

**SYNERGIES Audit & Conseils**  
*Représentant Arthur Andersen*

3, Place de l'Indépendance – Immeuble SDIH  
B.P. 22828 – DAKAR. – Tél. : 849.19.19 – Fax 849.19.09

**ETUDE POUR LA MISE EN PLACE D'UNE STRUCTURE  
AUTONOME DE GESTION DU PARC NATIONAL  
DU NIOKOLO KOKO**

**RAPPORT D'ETAPE SUR LES SCENARI DE  
REFORME INSTITUTIONNELLE**



L'objectif de ce rapport étant avant tout de servir de cadre de discussions pouvant ensuite déboucher sur des orientations précises pour faciliter la prise de décisions par les autorités compétentes, nous n'avons pas jugé utile de donner tous les détails techniques concernant le fonctionnement des différentes formes juridiques envisageables.

Nous pourrions cependant si besoin est, apporter toutes les précisions utiles lors de la tenue de l'atelier.

Nous rappelons également que les éléments détaillés du scénario retenu sont du ressort de la deuxième phase de notre mission (phase de conception) alors que l'appui à la mise en place est prévu dans la troisième et dernière phase.



Nous restons à votre disposition pour vous apporter toutes les précisions qui seront jugées utiles sur le contenu de ce rapport, et dans l'attente, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Coordonnateur, l'expression de notre considération distinguée.

**SYNERGIES AUDIT & CONSEILS**  
Représentant **ARTHUR ANDERSEN**

**Libasse DIAGNE**  
*Associé*

## SOMMAIRE

	<i>Pages</i>
<b>1. RAPPEL DU CONTEXTE ET DES OBJECTIFS</b>	<b>4</b>
1.1 PRINCIPAUX ELEMENTS DU CONTEXTE	4
1.2 RESUME DES PRINCIPALES PROPOSITIONS DE L'ETUDE SOCREGE	5
1.3 OBJECTIFS RETENUS	7
<b>2. DEMARCHES ET APPROCHES MISES EN OEUVRE</b>	<b>9</b>
2.1 DEMARCHE RETENUE	9
2.2 TRAVAUX EFFECTUES	9
<b>3. ELEMENTS D'ACTUALISATION DE L'ETUDE SOCREGE</b>	<b>11</b>
3.1 SUR LE PLAN JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL	11
3.2 SUR LE PLAN DES INFRASTRUCTURES	12
3.3 SUR LE PLAN DU SUIVI ECOLOGIQUE	12
3.4 SUR LE PLAN DES MOYENS DE SURVEILLANCE	13
3.5 SUR LE PLAN DU CONTEXTE SOCIO-ECONOMIQUE	13
<b>4. NOS APPRECIATIONS GENERALES</b>	<b>14</b>
4.1 SUR L'OPPORTUNITE DE LA CREATION DE LA SAGEP	14
4.2 SUR LA COMPREHENSION DE L'IDEE D'UNE SAGEP	15
4.3 SUR L'EVALUATION ECONOMICO-FINANCIERE DU PARC	17
4.4 SUR LE MODELE ECONOMICO-FINANCIER PROPOSE DANS L'ETUDE SOCREGE	19
<b>5. EXAMEN DES DIFFERENTS SCENARII D'EVOLUTION INSTITUTIONNELLE ENVISAGEABLES</b>	<b>24</b>
5.1 LES OPTIONS STRATEGIQUES ENVISAGEABLES	24
5.1.1 Rappel des points importants à prendre en compte	24
5.1.2 Partenariat stratégique	24
5.1.3 Stratégie de proximité	25
5.1.4 Stratégie de zonage	28
5.2 LE CADRE JURIDIQUE GENERAL	28
5.3 LE CHOIX DU MODELE ECONOMICO-FINANCIER	30
5.4 CONFIGURATION JURIDIQUE DE LA SAGEP	31
<b>6. CONCLUSIONS ET PROPOSITIONS</b>	<b>35</b>

## 1. RAPPEL DU CONTEXTE ET DES OBJECTIFS

La mission qui nous a été confiée est le prolongement de deux études précédemment effectuées dans le cadre du même projet :

- étude de faisabilité sur la réhabilitation du Parc National du Niokolo Koba (PNNK) confiée en 1994 à AFID ;
- étude pour la mise en place d'une structure autonome de gestion réalisée en 1997-1998 par les consultants Hubert Chailan et Mamadou DIALLO pour la SOCREGE.

Cette dernière étude a recommandé la mise en place d'une structure autonome de gestion du PNNK et proposé des termes de référence pour une mission d'appui à sa mise en place. Les principales conclusions et recommandations de cette étude seront évoquées et résumées dans les développements qui suivent mais la lecture complète du rapport constitue un préalable pour une bonne compréhension des questions évoquées dans le présent rapport.

### 1.1 PRINCIPAUX ELEMENTS DU CONTEXTE

Le Parc National du Niokolo-Koba a été créé en tant que réserve de chasse en 1926, réserve forestière en 1951 et réserve de faune le 19 avril 1953. Il a été érigé en Parc National en 1954, élargi par décrets successifs en 1962, 1965, 1968 et 1969. Sur le plan international, il a été reconnu Réserve de la Biosphère par le "Man" de l'UNESCO et le Programme pour la Biosphère. Il figure sur la liste "Héritage Mondial" depuis 1981.

Situé à une altitude de 16 à 311 mètres, le PNNK couvre une superficie de 913 000 ha, avec une végétation variant du type soudanien au type guinéen, avec une prédominance de la savane. Pour la faune il a été recensé près de 80 espèces animales, 330 espèces d'oiseaux, 36 types de reptiles, 20 variétés d'amphibiens, 60 catégories de poissons et de nombreux invertébrés.

Ce site important souffre cependant de problèmes d'entretien et de maintenance avec notamment une décroissance drastique du budget alloué par l'Etat qui est passé en quelques années de 30-40 millions de F CFA à seulement 3-4 millions de FCFA.

Il est communément admis que le potentiel du PNNK n'est pas maintenu et exploité de façon satisfaisante depuis de nombreuses années.

Les principales actions entreprises pour la maintenance et la revalorisation du PNNK au cours de ces dernières années sont inscrites dans deux projets financés dans le cadre de la coopération avec la France et l'Union Européenne :

- le Projet FAC/FFEM, d'une part ;
- le Projet FED Niokolo-Badiar, d'autre part.

Pour le projet FAC/FFEM deux conventions de subvention de 450 millions de FCFA chacune ont été signées pour réhabiliter et revaloriser le PNNK en deux phases :

- une phase préliminaire pour mettre en œuvre des mesures d'urgence et surtout procéder aux réformes institutionnelles jugées nécessaires ;
- une phase de réalisations effectives s'étendant sur trois ans.

La réalisation de la seconde phase est cependant liée à des conditions suspensives liées aux réformes institutionnelles jugées nécessaires.

C'est au titre de la phase préliminaire que les deux études précédemment évoquées (étude AFID et étude SOCREGE) ont été financées.

## ***1.2 RESUME DES PRINCIPALES PROPOSITIONS DE L'ETUDE SOCREGE***

Les conclusions de cette étude ont été préparées par une approche participative et en tenant compte de certains facteurs spécifiques comme le processus de décentralisation administrative (régionalisation), de l'analyse des différentes catégories d'intervenants et du contexte créé par la cession des réceptifs hôteliers de Simenti et Niokolo Koba à des privés. Elles peuvent se résumer comme suit :

- maintien de l'Etat dans son rôle de propriétaire de l'entité écologique, de surveillance et de contrôle ;
- concession de la gestion économique et commerciale à une structure autonome de gestion suivant des modalités juridiques à définir et tenant compte de la nécessaire implication des entités décentralisées, des populations riveraines et des opérateurs économiques de la région.

La viabilité économique et financière a été évaluée sur la base d'un modèle axé sur :

- un objectif d'entrées annuelles passant de 2 500 à 12 000 sur un horizon de 3 à 5 ans ;
- une estimation de revenu net moyen de 10 000 FCFA par visiteur ;
- la participation financière des réceptifs hôteliers suivant une quote-part fixe et une quote-part variable au delà de 2 500 entrées ;

- la participation financière des amodiataires pour un montant fixe dépendant de la localisation en périphérie MAB ou en dehors ;
- une estimation forfaitaire des frais de personnel (1 150 000 FCFA par mois), des frais de fonctionnement (500 000 FCFA par mois) et de la dotation aux amortissements (6 000 000 FCFA par an) ;
- une estimation du budget d'entretien à un taux plancher de 40% du chiffre d'affaires.

Toutefois, les consultants ont estimé dans leur rapport que le modèle financier proposé repose sur une méthode très "minimisante" et n'a pas d'autres prétentions que d'évaluer la consistance du budget d'entretien. Celui-ci ressort, dans la cinquième année, où l'objectif de 12 000 entrées est supposé atteint, à un montant de 63 320 000 FCFA (40% du chiffre d'affaires de 158 300 000 FCFA).

Les conclusions de l'étude SOCREGE ont été soumises aux différentes catégories d'acteurs pour recueillir leurs avis et leurs observations à travers cinq ateliers :

Atelier n°	Thème	Acteurs concernés - Participants
1	▪ Rôle de l'Etat dans l'autonomisation de la gestion de ses parcs.	▪ Conservateurs des réserves et parcs nationaux.
2	▪ Bases juridico-institutionnelles d'une structure de gestion autonome du parc.	▪ Représentants des institutions et administrations concernées.
3	▪ Environnement juridique territorial.	▪ Représentants services techniques et administratifs de la région de Tambacounda.
4	▪ Valorisation et exploitation économique du PNNK.	▪ Elus locaux, opérateurs économiques et groupements de base de la région de Tambacounda.
5	▪ Valorisation et exploitation économique du PNNK.	▪ Professionnels du tourisme. ▪ Tours Operators.

Certains points spécifiques ont été développés suite à ces ateliers :

- la nécessaire implication des populations locales dans le processus envisagé, jusqu'à une participation effective au capital de la structure autonome de gestion ;
- l'institutionnalisation de la périphérie MAB du parc ;
- la création d'un comité d'orientation ;
- la nécessité d'élaborer un plan de gestion du parc ;
- les mesures d'accompagnement nécessaires pour :
  - le désenclavement de la région de Tambacounda,
  - la promotion touristique du parc,
  - l'amélioration de l'offre des réceptifs hôteliers.

### **1.3 OBJECTIFS RETENUS**

Les termes de référence de la mission qui nous a été confiée ont retenu les trois prestations ci-après :

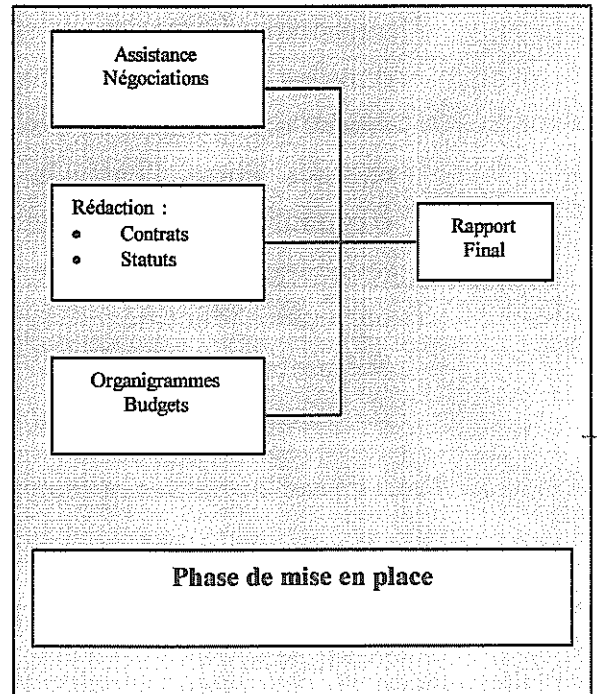
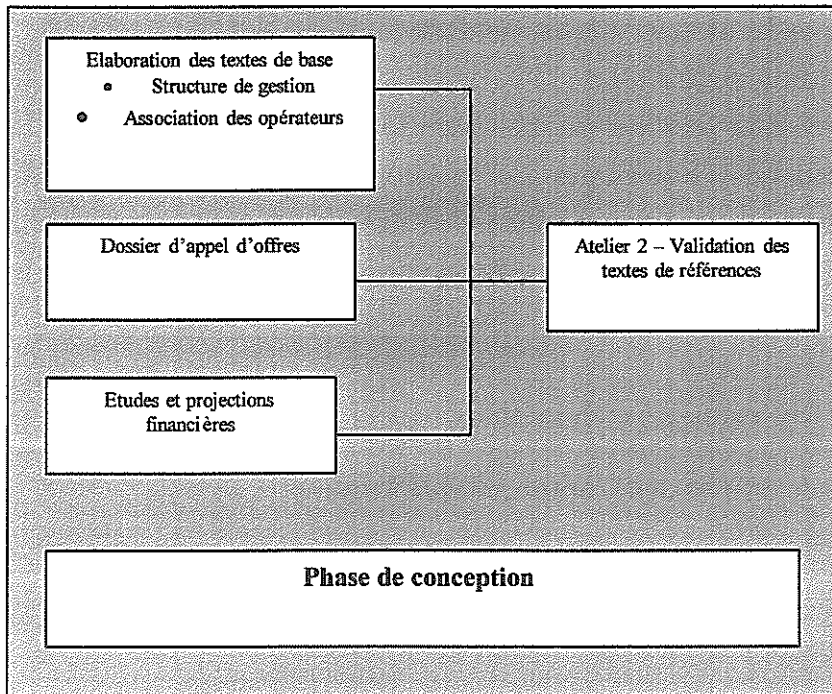
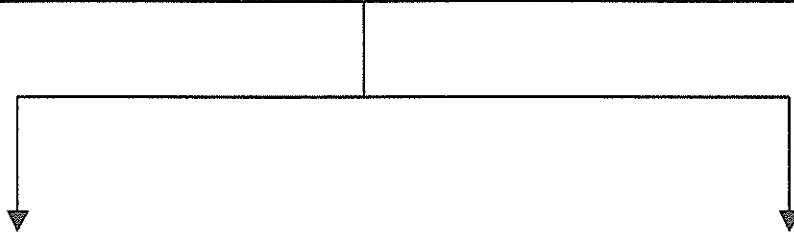
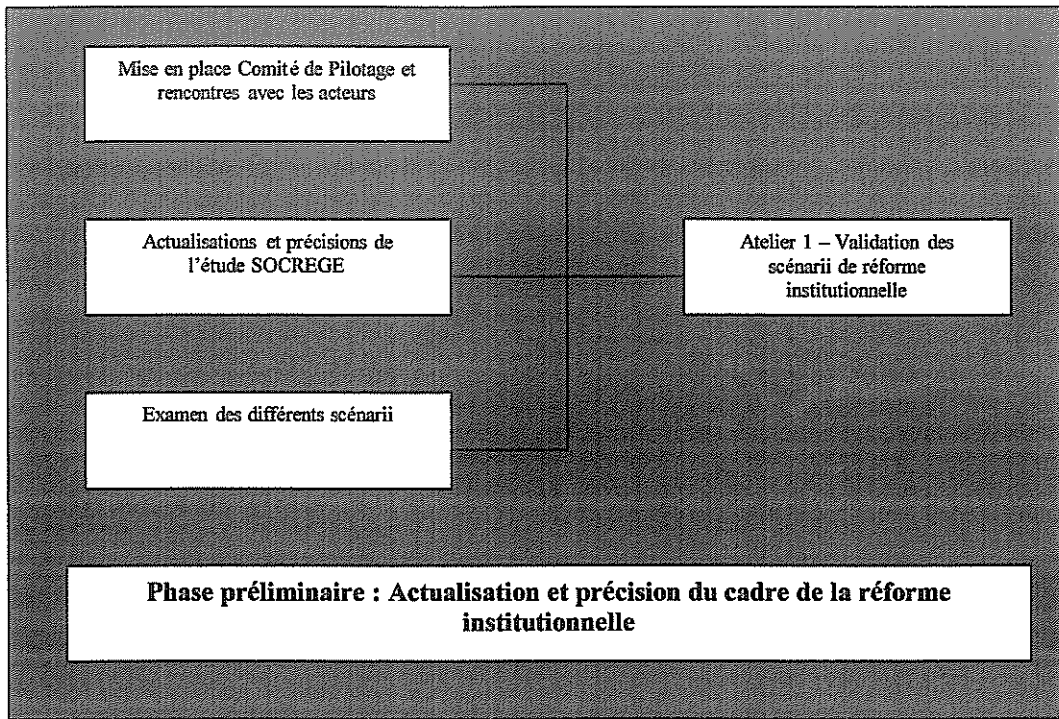
#### **1. Pour la structure autonome de gestion**

- étude sur les conditions de faisabilité et de viabilité financière de la structure autonome de gestion dans le cadre du développement de la filière touristique dans les régions de Tambacounda et de Kolda ;
- étude prospective et concertation autour de l'élaboration des cahiers de charges entre l'Etat, la structure autonome de gestion, les opérateurs économiques concernés et les communautés rurales ;
- rédaction des statuts de la structure autonome de gestion en fonction du partenaire identifié ;
- élaboration des termes de la concession ;
- soumission des propositions aux autorités compétentes.

#### **2. Pour l'association des opérateurs locaux et des Communautés Rurales**

- appui à la création et à l'organisation de l'association ;
- appui à la valorisation et à l'amélioration des capacités financières et techniques ;
- recherche de financement ;
- diagnostic sur la viabilité effective de l'association et du montage de concession proposé.

#### **3. Appui à la mise en place de la structure autonome de gestion.**



## 2. DEMARCHES ET APPROCHES MISES EN OEUVRE

### 2.1 DEMARCHE RETENUE

Nous avons considéré, pour notre démarche, qu'il était nécessaire :

- de poursuivre l'approche participative retenue dans les deux précédentes études AFID et SOCREGE ;
- d'assurer la continuité avec l'étude SOCREGE par l'intégration d'un des deux consultants l'ayant effectué, Mr Mamadou DIALLO, à notre équipe ;
- d'actualiser certains points de l'étude SOCREGE du fait qu'elle datait déjà de plus d'un an au moment du lancement de la consultation pour la présente étude ;
- de préciser plus clairement le cadre juridique de la réforme institutionnelle proposée.

Nous avons de ce fait, estimé indispensable de prévoir une étape préliminaire avant les trois prestations prévues dans les termes de référence citées au point 1.2 ci-avant.

L'approche d'intervention finalement retenue est donc schématisée sur la page ci-contre.

### 2.2 TRAVAUX EFFECTUES

Pour la réalisation de la phase préliminaire nous avons dans un premier temps examiné l'ensemble des rapports et de la documentation disponibles : rapport AFID, rapport SOCREGE, minutes des cinq ateliers organisés dans le cadre de la précédente étude, divers rapports d'activité de la DFN et du projet FAC/FFEM, recherches documentaires via Internet, etc....

Par la suite, nous avons entamé les premières consultations à Dakar. Deux sorties de terrain ont été effectuées dans les régions de Tambacounda et de Kolda et dans le Parc. Les consultants ont rencontré les acteurs réels et potentiels qui interviennent dans le PNNK et sa périphérie. Certaines infrastructures de base (pistes, gués) et des réceptifs (hôtels, campements) ont été visités.

Enfin, une deuxième série de rencontres a été organisée à Dakar pour terminer la liste des personnalités et personnes ressources à consulter. Ainsi, les consultants ont pu recueillir auprès des autorités et des différents acteurs leurs avis sur l'intérêt du projet et les enjeux, identifier leurs craintes, leurs souhaits et leurs attentes et obtenir leur adhésion à la structure autonome de gestion.

Des travaux d'analyse et de synthèse ont dans un dernier temps été effectués en nos bureaux avec l'ensemble des spécialistes requis (juristes, financiers, spécialiste des questions environnementales et du PNNK) pour élaborer les conclusions finales de la phase préliminaire de la mission.

### 3. ELEMENTS D'ACTUALISATION DE L'ETUDE SOCREGE

Pour l'essentiel les données de base de l'étude SOCREGE demeurent valides. Nous avons cependant identifié un certain nombre de développements nouveaux qui méritent d'être pris en compte.

#### 3.1 SUR LE PLAN JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL

L'application de certaines recommandations de l'étude SOCREGE a abouti à la mise en place du Comité d'orientation du Parc national du Niokolo Koba dont la première action fut l'adoption du plan de gestion dudit parc le 09 novembre 2000. Cadre de référence de toutes les actions à mener dans le PNNK et sa périphérie, le plan de gestion vient ainsi combler un vide. Il servira de guide pour orienter utilement tous les acteurs réels et potentiels du parc. C'est d'ailleurs dans le cadre de sa mise en œuvre que fut institué le comité de gestion du Parc national de Niokolo Koba par arrêté n° 17/GRTC/ABM/ags du 23 mars 2001. D'autres comités dits consultatifs prévus par le plan de gestion tels le comité de formation et le comité de valorisation attendent d'être mis sur pied. S'agissant du comité scientifique, c'est celui qui a été institué au niveau national qui est compétent pour tous les parcs nationaux y compris le Niokolo Koba.

Par ailleurs, il a été créé à Tamba un cadre de concertation de tous les projets qui interviennent dans le parc pour harmoniser les actions, éviter la concurrence et créer les synergies nécessaires. C'est aussi l'objectif recherché par le Plan régional de développement intégré de Tambacounda élaboré par le conseil régional de Tambacounda dans un processus participatif avec l'appui du PNUD.

L'Agence régionale de développement qui a conduit tout le processus et s'active à sa mise en œuvre dans le cadre de la coopération décentralisée, joue un rôle fondamental dans la valorisation du parc et de sa périphérie. Il en est de même de l'inspection régionale du tourisme nouvellement mise en place à Tambacounda. C'est sous l'impulsion de l'inspecteur du tourisme que le syndicat d'initiative de la région commence à se restructurer. Déjà il a adopté ses statuts et son règlement intérieur, ainsi qu'un plan d'action dont le budget sera bientôt finalisé. C'est le prélude à une redynamisation de cette structure qui regroupe presque la totalité du secteur privé de la région de Tambacounda, y compris les professionnels du tourisme.

### **3.2 SUR LE PLAN DES INFRASTRUCTURES**

Après l'ouverture d'une piste périmétrale de 108 km, le projet FAC/FFEM a réorienté ses actions à l'intérieur du parc pour pérenniser certaines pistes, construire des gués ainsi que des postes de gardes pour renforcer les acquis du projet Niokolo Badiar.

A l'actif des deux projets il y a la construction et la réhabilitation des postes de gardes de Belly, Bira, Simenti, Damantan, Dalaba, Koulountou, Missira Gounass, Oubadji et Kalifourou.

Ces postes seront dotés d'équipements solaires déjà commandés pour la mobilité à l'intérieur du parc. Les pistes Dar Salam - Simenti, Lingué Kountou - RN 1 et six kilos - camp du lion sont en train d'être pérennisées. De même, il y a eu une reprise des pistes Niokolo - Gamon et Niokolo - Mansafara - Bangharé. Le Gué de Bafoulabé est en cours de réalisation alors que pour le passage Koba, le marché a déjà été conclu avec une entreprise de la place. Le projet FAC/FFEM s'est penché sur l'épineux problème de l'envahissement des mares par les végétaux. Une activité test consistant à déraciner toutes les plantes dans la mare de Kountadala a été menée. Si les résultats sont probants, l'initiative sera étendue à d'autres mares.

Pour l'accueil et l'hébergement, il faut noter la création du campement de Wassadou. S'agissant des réceptifs à l'intérieur du parc, si les services ont été améliorés pour l'hôtel de Simenti, c'est toujours le statut quo en ce qui concerne le dossier des ventes de Simenti et de Niokolo. Le camp du lion est également dépourvu d'eau potable et de sanitaires, d'où des efforts à faire.

### **3.3 SUR LE PLAN DU SUIVI ECOLOGIQUE**

Dans le cadre de la mise en œuvre du plan de gestion du PNNK des observations mensuelles sont effectuées pour connaître l'état de la faune dans le parc. De même des dénombrements aériens ont été faits en janvier, mars et mai 2001 et un dénombrement pedestre en avril 2001. Le suivi des éléphants a permis d'observer des traces en décembre 2000 tandis qu'en avril 2001, une carcasse sans défenses a été découverte, ce qui laisse penser que l'animal a été tué par des braconniers. En tout état de cause, jusqu'à présent, il n'y a que des traces qui ont été observées, ce qui justifie amplement le projet de renforcement de la population d'éléphants du parc à travers le transfert d'une cinquantaine d'éléphants du Parc National de l'Arli du Burkina Faso au PNNK.

Les éléphants devaient être transférés en principe courant novembre 2001 pour être parqués pendant un an dans la zone de Simenti avec une surveillance rapprochée avant d'être livrés à eux-mêmes. Un autre projet de suivi de l'élan de derby sera exécuté avec l'appui des Tchèques

Sur le plan de la recherche l'IRD et l'EISMV sont entrain de mener des études sur les espèces rares emblématiques et sur l'impact des feux.

Enfin, nous avons le projet "Rôneraies" qui est parti du constat de dégradation des rôniers dans le parc et à la périphérie et qui vise à diminuer l'impact de l'utilisation de la ressource, par la promotion de nouvelles techniques artisanales et la plantation. Le projet travaille avec les populations à la périphérie du Parc.

### ***3.4 SUR LE PLAN DES MOYENS DE SURVEILLANCE***

La réduction d'année en année de l'effectif du personnel a été mise en évidence par toutes les études antérieures. Pour pallier cette insuffisance, le renforcement du personnel de surveillance vient d'être effectué par la mise à disposition de 50 gardes du contingent pour deux ans. A l'expiration de ce délai, quinze parmi eux seront retenus comme gardes des parcs.

Pour le matériel, le projet FAC/FFEM a commandé deux véhicules dont un pour le conservateur, 33 vélos pour une bonne mobilité des gardes et du matériel de communication.

Tout ceci contribuera sans nul doute à renforcer les moyens de lutte anti braconnage. Mais il faut avouer que c'est loin du minimum requis pour assurer une surveillance correcte du parc.

### ***3.5 SUR LE PLAN DU CONTEXTE SOCIO-ECONOMIQUE***

Depuis décembre 2000, l'AFVP travaille à la mise en œuvre du plan de gestion du PNNK par l'appui conseil auprès des porteurs de projets, la formation et bientôt le financement de micro-projets initiés par les populations et agréés par les comités d'octroi. Cinquante dossiers ont déjà été répertoriés dont quinze pratiquement ficelés et concernent divers domaines d'activités : aménagement de bas fonds, maraîchage, embouche bovine, pharmacie vétérinaire, aviculture, apiculture et tourisme intégré.

## 4. NOS APPRECIATIONS GENERALES

Nous précisons ci-après les appréciations et réflexions tirées des travaux effectués à ce jour et qui peuvent avoir une certaine incidence sur les orientations à retenir pour la mise en place de la structure autonome de gestion du PNNK (SAGEP).

### 4.1 SUR L'OPPORTUNITE DE LA CREATION DE LA SAGEP

La création de la SAGEP est considérée de façon quasi unanime par les acteurs comme une nécessité et cela à juste raison, à notre avis. En effet, quelque soit l'angle d'analyse, la SAGEP s'avère souhaitable :

- Du point de vue de la préservation de la richesse écologique et de la biodiversité, il s'avère urgent de mettre en place des mécanismes qui permettent d'assurer un minimum d'entretien pour le parc pour garantir sa pérennité. Il est en effet clairement établi que la baisse drastique du budget alloué par l'Etat pour l'entretien du Parc – qui est passé, rappelons le, de 30-40 millions de FCFA à seulement 3-4 millions de FCFA en quelques années – ne peut perdurer sans remettre en cause les acquis essentiels qui avaient pu faire admettre le PNNK comme Réserve de la Biosphère par le "Man" de l'UNESCO et le Programme pour la Biosphère et le faire figurer sur la liste "Héritage Mondial" depuis 1981. Certes les actions initiées dans les projets FAC/FFEM d'une part, Niokolo Badiar d'autre part, ont permis de rectifier et corriger le cadre normal d'intervention pour l'entretien du Parc. Mais ces projets étant par définition limités dans le temps, il est d'une impérieuse nécessité qu'une structure puisse prendre le relais de façon autonome c'est à dire en assurant son auto-maintien grâce à des mécanismes qui généreront de façon durable les ressources financières pouvant permettre d'assurer l'entretien du PNNK.
- Du point de vue économique, le Parc est un élément essentiel pour la région de Tambacounda et plus particulièrement pour les populations riveraines. Or son potentiel a été très largement sous exploité ces dernières années faute d'une vision stratégique claire intégrant les besoins de préservation de la biodiversité, les actions nécessaires pour mettre en place des infrastructures appropriées en désenclavant la région et les options à prendre pour créer un véritable pôle de développement touristique dans la région.

## 4.2 SUR LA COMPREHENSION DE L'IDEE D'UNE SAGEP

Force pour nous est de reconnaître avoir relevé des ambiguïtés notables dans la compréhension que les différents acteurs ont de l'idée de la création d'une structure autonome de gestion. Ces ambiguïtés sont encore entretenues du fait que le concept même de la structure autonome de gestion est encore aujourd'hui d'une compréhension très large, et chaque catégorie d'acteurs en a une vision propre, en fonction de ses propres besoins, des problèmes spécifiques qu'elle rencontre, de ce qui l'arrange.

A l'extrême, cohabitent deux visions :

- Celle d'une structure de type certes autonome mais continuant à remplir une mission de service public, tournée essentiellement vers les populations riveraines d'une part, vers les objectifs de préservation de l'entité écologique d'autre part. Selon cette vision la notion de "structure autonome" l'emporte sur les impératifs de "gestion" au sens commercial du terme. Cette vision utilise en outre les arguments liés au processus de décentralisation mis en œuvre au Sénégal – avec l'adoption de la loi 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales, et la promulgation du décret n° 96-1134 portant application de cette loi – pour voir dans la SAGEP une sorte d'instrument au service des différentes collectivités locales intéressées.
- Celle d'une structure avant tout économique, à vocation privée et commerciale pour l'essentiel et devant notamment remplir des objectifs de rentabilité pour assurer sa pérennité.

Entre ces deux visions extrêmes se trouvent des perceptions plus ou moins intermédiaires :

- Celles de certains opérateurs économiques évoluant directement dans le Parc ou dans sa périphérie qui voient dans la structure autonome de gestion projetée une sorte d'instrument fédérateur pour tous ceux qui exercent des activités dans et autour du PNNK (c'est essentiellement au sein de ces opérateurs que la SAGEP est interprétée comme une sorte de Groupement d'Intérêt Economique ou GIE).

- Celles de certaines ONG ou bailleurs de fonds ayant déjà des programmes d'activités dans le Parc ou dans sa périphérie qui posent essentiellement des questions de liaisons, de relations entre la SAGEP projetée et leurs projets actuels.
- Celles spécifiques à certaines catégories professionnelles (personnel de la DPN, guides, amodiataires) qui peuvent poser des questions spécifiques sur la SAGEP....
- Celles de personnes avant tout intéressées par des considérations scientifiques et de préservation de la richesse écologique du Parc et qui peuvent s'interroger sur l'utilité d'une SAGEP, quand elles ne la voient carrément pas avec une certaine hostilité...

Un des constats majeurs qui se dégage pour nous, sur la base des travaux effectués à ce jour, est la grande diversité des acteurs autour du PNNK. Celle-ci explique en partie les ambiguïtés évoquées sur la compréhension variable du concept de SAGEP. L'approche consensuelle de validation par divers ateliers retenue dans le cadre de l'étude SOCREGE, qui n'est pas critiquable en soi, a peut-être renforcé ces ambiguïtés dans la mesure où, pour les besoins du consensus, tous les acteurs ont pu s'exprimer et ont de ce fait, des attentes importantes quant à la prise en compte de leurs préoccupations dans le schéma final qui sera retenu pour la mise en place de la SAGEP.

Or, sans rompre avec l'approche consensuelle, l'évolution même du projet rend aujourd'hui nécessaire une clarification du rôle des différents acteurs pour pouvoir passer des idées aux réalisations concrètes afin d'éviter de "courir pour rester sur place".

S'il est effectivement souhaitable de tenir compte des diverses préoccupations exprimées par les divers acteurs du Parc, les nécessités juridiques et économiques découlant des choix à faire pour le type de structure de gestion à mettre en place devraient être dorénavant clairement identifiées et signalées aux différents acteurs. Nous avons parfaitement compris que cela doit être considéré comme un objectif sous-jacent de la mission qui nous a été confiée.

#### 4.3 SUR L'EVALUATION ECONOMICO-FINANCIERE DU PARC

Nous avons dans le cadre de l'actualisation de l'étude SOCREGE essayé de dresser un bilan économique-financier de l'exploitation actuelle du Parc par agrégation des informations économiques et financières que nous avons essayé d'obtenir auprès des différentes catégories d'opérateurs économiques évoluant dans le PNNK et sa périphérie : hôteliers, amodiataires, l'Etat et ses démembrements, etc... Toutes les parties prenantes n'ont pas accepté de divulguer les informations financières complètes les concernant ce qui ne nous permet pas de dresser un bilan suffisamment précis d'autant plus que les principaux réceptifs hôteliers n'ont pas fonctionné normalement sur les dernières périodes. Il n'est donc possible que d'effectuer des estimations d'ensemble sur la base du nombre d'entrées estimées à une moyenne de 2 500 sur les cinq dernières années :

	Unité Retenue	Nombre	Montant unitaire	Montant total (en milliers de FCFA)
Droit d'entrée	Nombre entrées	2 500	5 000	12 500
Dépenses de séjour	Nombre nuitées	7 500	17 500	131 250
Autres frais	Nombre entrées	2 500	25 000	62 500
	<b>Total</b>			<b>206 250</b> =====

Ces estimations grossières n'ont pour but que de montrer l'extrême faiblesse du niveau des ressources actuellement générées par l'exploitation du Parc.

A contrario des investissements importants sont nécessaires pour toute stratégie de développement volontariste de l'exploitation du PNNK et de sa périphérie. Ces investissements devraient en particulier porter sur deux axes principaux :

- Réhabilitation et création de nouvelles infrastructures dans le Parc :

Le premier constat qui fait l'unanimité auprès des principaux acteurs intéressés à une participation à la structure autonome de gestion est la nécessaire mise en place d'un important programme de réhabilitation et de création de nouvelles infrastructures. Le déficit était déjà identifié dans le livre blanc qui a fait un premier état des lieux.

C'est pourquoi le projet FAC/FFEM dans sa composante première s'est attelé à créer et à réhabiliter des infrastructures. La deuxième phase du Badiar qui n'a pas encore démarré, a inscrit les mêmes actions dans ses objectifs. Cependant, il apparaît que ces efforts aussi substantiels qu'ils peuvent être, sont encore insuffisants.

Nous avons alors entrepris avec la collaboration du conservateur, à évaluer un programme additionnel de réhabilitation et de création d'infrastructures. Cet exercice n'est pas exhaustif et peut faire l'objet d'une réévaluation ou d'un réexamen par des services compétents (cf annexe 2).

▪ Le développement des infrastructures touristiques :

Il ressort clairement que, globalement, la région de Tamba manque d'infrastructures hôtelières de qualité. Nos déplacements dans le cadre de cette mission nous en ont convaincu. Cette lacune bien appréhendée par les professionnels du secteur doit trouver une solution. Le syndicat d'Initiative qui regroupe une bonne partie de ces professionnels doit en faire une préoccupation majeure.

La région de Tambacounda manque d'infrastructures en nombre et en qualité. Au surplus, les infrastructures ne sont pas de qualité acceptable. Cette observation revient dans tous les diagnostics que nous avons parcourus et ressort des entretiens et visites effectués. L'hôtel Asta KEBE qui est le "fleuron" de la région se trouve dans un état de décrépitude avancée.

Certains campements à l'intérieur du parc ne répondent pas non plus aux normes élémentaires. Une remise à niveau s'impose.

Les recommandations de l'étude SOCREGE, relativement à la vente des hôtels Simenti et Niokolo, sont plus qu'actuelles. En effet, en ce qui concerne l'hôtel Simenti, l'acquéreur n'a toujours pas payé l'intégralité du prix de cession et n'a pas fait les investissements nécessaires à la réhabilitation du réceptif. Il est vrai que les services ont été améliorés, mais on est encore loin de satisfaire la clientèle et de la fidéliser.

S'agissant du Niokolo les investissements escomptés n'ont jusqu'à présent pas été effectués. Son propriétaire reproche à l'Etat de ne lui avoir pas encore délivré le titre de propriété lui permettant d'obtenir auprès des banques le financement nécessaire à la réalisation de son programme d'investissement.

Pour l'un comme pour l'autre, l'Etat doit agir et rompre avec l'inertie et la lenteur des procédures. Cette situation d'incertitude ne favorise pas l'investissement et décrédibilise le parc. Le campement de Wassadou est un exemple à démultiplier à l'intérieur du parc si on veut créer un circuit fermé. D'autres campements peuvent être réalisés à Wourin, Badoye, Banghar et au Mont Assirick. En attendant il faut améliorer la qualité et les services des infrastructures existantes : réhabiliter l'hôtel Simenti et le campement de Niokolo, alimenter en eau potable le campement du Camp du lion et le doter des commodités de base.

Qui plus est se pose un problème aigu de qualité des services hôteliers. Le personnel utilisé dans les réceptifs est souvent peu qualifié. Cet handicap est d'autant plus marqué que sur le même espace géographique (à l'intérieur du Sénégal), dans d'autres régions l'offre est très convenable. Il s'agit de ne pas perdre de vue que le touriste tient à un minimum de prestations durant son séjour.

#### **4.4 SUR LE MODELE ECONOMICO-FINANCIER PROPOSE DANS L'ETUDE SOCREGE**

Les bases principales du modèle proposé dans l'étude SOCREGE sont décrites au point 1.2 ci-avant.

Le modèle repose notamment sur une amélioration notable de l'exploitation économique et financière du PNNK par une augmentation significative du nombre d'entrées. Celui-ci, sur la base d'une stratégie dite ambitieuse, doit passer de 2 500 à 12 000 sur un horizon de 3 à 5 ans.

On peut évidemment s'interroger sur le fondement et la pertinence de ce "chiffre quelque peu magique" de 12 000 entrées qui occupe une place centrale dans le modèle proposé. Ce chiffre avait auparavant été retenu par une analyse comparative avec le nombre d'entrées atteint pour le Parc du Djoudj (11 300 entrées citées dans l'étude SOCREGE). Si le Parc de Djoudj atteint en effet 11 300 personnes, pourquoi le PNNK ne réussirait-il pas à faire venir 12 000 personnes sur un horizon de 3-5 ans ?

On peut considérer à priori la base retenue raisonnable en considération de l'importance relative des parcs du Djoudj et du Niokolo Koba. Toutefois, ce raisonnement par analogie peut présenter des limites car ne tenant pas compte des différences fondamentales sur d'autres points essentiels, notamment les difficultés d'accès liées aux problèmes de désenclavement de la région orientale.

La pertinence de l'objectif de 12 000 entrées sur 3-5 ans peut également être examinée sur des bases plus pragmatiques : quels éléments ou facteurs nouveaux seront mis en œuvre pour faire passer le nombre d'entrées de 2 500 à 12 000 en 3-5 ans ? Car s'il est évident que, compte tenu de ses potentialités géographiques et naturelles, le PNNK devrait pouvoir accueillir sans difficultés beaucoup plus que 12 000 visiteurs par an, il est tout aussi évident que cela ne saurait s'envisager sans des investissements conséquents tant au niveau des infrastructures de base du Parc que des équipements hôteliers. Or ces investissements nécessairement importants ne sont pas pris en compte dans le modèle économique-financier proposé dont les auteurs ont cependant pris bien soin de préciser la portée nécessairement limitée par rapport aux objectifs visés. En plus l'intégration de la dimension liée aux investissements hôteliers dans le modèle économique-financier s'avère malaisée du fait de la situation des deux principaux réceptifs hôteliers (SIMENTI et NIOKOLO) déjà évoquées. Cela pose la question essentielle de l'intégration ou non de ces deux réceptifs hôteliers dans le schéma de réforme institutionnelle envisagé avec la création de la SAGEP. A notre avis la viabilité économique et financière de la réforme institutionnelle dépend, pour beaucoup, du traitement qui sera retenu par l'Etat pour ces deux infrastructures hôtelières.

La capacité à augmenter de façon très significative le nombre d'entrées dans le PNNK constituant un facteur clé de succès du modèle retenu, il est fondamental que les promoteurs retenus pour la SAGEP précisent très clairement les moyens qui seront mis en œuvre pour atteindre cet objectif notamment en termes d'investissements et de promotion touristique. Celle-ci – c'est un des éléments essentiels du diagnostic effectué – est aujourd'hui pratiquement inexistante. L'allocation d'un budget en fonds de roulement de l'ordre de 20 millions de FCFA qui pourrait être utilisée en appui pour la promotion touristique est évoquée dans l'étude SOCREGE. Dans le cadre d'un des ateliers de validation organisé dans le cadre de cette étude, il a été retenu de renforcer cette promotion en utilisant notamment des supports WEB sur internet. Le réalisme recommande cependant de retenir que la simple promotion, même grâce à un support moderne comme internet, ne saurait suffire. Les circuits de commercialisation touristiques ont aujourd'hui leurs réalités basées entre autres sur un intérêt direct à commercialiser les produits et les destinations. De ce fait, nous pensons qu'un des critères essentiels dans la sélection du promoteur pour la création de la SAGEP devrait être la liaison opérationnelle ou contractuelle avec les circuits de commercialisation touristique et les engagements pris pour augmenter de manière significative le nombre d'entrées du PNNK.

Pour évaluer les possibilités d'une augmentation très significative du nombre d'entrées dans le Parc, il faudrait également analyser le marché touristique en termes de besoins et de motivation. Il n'y a certes pas d'études de marché approfondies, mais ce marché peut sans contexte être segmenté comme suit :

- Les visiteurs à motivation principalement scientifique et écologique attirés par des espèces de la faune ou de la flore du Parc. Il s'agit de touristes en nombre réduit mais à motivations profondes que le Parc peut fidéliser sans grandes difficultés.
- Les visiteurs de type "tourisme balnéaire" initialement venus au Sénégal pour séjourner dans les zones de tourisme de masse et qui consentent à faire un séjour de quelques jours au Parc.
- Les visiteurs intéressés par le tourisme de découverte et le tourisme culturel.

C'est sur les deux derniers segments que peuvent être ciblés le nombre le plus important de visiteurs du Parc. Mais les professionnels sont unanimes à reconnaître que pour ce tourisme de masse, les attentes sont actuellement souvent déçues : les touristes visitant les parc disent ne pas voir suffisamment d'animaux et font souvent une publicité négative sur le Parc.

Les actions concernant le repeuplement du Parc sont donc fondamentales pour atteindre les objectifs de multiplication du nombre de visiteurs.

Les bases d'évaluation des ressources potentielles de la SAGEP accordent une place prépondérante aux droits d'entrée à payer par les visiteurs plus un certain nombre de produits annexes évalués à 10 000 FCFA par visiteur. Les différents autres acteurs économiques verseraient des contributions financières à la SAGEP :

- pour les hôtels de SIMENTI et NIOKOLO, sur une base fixe de 2 500 000 FCFA et une base variable de 1 000 FCFA par entrée au-delà de 2 500 entrées annuelles ;
- pour les hôtels de Dar Salam et du Campement du Lion, sur une base fixe de respectivement 500 000 FCFA et 150 000 FCFA et une base variable de 500 et 300 FCFA par entrée au delà de 2 500 entrées annuelles ;
- pour les amodiataires 300 000 FCFA s'ils sont localisés en périphérie MAB et 150 000 FCFA dans le cas contraire ;
- pour les guides opérant dans la ZIC de la Falémé, 500 000 FCFA.

Ce schéma de financement appelle des commentaires, non pas tant sur les montants retenus – qui ne sauraient avoir qu'un caractère indicatif – mais sur les principes qui les sous-tendent. La SAGEP, de fait n'aurait pas d'activité économique propre mais serait rétribuée par les contributions des différents opérateurs économiques qui en ont dans le Parc (hôteliers, amodiataires, etc...). Or, comme nous l'avons vu précédemment, la réussite du modèle économique-financier retenu dépend de la capacité à augmenter de manière significative le nombre d'entrées.

Dans ce schéma, il y a donc des risques réels d'avoir une SAGEP qui n'aurait pas une assise économique propre et dont les résultats financiers dépendraient pour beaucoup des performances d'autres acteurs, en particulier de ceux qui peuvent faire venir des touristes. Dans le contexte actuel, avec les difficultés déjà signalées pour les hôtels de SIMENTI et de NIOKOLO, cela risque de constituer un frein au développement de la SAGEP, qui comme nous l'avons vue, est étroitement lié à la multiplication par un facteur proche de cinq du nombre de visiteurs. Cela démontre en fait que la viabilité économique et financière de la SAGEP implique que la gestion des hôtels de SIMENTI et NIOKOLO soit incluse dans ses activités. Compte tenu des investissements importants qu'il faudrait réaliser notamment au niveau des réceptifs hôteliers, séparer ceux-ci des activités de la SAGEP entraînerait, à notre avis, de graves incohérences en termes de logique économique.

S'agissant des charges de la SAGEP, elles ont, à notre avis, été sous estimées dans le modèle économique-financier de l'étude SOCREGE. Nous avons bien compris que celle-ci a pris le parti de considérer que la SAGEP serait constituée d'une structure légère, avec un effectif permanent de six personnes (un directeur, un agent administratif et quatre agents de perception) pour une masse salariale totale de 1 150 000 FCFA par mois, des frais de fonctionnement de 500 000 FCFA par mois et une dotation aux amortissements de 6 000 000 FCFA par an. Il nous semble qu'au regard notamment des investissements à réaliser, cette dotation soit à revoir à la hausse. En réalité il appartiendra aux promoteurs intéressés par la SAGEP de proposer un "business-plan", avec une approche cohérente entre les investissements à réaliser, les modalités de financement, les bases de tarification des prestations et les charges détaillées de fonctionnement. Les estimations de charges de l'étude SOCREGE ont essentiellement pour but d'estimer le niveau d'excédent d'exploitation à partir duquel la SAGEP pourrait financer les dépenses d'entretien du Parc. Evaluées sur une base de 40% du chiffre d'affaires de la SAGEP, celles-ci sont couvertes dès la deuxième année d'exploitation d'après les simulations effectuées par les consultants de l'étude précitée.

L'approche d'estimation des dépenses d'entretien du Parc en fonction du chiffre d'affaires de la SAGEP – avec un taux de 40% qui pourrait paraître exorbitant pour des promoteurs – ne nous semble pas pertinente. Dans ce genre de contexte, où il est attendu que la SAGEP remplisse des obligations d'entretien du parc, il est plus approprié de retenir des bases normatives, par exemple un montant fixe par km<sup>2</sup> à consacrer à l'entretien. Cette approche normative est également évoquée dans la précédente étude, à titre de comparaison avec la méthode de détermination du budget d'entretien en fonction du chiffre d'affaires. Comme les deux ou trois premières années d'exploitation de la SAGEP seront certainement difficiles, le montant normatif du budget d'entretien pourrait être modulé par exemple comme suit :

- première année : 5 000 FCFA par km<sup>2</sup>
- deuxième année : 10 000 FCFA par km<sup>2</sup>
- troisième année : 15 000 FCFA par km<sup>2</sup>
- quatrième année : 20 000 FCFA par km<sup>2</sup>
- à partir de la cinquième année : 25 000 FCFA par km<sup>2</sup>

Ces critères seront précisés dans les documents de consultation pour être intégrés dans les business-plans des promoteurs intéressés.

## 5. EXAMEN DES DIFFERENTS SCENARII D'EVOLUTION INSTITUTIONNELLE ENVISAGEABLES

Le choix d'un scénario d'évolution institutionnelle pour le PNNK passe à notre avis par des réponses à une série de questions :

- quelles options stratégique fondamentales retenir ?
- quel cadre juridique global envisager ?
- quel modèle économique et financier proposer ?
- sous quelle forme juridique instituer la structure autonome de gestion du Parc (SAGEP).

### 5.1 LES OPTIONS STRATEGIQUES ENVISAGEABLES

#### 5.1.1 Rappel des points importants à prendre en compte

Nous rappelons les points essentiels découlant des développements précédents qu'il nous semble important de prendre en compte pour les options stratégiques :

- Le principal facteur clé de succès pour la viabilité économique et financière de la SAGEP réside dans la capacité du promoteur à augmenter de manière très significative le nombre de visiteurs pour le faire passer de 2 500 à au moins 12 000 sur un horizon de 3-5 ans.
- Cet objectif ne peut être atteint sans des investissements conséquents pour la réhabilitation et le développement des infrastructures du Parc et des équipements hôteliers.
- L'intégration des réceptifs hôteliers de SIMENTI et du NIOKOLO dans le champ d'activités de la SAGEP est nécessaire pour assurer sa viabilité économique et financière.
- Compte tenu des motivations des touristes, les actions de repeuplement du parc en espèce fauniques doivent être développées. Dans la même optique les mares qui s'assèchent doivent être réalimentées en eau.

Compte tenu de ces facteurs, nous pensons que trois type de stratégies sont envisageables :

### 5.1.2 Partenariat stratégique

Il s'agirait dans cette vision, de trouver un partenaire stratégique, disposant des capacités financières suffisantes et opérant dans le secteur du tourisme, pour prendre en charge l'ensemble de l'exploitation économique du Parc, y compris les réceptifs hôteliers de SIMENTI et du NIOKOLO.

Les avantages liés à cette option stratégique seraient :

- la mobilisation des ressources financières nécessaires par le partenaire stratégique ;
- la possibilité d'augmenter rapidement le nombre de visiteurs dans le parc ;
- l'optimisation économique et financière de la gestion du Parc.

Les risques et inconvénients liés à cette option seraient essentiellement :

- la difficulté à trouver un partenaire stratégique acceptant de prendre tous les risques d'entreprise nécessaires dans l'environnement actuel du Parc avec notamment les problèmes d'enclavement, d'infrastructures, de faune, etc... ;
- les difficultés potentielles avec les populations riveraines (risques de rejet) si leurs préoccupations principales ne sont pas prises en compte ;
- risques potentiels pour les objectifs de préservation de la biodiversité du Parc si l'accent est mis sur la logique économique au détriment des objectifs écologiques et scientifiques.

Les palliatifs pour ces risques et inconvénients devraient être à notre avis :

- une forte volonté politique de l'Etat de développer dans la région orientale un pôle touristique. Cette volonté se matérialiserait notamment par des engagements précis pour résoudre les problèmes de désenclavement (rénovation de la route et de l'aéroport) ;
- une marge de manœuvre suffisante laissée au promoteur sur la tarification des droits d'entrée et des diverses prestations afin d'amortir les investissements importants à réaliser.

- des engagements précis à faire figurer dans le cahier de charges pour la prise en compte des besoins des populations riveraines (par exemple développement de campements villageois, statuts à conférer aux guides touristiques, commercialisation des produits artisanaux, etc...);
- le maintien du rôle de la DPN pour assurer les tâches de surveillance et de contrôle de l'entité écologique.

Il convient de préciser que l'option pour un partenariat stratégique aurait évidemment une traduction sur le statut juridique à conférer à la SAGEP (dans le cas d'espèce elle impliquerait un contrôle en terme de capital social au niveau des organes d'administrations et de direction).

### 5.1.3 Stratégie de proximité

Dans cette vision la SAGEP serait constituée autour de certains acteurs évoluant déjà dans le Parc ou en étant en tout cas proches en termes d'intérêt ou de préoccupations, pour prendre en charge l'ensemble de l'exploitation économique du Parc, y compris, à notre avis, les réceptifs hôteliers de SIMENTI et NIOKOLO.

Il nous semble que c'est cette option stratégique qui est sous-jacente aux principales orientations de l'étude SOCREGE et de ses prolongements, à travers les réflexions conduites dans les ateliers évoqués au point 1.2.

Cette option avait été confirmée par le Ministre chargé de l'Environnement par la lettre en date du 21 janvier 1999 qui met l'accent sur l'implication de tous les intervenants : collectivités locales, opérateurs économiques de l'intérieur et de la périphérie du Parc.

Les avantages liés à cette option stratégique seraient :

- les apports et les synergies pour un développement régional cohérent et intégré ;
- la motivation des populations riveraines et des acteurs économiques du Parc et de sa périphérie.

Les risques et inconvénients liés à cette option seraient essentiellement :

- un certain manque de réalisme au regard :
  - d'une part des importants investissements qu'il faut financer pour avoir une structure de gestion viable sur le plan économique et financier ;
  - de la quasi impossibilité de réunir dans une seule structure juridique l'ensemble des opérateurs économiques et des collectivités locales. (cf les ambiguïtés évoquées au point 4.2 et qui visent principalement cette option stratégique).
- L'impossibilité de satisfaire le principal facteur clé de succès qui a été identifié, à savoir la capacité à multiplier par près de cinq, le nombre de visiteurs, dans un horizon de 3 à 5 ans, sans des apports de professionnels du tourisme opérant en amont, au niveau de la commercialisation ;
- les capacités financières limitées pour faire face aux investissements requis ;
- des incertitudes sur l'optimisation économique et financière de la gestion du Parc.

Les palliatifs pour les risques et inconvénients identifiés seraient :

- la recherche de financements concessionnels auprès des bailleurs de fonds pour faire face aux investissements nécessaires ;
- un mixage avec la première option évoquée c'est à dire faire quand même intervenir un partenaire stratégique avec une répartition de capital social entre celui-ci et les opérateurs économiques du Parc et les collectivités locales (nous sommes, en ce qui nous concerne, plutôt sceptiques sur la possibilité de réaliser un tel mixage dans le contexte actuel du Parc) ;
- une obligation, inscrite dans le cahier des charges de la consultation pour le choix de la SAGEP, de produire des accords avec des structures de commercialisation touristiques, à défaut d'avoir un partenaire stratégique dans la configuration du capital social proposé.

#### 5.1.4 Stratégie de "zonage"

Il s'agit, à notre avis, d'une stratégie par défaut, envisageable si les deux premières ne peuvent réellement pas être mises en application dans des conditions permettant d'avoir une assurance raisonnable sur la viabilité économique et financière de la SAGEP. Elle peut également être considérée si l'intégration des deux réceptifs hôteliers de SIMENTI et NIOKOLO à la SAGEP ne peut être mise en œuvre.

Dans cette option stratégique, il ne s'agit pas de mettre en place une SAGEP pour l'ensemble du Parc mais de subdiviser celui-ci en zones susceptibles d'être exploitées de manière homogène sur la plan économique et financier. Ces zones d'exploitation pourraient être articulées autour des réceptifs et campements existants ou à créer. Certains de nos interlocuteurs ont cité l'exemple de la réussite réserve de Bandia, créée en 1993 sur une superficie de 650 ha et qui a réalisé sur l'année 2000 plus de 100 millions de FCFA de recettes, pour plaider en faveur de cette option. A contrario, d'autres interlocuteurs ont manifesté les plus vives réserves sur une telle approche.

Les avantages de cette option seraient :

- la facilité de sa mise en œuvre du fait qu'elle cible des zones précises ;
- la rentabilité économique et financière dégagée.

Les risques et inconvénients nous semblent assez importants :

- cette option battrait en brèche les principes de base qui ont entraîné la création du Parc : unicité de l'entité, préservation de la biodiversité ;
- certaines zones seraient rapidement développées au détriment des autres (par exemple la zone de Simenti) ;
- le Parc pourrait rapidement être "dénaturé", avec une rupture dans certains équilibres écologiques ;
- la gestion de plusieurs entités juridiques à l'intérieur du Parc pourrait s'avérer délicate et source de certaines tensions.

#### 5.2 LE CADRE JURIDIQUE GENERAL

Le cadre juridique général est devenu assez clair pour l'ensemble des acteurs et présente à notre avis peu de zones d'interprétation :

- l'Etat reste propriétaire de l'entité écologique et en assure la surveillance et le contrôle ;
- la gestion économique et commerciale est concédée à la SAGEP qui, en contrepartie assure l'entretien du Parc.

En clair, il s'agit de mettre en place un régime de concession de l'exploitation économique et commerciale du Parc (nous avons recommandé que cette exploitation se fasse dans un cadre global, englobant les réceptifs hôteliers). La concession est toujours consentie pour un temps déterminé. Dans la pratique cette durée peut s'étendre entre 10 et 25 ans suivant la nature et l'objet de la concession. Dans notre cas d'espèce et eu égard à l'importance des investissements à réaliser une durée de 10 ans extensible jusqu'à 15 ans pourrait être retenue. Un cahier de charges de la concession précise dans le détail les obligations à remplir. A la fin de la période de concession les équipements et infrastructures réalisés pendant la durée de la concession deviennent la propriété de l'Etat.

Il convient de signaler que des régimes juridiques de mise en concession ou des régimes proches de celle-ci ont été mises en application par l'Etat du Sénégal pour la réforme institutionnelle de secteurs d'activités comme ceux de l'Eau, de la réparation navale ou de l'électricité.

Pour le schémas de réforme institutionnelle récemment mis en œuvre, une loi fixe le cadre général et les principales orientations et un décret complété en tant que de besoin, par des arrêtés ministériels établit les dispositifs pratiques de la mise en concession. A notre avis un tel schéma pourrait être retenu étant entendu que la loi pourrait ne pas être uniquement axée sur le cas du Niokolo Koba mais fixer les orientations générales pour la gestion de l'ensemble des aires classées. D'après les consultations que nous avons faites la mise en concession pourrait se faire uniquement par la voie réglementaire. Une loi d'orientation aurait cependant le mérite de montrer une volonté politique forte et d'actualiser un cadre juridique qui pourrait servir de référence pour la gestion de l'ensemble des aires classées du Sénégal (il convient de signaler que le décret érigeant le Niokolo koba en Parc National date de 1954 avec des décrets successifs d'élargissement en 1962, 1965, 1968 et 1969). Une loi permettrait également de régler en même temps la question de la délimitation MAB du Parc.

La mise en concession suppose également que l'Etat délègue la fonction de contrôle à une entité créée à cet effet. Dans les derniers schémas de réforme institutionnelle mis en œuvre, ces entités ont été conçues sous forme d'Agences de régulation (de telles agences de régulation ont été mises en place pour les secteurs de l'Electricité et des Télécommunications).

Dans le cas du Niokolo Koba, le Comité de Gestion tel qu'il a été configuré peut parfaitement remplir le rôle d'Organe de Contrôle et de Régulation. A notre avis cependant, sa dénomination devrait être revue car l'usage du vocable "Gestion" peut entraîner des confusions de rôle et d'attribution avec la SAGEP. Il faudrait également que son institution se fasse par un texte de même portée que celui qui donnera la concession à la SAGEP (donc en principe par un décret).

C'est au sein de l'Organe de Contrôle et de Régulation que le souci unanimement partagé de représentation des collectivités locales et des populations riveraines trouvera sa meilleure traduction.

L'Organe de Régulation et de Contrôle veillera à la bonne application des dispositions du cahier de concession et plus particulièrement de celles concernant :

- le programme annuel d'entretien du Parc que la SAGEP devra mettre en œuvre ;
- les obligations à remplir pour les populations riveraines ;
- les différents budgets et programmes ;
- les rapports d'activité périodiques que le concessionnaire devrait périodiquement présenter.

### **5.3 LE CHOIX DU MODELE ECONOMICO-FINANCIER**

Pour le modèle économico-financier, le contexte requiert à notre avis qu'une large marge de manœuvre soit laissée au promoteur pour la détermination du système de tarification pour les différentes prestations à l'intérieur du Parc. Comme dans les systèmes de gestion connus, il y aurait évidemment des droits fixes à payer par chaque visiteur pour l'accès au Parc. Les autres prestations hôtelières seraient fixées par le promoteur en fonction de l'importance des travaux effectués pour la réhabilitation des infrastructures et des données du marché touristique. D'autres types de prestations (excursions diverses, circuits de chasse avec les amodiataires, etc...) pourraient également être proposées suivant des prix à évaluer par le promoteur.

Les obligations financières du promoteur en contrepartie de la concession consisteraient en la prise en charge de l'entretien du parc suivant des règles bien précises et sous le contrôle étroit de la structure de Régulation et de Contrôle. Comme indiqué précédemment, nous préconisons un système relativement simple, sur des bases normatives, avec une progression du niveau des charges d'entretien pour tenir compte du fait que l'exploitation de la SAGEP sera certainement difficile pour les premières années. Les charges d'entretien seront aussi fixées en fonction d'un ratio dépenses d'entretien/Km<sup>2</sup>. Le cahier des charges de la mission pourrait par exemple retenir les bases ci-après :

- 1<sup>ère</sup> année 5 000 FCFA/km<sup>2</sup>
- 2<sup>ème</sup> année 10 000 FCFA/km<sup>2</sup>
- 3<sup>ème</sup> année 15 000 FCFA/km<sup>2</sup>
- 4<sup>ème</sup> année 20 000 FCFA/km<sup>2</sup>
- à partir de la 5<sup>ème</sup> année 25 000 FCFA/km<sup>2</sup>

Les travaux d'entretien feraient l'objet de programmations annuelles soumises à l'autorisation préalable de la structure de Contrôle et de Régulation. Celle-ci en contrôlerait également l'exécution et mettrait en place tous les mécanismes de contrôle qu'elle jugera utile.

Chaque promoteur intéressé devra produire un business-plan très détaillé indiquant notamment les programmes d'investissements envisagés, les modalités de financement retenues, les programmes d'activité, les produits et circuits commercialisés, les systèmes de tarification proposés, les prévisions de recettes et dépenses, etc...

#### **5.4 CONFIGURATION JURIDIQUE DE LA SAGEP**

La SAGEP aura à exercer des activités commerciales et devra donc être inscrite au Registre de Commerce en tant que personne morale ou personne physique. Cela exclut donc que la SAGEP puisse être une Association ou une simple entité administrative de droit public.

Conceptuellement rien n'empêcherait que la concession soit confiée à une personne physique. Mais cela est à exclure de façon catégorique pour les raisons ci-après :

- une personne physique ne peut naturellement offrir que des garanties faibles en termes de pérennité et de sécurité ;
- les moyens de contrôle juridique sont assez limités pour une personne physique ;
- la crédibilité même de la structure pourrait être gravement affectée.

La SAGEP ne pouvant être ni une Association, ni une entité administrative de droit public, ni une personne physique devra nécessairement être constituée sous une des formes juridiques prévues dans l'Acte Uniforme de l'OHADA relatif au Droit des Sociétés et du Groupement d'Intérêt Economique à savoir :

- la Société en Nom Collectif ;
- la Société en Commandite Simple ;
- la Société à Responsabilité Limitée (SARL) ;
- la Société Anonyme (SA) ;
- le Groupement d'Intérêt Economique (GIE).

Les Sociétés en Nom Collectif et en Commandite Simple, très peu utilisées dans la pratique, ont des caractéristiques de "Sociétés de personnes" et sont à déconseiller pour les mêmes raisons que les personnes physiques.

Le GIE est également inadapté dans le cas d'espèce. En effet celui-ci n'a pour but exclusif que "de mettre en œuvre pour une durée déterminée, tous les moyens propres à faciliter ou développer l'activité économique de ses membres, à améliorer ou accroître les résultats de cette activité. Son activité doit se rattacher essentiellement à l'activité économique de ses membres et ne peut avoir qu'un caractère auxiliaire par rapport à celle-ci". (art 869 de l'Acte Uniforme de l'OHADA précité).

Par ailleurs, "le groupement d'intérêt économique ne donne pas lieu par lui-même à réalisation et partage des bénéfices" (article 870).

Il ne reste donc que les formes juridiques de SARL et de SA pour la constitution de la SAGEP. La SARL présente la particularité de présenter les caractéristiques d'une société de capitaux mais également ceux d'une société de personne sous certains aspects (notamment pour ce qui concerne les mécanismes de transmission des parts sociales). Nous préconisons en conséquence de retenir la forme juridique de la Société Anonyme pour la constitution de la SAGEP.

De façon très succincte, la SA se caractérise par les éléments suivants dans le cadre des dispositions actuelles de l'Acte Uniforme relatif au Droit des Sociétés Commerciales et du GIE :

- Capital social minimum : 10 millions de FCFA
- Nombre maximum d'actionnaires : un
- Administration : Conseil d'Administration de 3 à 12 membres ou Administrateur Général

Dans l'évaluation des différents promoteurs, il faudra tenir compte de l'adéquation entre le montant du capital social proposé pour la constitution de la SAGEP et le montant des investissements proposés. Le capital social minimum pour une SA est en effet de 10 millions de FCFA mais il va de soi que ce capital social doit également être en relation avec les investissements à financer (ratio fonds propres/capitaux permanents, compte tenu des éventuels crédits à long terme obtenus pour le financement des investissements).

La configuration du capital social sera également un critère d'appréciation pour le choix du promoteur ("tour de table"). Il sera tenu compte du degré de dilution du capital social (existence ou non d'un "noyau dur" dans la détention du capital social et la composition du conseil d'administration) car il faudrait éviter d'avoir une structure juridique qui présenterait rapidement des difficultés de fonctionnement. Ce point nous semble extrêmement important car nous avons eu le sentiment au cours de notre mission que beaucoup d'acteurs se voient parties prenantes dans la configuration de la SAGEP sans en mesurer toutes les implications, notamment juridiques et financières (cf les ambiguïtés précédemment évoquées au point 4.2).

Or, il va de soi que "tout le monde" ne peut pas être actionnaire dans une société. Pour que celle-ci fonctionne correctement il faut, outre des capacités financières de participation des actionnaires, une volonté et un désir d'entreprendre en commun, de "l'affectio societatis" suivant le terme consacré. Il faudrait de ce fait éviter d'imposer une répartition du capital social sur des bases prédéterminées ou forcées.

La présence ou non de l'Etat dans le capital social est également une question importante puisque conditionnant le statut juridique de la SAGEP au regard des textes applicables pour les sociétés dans lesquelles l'Etat détient une participation.

En effet, lorsque l'Etat participe au capital social d'une Société Anonyme, celle-ci est alors régie par deux dispositifs distincts :

- l'Acte Uniforme de l'OHADA relatif au droit des sociétés commerciales et du GIE ;
- la loi 90-07 du 26 juin 1990 relative à l'organisation et au contrôle des entreprises du secteur parapublic et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique.

D'après la loi 90-07 le secteur parapublic est composé :

- des sociétés nationales (SN) ;
- des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) ;
- des sociétés anonymes à participation publique majoritaires (celles-ci étaient dénommées sociétés d'économie mixte avant l'avènement de la loi 90-70).

Dans notre cas d'espèce, les statuts de SN et d'EPIC sont exclus.

Au cas où l'Etat viendrait à détenir une participation publique majoritaire, les dispositions spécifiques qui s'appliqueraient seraient relatives principalement :

- à la composition du Conseil d'Administration (possibilité de désigner des représentants avec voix consultatives, trois au maximum) et aux indemnités versées aux membres du Conseil d'Administration représentant l'Etat ;
- à la désignation du Directeur Général (par le CA sur proposition du ministre chargé de la tutelle technique) et à la fixation de sa rémunération ;
- au contrôle exercé notamment par la tutelle technique, la tutelle financière, le contrôle financier et la commission de vérification des comptes et de contrôle des entreprises publiques (CVCCEP).

Si l'état détient une participation minoritaire dans la SAGEP la seule disposition spécifique applicable concernerait les pouvoirs de contrôle attribués au Contrôle Financier ou de façon exceptionnelle, sur décision présidentielle à l'Inspection Générale d'Etat ou à la CVCCEP.

## 6. CONCLUSIONS ET PROPOSITIONS

Les différentes études effectuées depuis 1994 ont conclu à la nécessité de créer une structure autonome de gestion du PNNK (SAGEP).

Sur le plan juridique le cadre est clair : il s'agirait d'une mise en concession à une structure autonome de gestion qui serait constituée sous forme de société anonyme sous la supervision d'une structure de Contrôle et de Régulation. La viabilité économique et financière de la SAGEP dépend cependant de beaucoup d'éléments :

- de facteur clé de succès réside dans la capacité du promoteur à augmenter de façon très significative le nombre d'entrées dans le Parc, pour le faire passer de 2 500 à au moins 12 000 dans un horizon de 3 à 5 ans ;
- la réalisation d'importants investissements dans les réceptifs hôteliers et dans les infrastructures du Parc ;
- la résolution par l'Etat de la situation des réceptifs hôteliers de SIMENTI et du NIOKOLO, dont l'inclusion dans le champs des activités de la SAGEP est à notre avis nécessaire ;
- le repeuplement du Parc en faune susceptible d'attirer les touristes ;
- l'amélioration de l'environnement économique du Parc par les actions concernant par exemple le désenclavement de la région, la délimitation MAB, la lutte contre le braconnage.

Par rapport aux trois scénarii stratégiques évoqués au point 5.1, nous proposons d'écarter pour l'instant le troisième dit "de zonage" et d'évaluer la faisabilité des deux autres par une approche ouverte, c'est à dire par le lancement d'un appel à candidatures, en vue de choisir un promoteur avec qui des discussions pourraient être menées pour l'octroi de la concession.

De façon pratique, cet appel d'offres serait organisé dès la prise de décision des autorités compétentes notamment sur le sort des réceptifs hôteliers de SIMENTI et du NIOKOLO et l'adoption des textes nécessaires (loi, décret), sur la base d'un cahier de charges de la concession et d'un règlement de l'appel d'offres, avec les principales orientations ci-après :

- Dévolution de la concession à une société anonyme existante ou à créer, avec des indications claires sur le montant du capital social, sa répartition, la composition des organes d'administration et de direction, le plan de gestion proposé (production d'un "business plan" très précis et détaillé).
  - NB 1 : au stade de la consultation, les promoteurs intéressés n'auront pas nécessairement totalement constitué des sociétés anonymes mais il sera exigé des projets de statuts complets avec des bulletins de souscription ou le cas échéant, production de caution bancaire pour l'équivalent du capital social.
  - NB 2 : La répartition du capital social ne fera l'objet d'aucune obligation particulière.
  - NB 3 : nous proposons que l'Etat ne participe pas à la consultation pour ne pas être juge et partie.
  
- La présence d'un partenaire stratégique ne sera pas imposée. Toutefois, les critères de notation accorderont un poids déterminant aux propositions concrètes faites par les promoteurs pour la commercialisation touristique. Il sera exigé, à défaut de la présence d'un partenaire stratégique opérant dans le secteur du tourisme, la production d'accords de commercialisation avec des tours-opérateurs.

De façon concrète, nous proposons qu'un plan d'actions soit arrêté pour la mise en place de la SAGEP. Ce plan d'actions pourrait se présenter dans les grandes lignes sous la forme du chronogramme ci-après :



## ANNEXES

## ANNEXE 1 : PERSONNES RENCONTREES

Nom Prénoms	Fonction	Lieu
Demba M BA	Directeur PNS	Dakar
Cdt Mor SAMB	Coordonnateur Projet	Tamba
Cdt Ibrahima DIOP	Conservateur PNNK	
Abdoulaye NDIAYE	Suivi plan de gestion	
Youssouf DIALLO	Conseil Régional Tamba	Tamba
Mountaga DABO	4ème Adjoint Maire de Tamba	"
Cheikh CISSE	UNACOIS	Tamba
Bénédicte WERNER	Projet Rôneraies	Dienoudiala
Yves BARRET	Hôtel SIMENTI	Simenti
Ansoumane SIGNATE	Syndicat d'initiative	Tamba
Bintou OUALI	Syndicat d'initiative	Tamba
Mr Boucar NIANG	Délégué au Tourisme	Tamba
Frangé Alain	Campement WASSADOU	Wassadou
Moro SYLLA	PCR Missirah	Missirah
Tidiane GOLO	PCR Medina Gounass	Medina Gounass
Malick DIA	PCR Linkering	Linkering
Mr Yero BA	PCR Bandafassi	Kédougou
Mr Mamadou DIONE	PCR Tonbonronkoto	"
Abdoul A TANDIAN	ARD	Tamba
Babacar FAYE	Inspecteur des Eaux et Forêts	"
Ansoumane BADJI	Division Faune et Forêts	"
Kaly CAMARA	Président des guides	Dar Salam
Ibrahima FADIYA	Camp du Lion	"
Mbaye GUEYE	Complexe Leggaal PONT	Tamba
Mamadou A DIA	AATR	"
Mr CAMARA	AFVP	"
Jean Loup DAK	Campement MAKO	MAKO
Mme FALL	Campement Dar Salam	Dar Salam
Abdou FAKIH	Hôtel Niokolo	Dakar
Soulèye NDIAYE	Conseiller technique MEPN	"
Philippe CHARTIER	Ambassade de France	"
Paul NDIAYE	Professeur UCAD	"

## ANNEXE 2 : PROGRAMME DE REHABILITATION

### Pistes

- Simenti-Dalaba (30 km) et Badi-Wourin (27 km) prévues pour le projet Niokolo-Badiar 2 ;
- Simenti-Camp du lion - Badoye - Malapa - Banghare - Niokolo (112 km) ;
- Banghare - Lingué Kountou - Wouroli - Niokolo (70 km) ;
- Wouroli - Mako (42 km) ;
- Simenti -Oubadji - Salemata (75 km dont 30 par le Badiar 2) ;
- Barkabandial - Koulountou (45 km) ;
- Damantan - Missirah Gounass (40 km) ;
- Wassadou - Damantan (60 km) ;
- Simenti - Grand mirador (piste de surveillance de 22 km).

Total pistes à pérenniser : 436 KM  
Coût du KM : 10 millions  
Sous total : 4 360 millions

### Achat d'un équipement pour l'entretien

Camion	26 millions
Grader	20 à 50 millions
Pelle mécanique	20 à 50 millions
Rouleau compacteur	20 millions
Citerne	15 millions
Pièces détachées	
Carburant	