes |
| Sport pour tous | Association locale | NON | Développement de sports aériens (parapente) |
| UICN-Med | Partenaire international | OUI | |

Tableau 3 : PN Wadi el Gemal

| Partenaire | Nature | Echanges | Idées de PPP |
|--|--|----------------------|---|
| AEAE – Secteur pour la Conservation de la Nature | Autorité centrale | NON (pas de réponse) | |
| UGAP Wadi el Gemal | Autorité centrale déconcentrée | NON | |
| Bureau régional de la Mer Rouge | Autorité locale/régionale | NON | |
| Gorgonia Beach Resort | Opérateur privé économique | OUI | Dans l'attente d'une proposition de concept |
| Mahmoud Sahran | Partenaire technique – expert facilitateur | OUI | Dans l'attente d'une proposition de concept |
| ONG Abadba (nom ?) | Association locale | NON | |

ANNEXE 4 : LISTE DES PERSONNES CONTACTEES (PAR ORDRE CHRONOLOGIQUE)

| | |
|-------------------------|---------------------------------------|
| Chloë WEBSTER | MedPAN |
| Carla DANELUTTI | UICN-Med |
| Maher MAHJOUB | UICN-Med |
| Thomas BINET | Vertigo Lab |
| Fabrice BERNARD | Conservatoire du Littoral |
| Mahmoud SARHAN | Projet DEG-KfW au PN de Wadi el Gemal |
| Johannes GIRARDI | Gorgonia Beach Resort |
| Mauro RANDONE | WWF MedPo |
| Alain JEUDY DE GRISSAC | Expert consultant |
| Khaled YEHYA | RSCN |
| James DANIELS | SANParks |
| Houssine NIBANI | Association AGIR |
| Claudia FELTRUP-AZAFZAF | Association AAO |
| Jean-Laurent LUCCHESI | Association AMV |
| Hela GUIRADA | DGF |
| Mohamed QARRO | Association AFMI |
| Brahim ABOU EL ABBAS | Association AMEPN |
| Khaled ALLAM HARHASH | AEAE |
| Habib ABID | DGF |
| Mohamed ENDICHI | HCEFLCD |
| Zouhair AMHAOUCH | HCEFLCD |



Plan Bleu pour l'environnement et le développement en Méditerranée
15, rue Beethoven, Sophia Antipolis, 06560 Valbonne, France
+33 (0)492 387 130 - www.planbleu.org