

## Field brief

# Pistes pour la mise en oeuvre d'un mécanisme de partage de bénéfices en périphérie d'une aire protégée.

L'exemple du Fonds de Développement Local au **Parc National d'Odzala-Kokoua**, République du Congo

(Photo A. Trégourès)

A. Trégourès<sup>a</sup>, F. Bianen<sup>a</sup>, E. Koussafoula<sup>b</sup>, M. Makani<sup>b</sup>, M. Jampy<sup>b</sup>, C. Julve<sup>a</sup>, C. Vermeulen<sup>c</sup>

<sup>a</sup> Nature+ asbl, Gembloux, Belgique

<sup>b</sup> African Parks, Johannesburg, Afrique du Sud / Fondation Odzala-Kokoua-Lossi, Mbomo, République du Congo

<sup>c</sup> Université de Liège, Gembloux Agro-bioTech, Belgique

*Doté depuis 2012 d'un mécanisme volontaire de **partage des bénéfices**, le Parc National d'Odzala-Kokoua a récemment expérimenté une structure plus participative, inspirée de la législation congolaise développée dans le cadre des concessions forestières.*

*Cette nouvelle structure de Fonds de Développement Local capitalise sur l'expérience acquise par les entreprises forestières aménagées. Elle propose une adaptation du cadre légal au contexte spécifique d'une aire protégée, tout en assurant l'équité du partage de la rente issue des activités commerciales développées par le parc et ses partenaires.*

*Après près d'un an de mise en oeuvre, des recommandations pour l'adaptation de ce mécanisme à des contextes similaires sont proposées, à la fois en termes d'étapes à suivre que d'écueils à éviter.*

## La responsabilité sociale des aires protégées

Comme toute entreprise ou institution liée à la gestion ou à l'exploitation des ressources naturelles, les gestionnaires d'aires protégées sont aujourd'hui amenés à réfléchir à leurs **responsabilités sociales**.

En zone rurale, les infrastructures sociales sont souvent distantes et de moindre qualité, et les opportunités d'emploi rares. Les villageois se tournent donc fréquemment vers la commercialisation de ressources forestières pour couvrir les besoins du quotidien ou les urgences ponctuelles, et ainsi se monétariser. Par essence, les activités de conservation vont contraindre ces activités. L'accès à certaines zones est restreint, tandis que la récolte ou commercialisation de ressources spécifiques sera limitée. En conséquence, les communautés vivant en périphérie des aires protégées se trouvent parfois écartelées entre des besoins légitimes de développement et une législation localement plus contraignante.

Pour être légitime dans son action, s'assurer du soutien des populations et limiter la pression croissante qu'une économie mondialisée fait peser sur des ressources rares, les gestionnaires d'aires protégées doivent pouvoir répondre à certaines demandes sociales :

- En termes d'**opportunités d'emploi**, en adoptant une politique de recrutement tournée prioritairement vers une main d'œuvre locale et en améliorant les opportunités de recrutement (par exemple grâce à des formations professionnalisantes assurant une montée en compétence des populations locales)<sup>1</sup> ;
- En accompagnant le **désenclavement** des zones rurales, en complétant les efforts de l'administration locale en matière de développement d'infrastructures communautaires (réhabilitation d'écoles, de routes, construction de forages, etc) ;
- En **répartissant de manière équitable** les fruits des activités de conservation, et, en premier lieu, les bénéfices économiques générés par les activités commerciales de l'aire protégée.

[1] Vermeulen, C., Trégourès, A., Koussafoula, E., Julve, C., 2023. Le compagnonnage comme stratégie de lutte contre la pauvreté et le braconnage en périphérie des aires protégées. L'exemple du Parc National d'Odzala Kokoua Congo Brazzaville. Field brief. Ecofac VI (UE), Nature +, African Parks (AP), Fondation Odzala-Kokoua-Lossi (FOKL).



## Les « Fonds de Développement Locaux », une initiative des entreprises forestières applicable aux aires protégées

Les Fonds de Développement Villageois, Locaux, Communautaires, constituent une forme de **répartition des bénéfices** liés à l'exploitation d'une ressource. Depuis 2020, en République du Congo, toute concession forestière aménagée a l'obligation de mettre en place un mécanisme de partage des bénéfices (certaines entreprises certifiées ayant pris cette initiative bien plus tôt, comme la CIB dès 2007).

Du côté des aires protégées, la loi laisse aux gestionnaires le choix de la création ou non d'un tel mécanisme, ainsi que de la forme qu'il prendrait. Ainsi en 2012, grâce à l'initiative de l'opérateur touristique Congo Conservation Company (CCC), le Parc National d'Odzala-Kokoua se dotait d'un Fonds de Développement Communautaire (FDC). Construit sur la base des tous premiers arrêtés encadrant les fonds gérés par les entreprises forestières, il a permis d'initier un partage de la rente issue des activités touristiques auprès des 54 villages et centres urbains localisés en périphérie de l'aire protégée. Toutefois, plusieurs biais et incohérences sont progressivement apparus :

- Au niveau de la **transparence** : une absence de critères objectifs de financement des projets, une absence de communication à propos des montants disponibles sur le fonds (favorisant la suspicion), un flou dans la définition des activités couvertes par les « frais de fonctionnement » (accentuant les risques de mauvaise gestion), ainsi que des cas d'accaparement des financements par des parties-

prenantes autres que les communautés ;

- Au niveau de l'**identification, de la mise en œuvre des projets et de la mesure de leur efficacité** : aucune réelle structure de gestion, une absence d'indicateurs de performance technique ou financière et d'une procédure de suivi des projets, définissant un rythme, un budget, des responsabilités ;
- Au niveau de l'**implication** des différentes parties-prenantes : l'absence des principaux bailleurs de fonds (les opérateurs touristiques) dans la gestion du fonds, une **faible responsabilisation** des communautés dans le montage des projets, dans la procédure de sélection ainsi que dans le suivi des projets financés.

### Adapter le cadre légal au contexte spécifique d'une aire protégée

L'expérience passée acquise lors de la gestion du FDC, couplée aux amendements apportés par les entreprises forestières à leurs propres mécanismes de partage de bénéfices, ont récemment permis aux équipes de Nature + et de la Fondation Odzala-Kokoua-Lossi (FOKL) de structurer un nouveau « Protocole de gestion du Fonds » prenant mieux en compte les **spécificités d'une aire protégée** et avec pour principes, ceux d'accroître l'implication des diverses parties-prenantes tout en s'accordant autant que possible avec la législation existante.

Dans le cas des concessions forestières, la loi impose la création d'un « **conseil de concertation** » afin de gérer la « Série de Développement Communautaires »



La rédaction de projets débute par l'identification des problèmes prioritaires, suivie d'une formation en montage de projets. Les participants comprennent ainsi le fonctionnement du mécanisme de soumission de projet et, plus largement, les liens entre les activités touristiques, la conservation et la création de projets d'appui au développement (Photo I. Galera).

(SDC) de chaque unité forestière d'exploitation. Elle est chargée d'établir le plan de gestion de la SDC, de définir les types de projets à appuyer, leurs conditions de financement, les activités, le calendrier, le budget... De très nombreuses parties-prenantes sont impliquées : les communautés représentent près d'1/3 de la quarantaine de participants, le reste provenant majoritairement d'administrations décentralisées et déconcentrées, auxquels s'ajoutent quelques partenaires et représentants de l'entreprise forestière. Deux structures sont placées sous la supervision du conseil de concertation : la coordination technique et le comité d'évaluation interne.

La **complexité de cette structure**, son nombre élevé de membres, l'omniprésence de l'administration... sont à la source des nombreux biais mentionnés plus haut, se traduisant par des relations de pouvoir déséquilibrées, des fonctions opaques, des projets peu pertinents et limitant l'implication des communautés.

En 2020, lors de la révision de leur accord de partenariat, le Gouvernement du Congo et African Parks prévoyaient la création d'un Fonds de Développement Local, version améliorée du FDC créé près d'une décennie plus tôt. Les adaptations proposées et aujourd'hui mises en œuvre visaient à donner aux populations des villages périphériques une **voix prépondérante dans la gestion de ce mécanisme** et à favoriser le financement de projets conçus par les communautés elles-mêmes. Du fait du vide juridique relatif au cas des aires protégées, la structure des Fonds de Développement Locaux des entreprises forestières a été reprise et simplifiée, de manière à se focaliser sur les **fonctions essentielles**, à limiter les frais de fonctionnement et, de la sorte, à accroître la part des fonds investis dans la mise en œuvre de projets.

Quelques résultats de mise en œuvre sont présentés en [Figure 1](#).

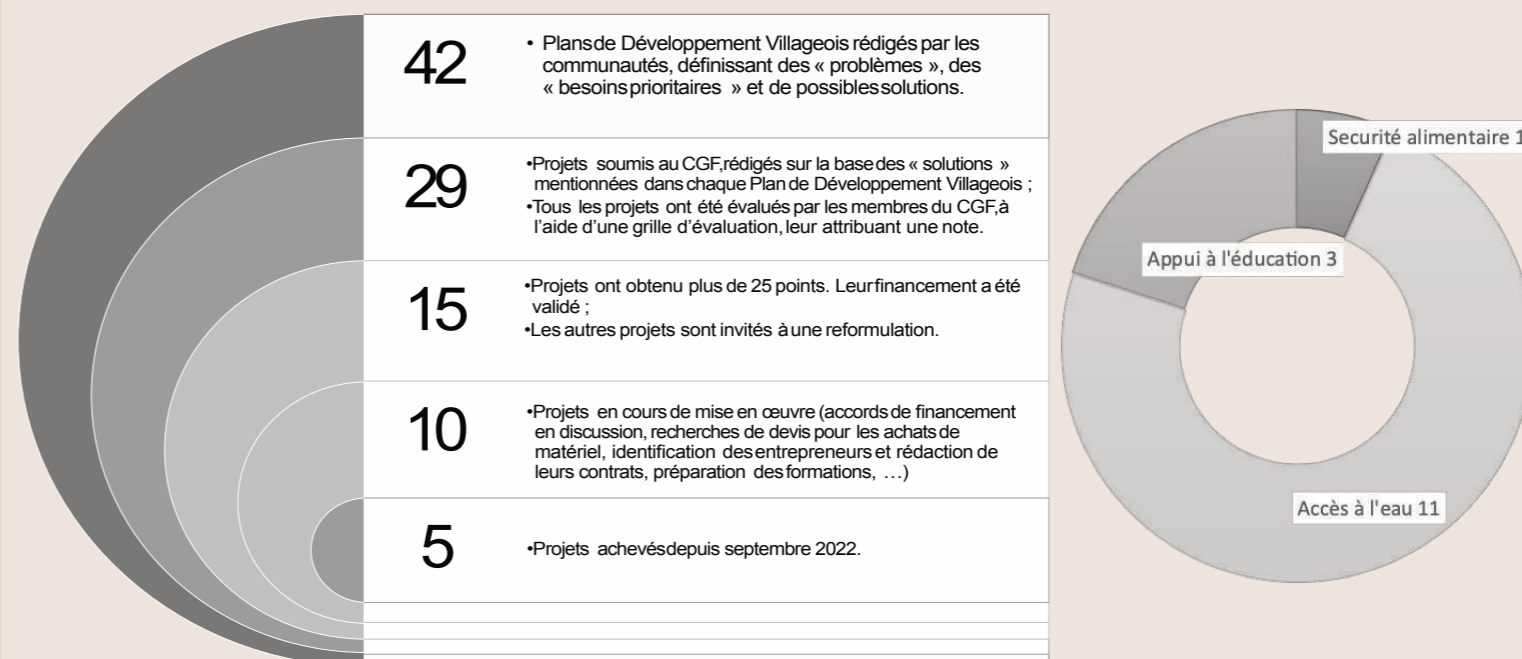


Figure 1 : bilan des appuis apportés par le Comité de Gestion du Fonds, de septembre 2022 à avril 2023

Comme pour les entreprises forestières, la « gestion » du fonds est distincte de « l'appui technique » et du « suivi et évaluation » :

- Un **Comité de Gestion du Fonds** (CGF) assure des fonctions similaires au « conseil de concertation » des entreprises forestières. Il est limité à huit membres :
  - ▷ La **présidence** est assurée de manière alternée par deux représentants des communautés, par ailleurs aussi membres du Conseil d'Administration (CA) de la Fondation Odzala-Kokoua-Lossi (FOKL) ;
  - ▷ La **vice-présidence** est assurée par le Directeur du

Parc. Deux autres représentants de l'aire protégée se chargent des **fonctions administratives** (secrétariat et comptabilité) ;

- ▷ Les trois représentants des **conseils départementaux** garantissent la cohérence entre les projets financés, les plans de développement locaux des départements périphériques et les initiatives mises en œuvre par d'autres partenaires (entreprises forestières notamment) ;
- ▷ Les **opérateurs touristiques**, membres d'associations villageoises de la périphérie et autres acteurs pertinents sont observateurs ;



- Le **Conseil d'Administration (CA)** de la FOKL, définit les grandes orientations de gestion du parc et supervise les activités du CGF. Toute la documentation produite ou amendée par le CGF (ex : rapports financiers, procédures d'évaluation des projets) doit ensuite être validée par le CA ;
- La **soumission de projets** est réalisée par les communautés, avec l'appui des techniciens du parc, selon la méthode de rédaction de « Plans de Développement Villageois », laquelle permet d'identifier collectivement et de hiérarchiser des « besoins prioritaires » et des solutions possibles, exprimées sous forme de projets. Leur mise en œuvre est assurée en interne, de manière à limiter les frais de fonctionnement, tout en comptant parfois sur la présence des deux représentants des communautés ;

- Le **suivi et évaluation** est assuré par les deux représentants des communautés, soit de leur propre initiative, soit lors de missions spécifiques menées avec les équipes du parc ;
- Les **règles de gestion** sont précisées dans un protocole, encadrant les responsabilités des parties-prenantes, les procédures comptables, la méthode de rédaction des projets, etc.

### Etapes clés de la mise en œuvre d'un mécanisme de partage de bénéfices

En adaptant la législation au cas spécifique d'une aire protégée, la participation de toutes les parties-prenantes a été favorisée, leurs fonctions et responsabilités ont été ré-équilibrées. En outre, le nombre d'acteurs a été restreint, de manière à faciliter les prises de décision et à conserver la **flexibilité** nécessaire au fonctionnement d'un fonds aux

#### 1. Diagnostic



- Quelle est la **législation** (structure, acteurs, fonctionnement, documents cadre) ? Quelle flexibilité possible ? D'autres initiatives similaires existent-elles ? Quelles sont leurs forces et faiblesses ?
- Quels seront les **ressources**, montants disponibles, rythme et homogénéité des versements ?
- Quelles sont les **parties prenantes** à impliquer, leurs responsabilités possibles, les avantages et inconvénients de leur implication (observateur, partie-prenante de la gestion, co-signataire, ...) ?
- Quels seraient les types de **bénéficiaires** (individus, ménages, groupements, communautés villageoises, groupes de villages, ...) ? Combien seraient-ils ? À quel rythme pourraient-ils proposer un projet ?
- Quels **projets** envisageables (bourses d'étude, entrepreneuriat, infrastructures sociales, appuis agricoles, ...) ?

#### 2. Concertation



- Avec les **communautés** : employer une approche participative afin d'établir leurs besoins prioritaires et hiérarchiser ces besoins (ex : méthodologie de rédaction de Plans de Développement Villageois) ; proposer des règles d'attribution des projets, des types de potentiels bénéficiaires et des catégories de projets finançables ;
- Avec les **acteurs** abondant sur le fonds et les autorités locales : identifier leurs attentes en termes d'implication, de types de projets à appuyer, de structure et de mode de gestion du fonds ;
- Avec les **autorités** de tutelle : s'assurer de leur connaissance du projet, les tenir régulièrement informées des avancées et difficultés.

#### 3. Rédaction



- Du **protocole de gestion** (principes de subvention, structure de gestion, clé de répartition des fonds disponibles, moyens de fonctionnement, parties-prenantes, responsabilités de la structure et des acteurs impliqués, procédures comptables, rythme de réunions et rythme de suivi, de rapportage, redevabilité, mécanismes de participation et de transparence, ...) ;
- Des **documents de suivi** (calendrier et budget annuel, mécanisme de suivi technique et financier des projets validés, bases de données, fiches de suivi de stocks, ...) ;
- Des **annexes** au protocole de gestion (canevas de soumission de projet, contrats de financement, fiches de soumission de projets, critères d'éligibilité et grille de notation des projets soumis, canevas de rapport, ...).

#### 4. Validation



- **Présentation** du protocole auprès des différentes parties-prenantes ; organisation de séances de discussion et intégration des amendements ;
- **Pré-validation** auprès de l'autorité de tutelle ;
- **Expérimentation** de l'ensemble de la procédure : organisation d'une première réunion « inaugurale », identification, validation et suivi de projets pilotes, mise à jour de la procédure à la suite des premières expériences ;
- **Communication** de la version finale de la procédure.

Figure 2 : 4 étapes de la mise en œuvre d'un mécanisme de partage de bénéfices

(Photo A. Trégourès)

ressources limitées. Sa mise en œuvre a suivi **4 étapes** clés, précisées dans la **Figure 2**, sortes de grandes lignes directrices à adapter au contexte de chaque aire protégée.

### Erreurs à ne pas commettre

Les **4 thèmes** ci-dessous forment une synthèse des biais soulevés à la fois par IDL group<sup>2</sup> lors de son analyse des Fonds de Développement Locaux des

entreprises forestières et par Nature + lors de son diagnostic du fonctionnement du Fonds de Développement Communautaire du PNOK. Le protocole actuellement utilisé au parc corrige l'essentiel de ces biais.

#### Absence de transparence



- Absence de communication sur les **fonds** disponibles et les niveaux de **décassement** ;
- Imprécisions liées aux **procédures** de soumission de projet et aux **critères** de validation et de financement ;
- Absence de négociation et de communication sur les **conséquences** en cas de mauvaise gestion, au niveau d'un projet comme au niveau de l'organe gestionnaire du fonds.

#### Déséquilibre des relations de pouvoir



- Absence des **communautés** ou présence symbolique, dans les instances de prise de décision ;
- Auto-dépréciation des membres des communautés, limitant leur **prise de parole**, accentuée par des difficultés d'expression en français, de lecture et compréhension de documents techniques ;
- Faible **implication** des communautés dans la rédaction et soumission de projets ;
- Attribution imprécise des **responsabilités** aux différents membres gestionnaire du fonds ;
- Omniprésence d'un **acteur influent** (bailleur, autorité locale, conservateur, etc) ;
- Centralisation par un acteur d'un trop grand nombre de **rôles** (appui technique, validation, suivi, évaluation, gestion financière, ...) ;
- Implication d'un **trop grand nombre** de parties-prenantes, limitant le dialogue et accentuant les prises de positions extrêmes ;
- Position naïve, aveugle aux **enjeux de pouvoir** à l'intérieur des communautés et considérant celles-ci comme « homogènes ».

#### Faible pertinence des projets



- Décalage entre le contenu des projet et les **besoins prioritaires** qu'ils sont sensés rencontrer ;
- Financement « d'activités alternatives » sans analyse préalable du fonctionnement de la **filière** ;
- Préférence des communautés pour des projets à la **logique éculée** (exemple : élevage comme alternative à la chasse) mais qui ont longtemps connu la préférence des bailleurs ;
- Activités en décalage avec les **compétences locales** (ex : pisciculture) ;
- Situations de **collaboration forcée** (ex : pépinières collectives) ;
- **Mise en commun** de matériel, ressources ou terres à l'encontre des logiques individuelles ;
- Projets **incompatibles avec la conservation** (ex : projets agricoles avec dotation de tronçonneuses) ;
- Projets **exposés aux conflits hommes-faune** (ex : création d'une bananeraie dans une zone de conflits avec les grands singes).

#### Manque de constance de l'appui



- Absence d'**accompagnement** dans le montage de projet, de formations en gestion de projet, d'appuis techniques, de suivi comptable ;
- Cas d'**accaparement** de fonds ou de matériel par des personnes d'influence, en particulier lorsque des fonds sont remis directement aux communautés ;
- Absence de **contrôle** de l'utilisation des frais de fonctionnement, tant au niveau du projet qu'au niveau de l'organe de gestion du fonds.

Figure 3 : écueils à éviter lors de la création d'un mécanisme de partage de bénéfices

(Photo I. Galera et A. Trégourès)

[1] The IDL group, 2015. *Note succincte d'analyse des Fonds de Développement Local dans le secteur forestier*. Assistance technique en appui au fonctionnement des Fonds de Développement Local (FDL) en République du Congo.



## En conclusion

Fruit d'échanges avec les principaux acteurs de la conservation et du développement (communautés, gestionnaires du parc, opérateurs touristiques, administrations responsables du développement local, autorités locales, ...), le nouveau protocole de gestion du Fond de Développement Local au Parc National d'Odzala-Kokoua structure un mécanisme de partage des bénéfices d'une manière unique au Congo. Il donne en effet un **rôle essentiel aux communautés**, lesquelles siègent à la présidence du fonds par l'intermédiaire de leurs représentants, et dirige les financements vers des **projets répondant aux besoins prioritaires**. Identifiés par les villages eux-mêmes, ces projets sont essentiellement tournés vers des infrastructures sociales, bénéficiant au plus grand nombre.

Développé en périphérie d'une aire protégée, ce protocole vient proposer une **structure complémentaire à celle prévue par la législation** dans le cadre de l'exploitation forestière. Cependant, quelques leçons peuvent encore en être tirées :

- À l'inverse des concessions forestières, une aire protégée génère très peu de revenus et le nombre de villages pouvant annuellement bénéficier de projets est donc limité. Afin de permettre à tous les villages de la périphérie de bénéficier d'une partie de la rente, les projets financés doivent être **abordables au regard du nombre de bénéficiaires potentiels**, par exemple en se focalisant sur la réhabilitation d'infrastructures sociales ou sur des formations professionnalisantes ;
- Le temps, le personnel et les moyens logistiques investis dans le montage et le suivi des projets peuvent rapidement être sous-estimés. **Capitaliser sur les moyens possédés par la structure d'appui à l'aire protégée** (véhicules, personnel) permet de limiter le montant des frais de fonctionnement qui consomment habituellement une trop grande part de l'argent disponible ;
- En comparaison aux structures imposées par la législation aux entreprises forestières, le Comité de Gestion du Fonds (CGF) structuré au Parc National d'Odzala-Kokoua est une **structure simplifiée**. Plus polyvalente, le nombre limité de membres la rend plus flexible et fluidifie les échanges entre des membres d'origines sociales variées ;
- Pour limiter les **risques d'accaparement des financements** par des acteurs dominants au détriment de groupes sociaux défavorisés, le CGF leur a réservé une enveloppe spécifique, correspondant à 20% du montant total disponible sur le Fonds. Il s'avère néanmoins que cette enveloppe est difficilement mobilisable par ces groupes ; il importe donc de veiller particulièrement à les appuyer dans la formulation de projets. Enfin, les critères d'attribution de cette enveloppe spécifique peuvent être adaptés (projets à portée culturelle, rythme d'attribution de projets, ...).



Etape essentielle dans la formulation d'un mécanisme de partage de bénéfices, la consultation des parties-prenantes permet d'identifier les attentes de chaque groupe social, leurs relations aux autres acteurs ainsi que les barrières à leur implication (photo A. Trégourès).

### , Pour citer cette field brief :

Trégourès, A., Bianen, F., Koussafoula, E., Makani, M., Jampy, M., Julve, C., Vermeulen, C., 2023. *Pistes pour la mise en œuvre d'un mécanisme de partage de bénéfices en périphérie d'une aire protégée. L'exemple du Fonds de Développement Local du Parc National d'Odzala-Kokoua, Congo Brazzaville*. Field brief, Ecofac VI (UE), Nature +, African Parks (AP), Fondation Odzala-Kokoua-Lossi (FOKL).

Cette publication a été produite avec le soutien financier de l'Union Européenne. Son contenu relève de la seule responsabilité de ses auteurs et ne reflète pas nécessairement les opinions de l'Union Européenne.

Pour d'autres ressources bibliographiques liées au Parc National d'Odzala-Kokoua : <https://orbi.uliege.be> <https://www.observatoire-comifac.net/library>