

# exPost EXPost

## Évaluation Ex Post écrite et filmée du projet de développement du Parc national du Limpopo

Auteurs : Frédéric BAZIN, IRAM , Gaétan QUESNE, BAASTEL

En collaboration avec Camilo NHANCALE, Coordination Emilie ABERLEN (AFD)



Direction Etudes, Recherches et Savoirs

Division Évaluation et capitalisation

Agence Française de Développement  
5, rue Roland Barthes 75012 Paris < France  
[www.afd.fr](http://www.afd.fr)

## **Comité de pilotage**

Rémi GOUIN (Président), Emilie ABERLEN/Julien CALAS (AFD/EVA), Guillaume CHIRON (AFD/ARB), Constance Corbier BARTHAUX (FFEM), Ghislain RIEB/Maeva GAUDIN (Agence de Maputo), Julie GUILLONNEAU/Tanguy ABITTAN (AFD/CMN)

Le rapport final d'évaluation et ses annexes sont disponibles sur le site <http://www.afd.fr/home/recherche/evaluation-capitalisation/autres-produits-de-capitalisation>, accompagnés de l'évaluation filmée du projet de développement du Parc national du Limpopo au Mozambique.

---

## **Avertissement**

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'AFD ou de ses institutions partenaires.

---

Direction de la publication : Rémy RIOUX

Directeur de la rédaction : Gaël GIRAUD

Dépôt légal : 3<sup>e</sup> trimestre 2016

ISSN: 1962- 9761

Graphisme : Solange MÜNZER

Crédit photo : © Gaétan QUESNE

Mise en page : Ferrari/Corporate – Tél.: 33 (1) 42 96 05 50 – J. Rouy/Coquelicot

Évaluation *Ex Post*

Évaluation *Ex Post*  
écrite et filmée du projet  
de développement  
du Parc national  
du Limpopo

Auteurs

Frédéric BAZIN (*IRAM*)

Gaétan QUESNE (*BAASTEL*)

En collaboration avec

Camilo NHANCALE

Coordination

Emilie ABERLEN (*AFD*)



# Sommaire

<b>Introduction</b>	<b>5</b>
<hr/>	
<b>1. Synthèse</b>	<b>9</b>
<hr/>	
1.1. Le projet d'appui au Parc national du Limpopo (PNL)	9
1.2. Résultats	13
1.3. Principales conclusions et recommandations	20
1.4. Leçons apprises	25
<b>2. Méthodologie</b>	<b>27</b>
<hr/>	
2.1. Objectifs de l'évaluation	27
2.2. Les défis méthodologiques de cette évaluation	28
2.3. Organisation de l'évaluation	31
<hr/>	
<b>3. Le projet, son contexte et ses évolutions</b>	<b>35</b>
<hr/>	
3.1. Le Parc national du Limpopo	35
3.2. Le projet financé par l'AFD	45
3.3. Les évolutions du contexte et les changements apportés au projet	50
<hr/>	
<b>4. Les principaux résultats du financement de l'AFD au PNL</b>	<b>75</b>
<hr/>	
4.1. Restaurer et préserver la biodiversité	75
4.2. Développer le tourisme durablement	89
4.3. Le développement économique de la zone support	98
4.4. Le renforcement des capacités administratives du Parc	118
<hr/>	
<b>5. Analyse évaluative</b>	<b>125</b>
<hr/>	
5.1. Un projet pertinent mais certaines hypothèses sous-jacentes irréalistes	125
5.2. Une stratégie d'intervention cohérente, mais un cadre logique peu détaillé et peu opérationnel	131
5.3. Efficacité et efficience	140
5.4. Impacts et durabilité	146
5.5. Valeur ajoutée de l'AFD	153

<b>6. Conclusions et recommandations</b>	<b>155</b>
6.1. Conclusions et recommandations pour le PNL	155
6.2. Conclusions et recommandations pour l'AFD	164
<b>7. Leçons apprises</b>	<b>169</b>
7.1. Les défis de la construction d'un parc national	169
7.2. Comment concilier protection de la biodiversité et développement humain dans les parcs nationaux ?	174
7.3. La nécessaire prise en compte de la menace du trafic international d'espèces dans les projets d'appui à des parcs nationaux	177
<b>Liste des sigles, acronymes et abréviations</b>	<b>179</b>
<b>Liste des annexes</b>	<b>182</b>
<b>Références bibliographiques</b>	<b>195</b>

## Introduction

Le portefeuille de l'Agence Française de Développement (AFD) dans le domaine de la biodiversité connaît une croissance très rapide au milieu des années 2000. À la suite des premiers projets orientés vers la gestion des forêts et de la pêche, l'AFD souhaite développer sa compétence dans le domaine de la gestion des aires protégées. Cinq projets d'appui direct aux aires protégées sont engagés entre 2000 et 2008 (AFD, 2010a) :

- projet de protection de massifs forestiers dans la province d'Ifrane, au Maroc : prêt de l'AFD de 9 M€, subvention du Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) de 2,288 M€, engagé en 2000, démarré en 2003 ;
- projet de réhabilitation de l'aire de conservation de Meru au Kenya : prêt de l'AFD de 8,2 M€, subvention du FFEM de 1,86 M€, engagé en 2001 ;
- projet d'appui au développement du parc national (en partie marin) des Quirimbas, au Mozambique : subvention de l'AFD de 3,5 M€, subvention du FFEM de 0,7 M€, engagé en 2003 ;
- projet d'appui à la mise en place du parc transfrontalier du Grand Limpopo (Afrique du Sud, Mozambique et Zimbabwe) : subvention AFD de 11 M€, engagé en 2006 ;
- initiative pour la protection et la gestion durable des récifs coralliens dans le Pacifique Sud (*Coral Reef InitiativeS for the Pacific – CRISP*) : subvention de l'AFD de 5 M€, subvention du FFEM de 2 M€, projets engagés en 2004 et 2008.

Les projets visant à l'exploitation directe des ressources naturelles, comme les projets forestiers, mettent fortement en évidence le lien entre la gestion de la biodiversité et la promotion d'un développement économique durable. L'AFD souhaite inscrire son intervention en matière d'aires protégées dans ce même paradigme et développe une approche visant non seulement à concilier conservation et développement économique, mais à « *enclencher une dynamique de développement à partir de la protection et de la gestion durable et concertée des écosystèmes* ». (AFD, 2010a)

Le Parc national du Limpopo (PNL) est un des plus grands parcs du Mozambique avec ses 11 230 km<sup>2</sup> (la taille de l'Île-de-France) et il fait partie, avec le Kruger en Afrique du Sud et le Gonarezhou au Zimbabwe, d'un grand parc transfrontalier. Sa création revêt un intérêt écologique particulier du fait de la complémentarité des situations entre le Parc national Kruger (PNK), où la faune excédentaire menace la durabilité des écosystèmes, et le PNL où les formations végétales sont relativement intactes mais où la faune a été décimée lors de la guerre civile.

La création du Parc transfrontalier du Grand Limpopo (GLTP) et la suppression partielle de la clôture à la frontière entre le Mozambique et l’Afrique du Sud est censée permettre à la faune de se déplacer librement entre les deux parcs.

Le PNL présente des enjeux importants également en ce qui concerne le développement économique. La présence d’une population importante (entre 20 000 et 30 000 personnes) à l’intérieur même du parc pose clairement le problème de la conciliation entre développement économique et préservation. Le plan de gestion du PNL considère que le succès à long terme du PNL dépend de la construction d’une relation qui soit bénéfique à la fois pour les communautés et pour l’environnement, ce qui passe en particulier par l’amélioration des conditions socio-économiques des populations. Le PNL possède des atouts importants en matière de développement économique, une partie du million de visiteurs du Parc Kruger pouvant traverser la frontière pour visiter le PNL.

Au moment où l’AFD instruit sa participation, entre 2003 et 2006, le PNL est un jeune parc – il a été créé en 2001 – qui doit faire face aux nombreux défis liés à la mise en place d’une administration nouvelle et à la mise en place de nouvelles règles de gestion d’un territoire. Les enjeux sont donc immenses et l’appui technique et financier fourni par la *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW), la Banque mondiale et la *Peace Parks Foundation* (PPF) ne permet pas d’y répondre. L’AFD décide d’octroyer une subvention de 11 M€ au PNL – la plus importante jusqu’alors en appui à des aires protégées – et devient le principal bailleur du PNL.

Le PNL est emblématique de cette approche du développement des aires protégées qui s’est développée dans les années 2000. Son plan de développement a pour objectif « *la préservation des processus écologiques au sein d’une aire de conservation transfrontalière et la contribution au bien-être de la population du Mozambique, grâce au développement d’un écotourisme et d’un tourisme culturel, et à une utilisation des ressources compatibles avec les objectifs de conservation du parc* » (LNP, 2003).

À rebours de la vision sanctuarisée de la biodiversité qui avait été largement promue jusqu’alors, et dont le Parc Kruger en Afrique du Sud symbolise à la fois les réussites et les échecs, des approches plus inclusives voient le jour : elles autorisent la présence à l’intérieur des parcs des populations locales, qui ne sont plus considérées comme des obstacles, mais comme des alliées de la préservation des ressources naturelles. Pour cela, les projets font l’hypothèse d’un cercle vertueux entre préservation de la biodiversité et développement économique local qui amènerait les populations à adhérer aux objectifs de conservation du parc qui correspondrait à leur propre intérêt. L’approche est également plus ouverte en matière de préservation de la biodiversité, avec l’abandon des aires protégées entièrement clôturées au profit de gradients

de protection des écosystèmes en fonction des statuts des territoires, permettant notamment un déplacement plus facile de la faune sauvage.

C'est pour l'importance des enjeux qui le caractérisent, mais aussi parce qu'il est caractéristique de l'approche de la conservation développée par l'AFD au cours des années 2000, que l'AFD a souhaité réaliser une évaluation *Ex Post* du PNL. Au-delà de l'objectif de redevabilité qui caractérise toute évaluation, il s'agit ici de tirer un certain nombre de leçons sur les enjeux caractéristiques de l'appui à la mise en place d'une aire protégée et d'en tirer des leçons pour la mise en place de projets similaires. C'est principalement pour cette raison qu'une double évaluation, écrite et filmée, a été réalisée, permettant ainsi de toucher un public plus large et d'aborder l'analyse évaluative sous des angles différents.

Le présent rapport constitue un des livrables de l'évaluation *Ex Post* du financement apporté par l'AFD au projet de développement du PNL. L'autre livrable important est un film documentaire de 52 mn, dont la réalisation a été concomitante de la production de ce document écrit, et qui est disponible à l'adresse <http://www.afd.fr/home/recherche/evaluation-capitalisation/autres-produits-de-capitalisation>

Le rapport est divisé en six grandes parties :

1. la présentation des enjeux de l'évaluation et de la méthode utilisée. Cette partie décrit en particulier comment les évaluateurs chargés de l'évaluation écrite et ceux chargés de l'évaluation audiovisuelle ont travaillé ensemble afin d'obtenir des produits cohérents et complémentaires ;
2. la présentation du projet, de son contexte et de ses évolutions depuis le démarrage. Cette partie met en avant les changements majeurs intervenus dans le contexte et dans l'organisation du projet. Il y est également montré comment, à cause de l'interrelation entre les programmes, les difficultés rencontrées sur un d'entre eux peuvent impacter sur le développement plus général du parc ;
3. la description des principaux résultats de l'appui de l'AFD au PNL, par grande composante (restauration et préservation de la biodiversité, développement du tourisme, développement économique de la zone support et renforcement des capacités administratives du parc) ;
4. l'analyse évaluative proprement dite selon les critères classiques de pertinence, cohérence, efficacité, efficience, impact et durabilité. Cette analyse conclut sur la valeur ajoutée de l'AFD ;

5. les conclusions et recommandations de l'évaluation à destination du PNL et de l'AFD ;

6. enfin, le dernier chapitre traite des principales leçons que l'on peut tirer de cette évaluation concernant la mise en place d'une aire protégée. Il aborde trois thèmes complémentaires :

- les défis de la création d'un parc national, considéré à la fois comme une institution chargée de gérer une aire protégée et comme la construction des règles de gestion d'un territoire ;
- les difficultés à concilier protection de la biodiversité et développement économique local ;
- la prise en compte des défis que pose le braconnage à grande échelle aux projets de conservation.

En amont, une synthèse rassemble les éléments saillants de l'évaluation.

Pour chacune des missions au Mozambique, pour le recueil de la documentation, des autorisations ainsi que les contacts avec les principaux acteurs du projet, l'AFD et le PNL ont grandement facilité le travail de la mission d'évaluation. Qu'ils en soient ici remerciés.

# 1. Synthèse

## 1.1. Le projet d'appui au Parc national du Limpopo (PNL)

### 1.1.1. Le PNL

Le PNL a été créé le 27 novembre 2001 par le gouvernement du Mozambique sur le territoire d'une ancienne concession de chasse. La superficie du PNL est de 11 230 km<sup>2</sup>, avec des habitats variés, en particulier forêts de miombo, savanes et zones semi-arides. Très enclavé, pratiquement dépourvu d'infrastructures publiques, avec un taux de pauvreté parmi les plus élevés du Mozambique, le PNL est habité par plus de 20 000 personnes à sa création – essentiellement des populations ayant fui la guerre civile mozambicaine qui sont progressivement revenues dans les années 1990. Avec le PNK en Afrique du Sud, et le Parc national Gonarezhou au Zimbabwe, il forme le Parc transfrontalier du Grand Limpopo (GLTP).

En 2001, le projet de développement du Parc national du Limpopo, appuyé par la *Peace Parks Foundation* (PPF), vient aider le Mozambique à répondre aux défis associés à la création de ce nouveau parc national. Sur la période 2001-2016, ce projet contribue en plusieurs phases à préparer, financer et accompagner la mise en œuvre du plan de développement et de gestion du PNL élaboré en 2003. Ce plan fixe au PNL l'objectif général suivant : « *la préservation des processus écologiques au sein d'une aire de conservation transfrontalière et la contribution au bien-être de la population du Mozambique, grâce au développement d'un écotourisme et d'un tourisme culturel, et à une utilisation des ressources compatibles avec les objectifs de conservation du parc.* » (PNL, 2003, p. 25). L'approche de la conservation mise en avant par le PNL met sur le même plan les objectifs de préservation écologique et de développement économique. La stratégie principale pour parvenir à ces deux objectifs est le développement du tourisme. La démarche proposée est inclusive (*empowerment* des communautés et participation à la gestion du parc) et ouverte (pas de clôture, repeuplement naturel) La déclinaison opérationnelle du plan s'articule autour de huit programmes thématiques appuyés par les différents bailleurs et relatifs à : la gestion écologique, le développement du tourisme, la recherche et le suivi écologique et socio-économique, le développement communautaire, la coopération transfrontalière, la gestion environnementale, la protection de la biodiversité et l'administration.

### 1.1.2. L'appui de l'AFD au développement du PNL

L'appui au développement du PNL a démarré en 2001 dans le cadre d'une approche régionale intégrée et multi-bailleurs. De 2001 à 2006, le projet de développement du Parc national du Limpopo débute avec une première phase de financement de 6,1 M€ de la *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW), utilisé pour le déminage complet de la zone ainsi que pour le développement des premières capacités administratives et opérationnelles du parc<sup>1</sup>. L'AFD intervient dans une deuxième phase à compter de 2007 avec une subvention de 11 M€ pour appuyer la mise en œuvre du Plan de gestion et de développement du PNL et atteindre les trois objectifs spécifiques suivants :

1. restaurer et préserver la biodiversité du PNL (1,7 M€) : appui à la mise en œuvre des programmes « tourisme », « protection de la biodiversité », « recherche et suivi écologique », et « gestion écologique » ;

2. améliorer les moyens de subsistance et le niveau de vie des habitants de la zone support (ZS)<sup>2</sup> du PNL (8 M€) : i) appui à la planification et à la gestion participative de la ZS ; et ii) développement des infrastructures routières.

3. renforcer les capacités administratives du PNL (0,7 M€) : couverture des coûts opérationnels du PNL pendant les deux premières années du projet ; renforcement des capacités du staff du PNL et renforcement de la coordination entre bailleurs.

Ce projet, par l'approche mise en œuvre, est emblématique de l'approche développée par l'AFD dans les années 2000 en matière de conservation. Il est aussi important par son intégration dans un parc transfrontalier, par les enjeux liés à la proximité d'un géant de la conservation – le Parc Kruger – ainsi que parce qu'il s'agit d'accompagner la mise en place d'un parc national dans un contexte où le cadre légal et les instructions nationales sont encore fragiles. Pour l'AFD, il s'agit d'un des premiers projets dans le domaine et son envergure financière est conséquente.

1 Recrutement du personnel, prise en charge des coûts de fonctionnement du parc et construction des infrastructures de base pour le personnel du parc (logements, bureaux).

2 Le PNL comprend : 1) une zone centrale (environ 80 % du PNL), qui a pour fonctions essentielles la préservation de la biodiversité et le développement du tourisme. Cette zone centrale est inhabitée, à l'exception de la vallée de la rivière Shingwedzi, dont les villages doivent être déplacés pour favoriser le développement touristique ; 2) une ZS, située en bordure de parc le long des principaux cours d'eau, dont les ressources naturelles servent de support aux activités économiques (élevage et agriculture) et qui concentre la majorité de la population du parc.

Les enjeux liés à la mise en place du PNL concernent :

- la mise en place d'une administration capable de gérer durablement le territoire, ce qui suppose des moyens humains et financiers suffisants, mais également une évolution du cadre légal et des mécanismes de gouvernance territoriale à définir (rôle des différentes institutions intervenant sur le territoire, participation des populations) ;
- les nouveaux modèles de gestion du rapport de l'homme avec l'écosystème liés à la définition d'objectifs de conservation et de gestion durable des ressources induits par la création du parc. Cela implique des mécanismes de cohabitation entre l'homme et la faune sauvage qui va augmenter – et pose par ailleurs la question du déplacement d'une partie de la population. Plus généralement, ce sont les modes de gestion des ressources naturelles qui doivent être revus, afin d'atteindre des objectifs distincts – et potentiellement contradictoires – entre le maintien de la biodiversité et le développement socioéconomique des habitants ;
- le partage des bénéfices directs et indirects générés par le parc avec les populations qui y vivent, que ce soit par la capacité des populations à profiter du développement du tourisme ou au travers des mécanismes légaux de redistribution aux populations d'une partie des recettes générées par le tourisme dans le parc. Il s'agit de lutter contre la pauvreté qui sévit dans le parc, mais également de s'assurer que les populations adhèrent aux objectifs de conservation du parc.

### 1.1.3. Enjeux, objectifs et cadrage méthodologique de l'évaluation

L'AFD a souhaité réaliser une évaluation de son intervention dans la deuxième phase de ce projet. La finalité de cette évaluation est double. Premièrement, conformément aux objectifs d'amélioration de l'AFD en matière d'efficacité de l'aide, de redevabilité et de transparence, elle doit fournir un jugement rétrospectif, motivé et indépendant<sup>3</sup> sur le financement de l'AFD. Deuxièmement, l'évaluation vise la production et l'échange de connaissances, afin de favoriser la mise en débat des résultats, la sensibilisation aux défis spécifiques des projets intégrés d'aires protégées et l'apprentissage opérationnel des équipes de l'AFD et de leurs partenaires.

<sup>3</sup> Fondé sur les critères du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE : pertinence, efficacité, efficience, impact et durabilité, ainsi que sur la valeur ajoutée de l'AFD.

Les objectifs de l'évaluation sont plus particulièrement de :

- analyser la validité, la mise en œuvre, les résultats et les effets du projet financé par l'AFD par rapport à ce qui a été ciblé ;
- tirer des leçons qui aident à déterminer les conditions favorables à la réussite des projets similaires dans l'avenir ;
- promouvoir un dialogue renforcé avec les partenaires du projet sur les résultats de l'évaluation ;
- accroître la prise de conscience des enjeux liés à la conception et à la mise en œuvre d'un projet de parc intégré.

Dans la perspective de favoriser l'apprentissage et le partage des résultats, deux groupes de suivi de l'étude ont été mis en place, l'un composé de représentants de différentes unités de l'AFD, l'autre comprenant des représentants des autorités du Mozambique (Administration nationale des aires de conservation – ANAC, PNL) et des représentants des partenaires internationaux (KfW, PPF et Banque mondiale). Ils ont participé au cadrage de l'évaluation ainsi qu'à la revue et la validation des livrables.

Cette évaluation se proposait également d'innover du point de vue méthodologique en utilisant l'audiovisuel comme un instrument privilégié d'évaluation. L'AFD avait déjà testé les outils audiovisuels dans le cadre de travaux d'évaluation<sup>4</sup>. Il s'agissait pour elle de poursuivre cette expérience, en articulant et en réalisant cette fois-ci en parallèle l'analyse audiovisuelle et l'analyse écrite au sein du même processus d'évaluation, afin de mettre à profit leur complémentarité.

Réaliser une évaluation écrite et filmée est un vrai défi si l'on souhaite que les résultats soient à la fois cohérents – quelqu'un peut choisir de lire ou de voir l'évaluation et aura la même compréhension des résultats du projet – et complémentaires – c'est-à-dire qu'ils présentent différemment les informations en fonction des caractéristiques propres de chaque support. Les principes adoptés pour répondre à ce défi ont été : 1) la pleine coordination des évaluateurs écrits et audiovisuels à chaque étape de l'évaluation ; 2) le choix du média en fonction du type d'information disponible et des avantages/inconvénients de chacun pour restituer cette information (interviews et images du contexte pour l'audiovisuel, données et graphiques pour l'écrit).

4 Prey Nup, une communauté autour de l'eau (2008) ; Projet Eau à Soweto 2005 – 2010 (2010) et *Palestinian Municipalities: Looking for the Future* (2012).

Le projet financé par l'AFD s'inscrivant dans le cadre plus large du développement du PNL soutenu par différents bailleurs, l'évaluation a porté sur le projet financé par l'AFD par rapport à son cadre logique initial et également plus largement par rapport au Plan de développement du PNL de 2003 dont il devait faciliter la mise en œuvre. Les appuis financés par d'autres bailleurs n'ont été appréciés que dans la mesure où des données étaient disponibles et où ces appuis avaient eu un effet sur les composantes financées par l'AFD, à l'instar par exemple du déplacement de populations, intégralement financé par la KfW.

Les évolutions du contexte, en particulier l'explosion du braconnage à partir de 2010 et ses impacts sur la biodiversité et le tourisme, ont également été prises en compte pour, au-delà du cadre logique initial, porter un jugement sur la pertinence des évolutions apportées au projet au cours de sa mise en œuvre.

---

## 1.2. Résultats

---

### 1.2.1. Des objectifs et une stratégie pertinents mais peu opérationnels

Les objectifs du projet financé par l'AFD étaient globalement pertinents par rapport au contexte local et régional, aux politiques nationales et aux besoins du PNL tels qu'énoncés dans son plan de développement.

- *La préservation et restauration de la biodiversité* correspondait à la fois aux priorités du PNL et aux objectifs ayant amené à la création du GLTP, en particulier aux enjeux de conservation et de développement économique des différents pays.
- *L'amélioration des conditions de vie des habitants du Parc* était en ligne avec les priorités et les besoins des communautés riveraines, car la ZS du PNL, extrêmement enclavée, est plus affectée par la pauvreté que les districts dans lesquels elle s'insère.
- *Le renforcement des capacités humaines et institutionnelles* était cohérent avec la situation des ressources humaines et institutionnelles non seulement du PNL, mais également de son organisme de tutelle, la Direction nationale des aires de conservation (DNAC), devenue l'ANAC en mai 2011.

Toutefois, la logique d'intervention initiale manquait de clarté et était surtout peu opérationnelle. De fait, le cadre logique ne détaillait pas les activités devant contribuer à l'atteinte des résultats attendus. Les activités – et, dans certains domaines, les stratégies –

à mettre en œuvre auraient dû être précisées au démarrage afin de favoriser l'atteinte des résultats. En contrepartie, le manque de détails dans la définition des activités aura facilité l'adaptation du projet à l'évolution des besoins et du contexte – avec notamment la mise en œuvre d'actions permettant de faire face à partir de 2010 à une flambée sans précédent du braconnage, qui ne pouvait être anticipée lors de la formulation du projet.

Le montage institutionnel prévu, mettant les autorités mozambicaines en situation de maîtrise d'ouvrage, était cohérent avec la volonté de renforcer les compétences, les capacités et l'autonomie de gestion de l'ANAC et du PNL. Toutefois, les retards constatés dans le déroulement du projet, dont une partie est imputable aux difficultés de mise en œuvre des procédures de passation de marchés et d'attribution des différents contrats, montrent que l'assistance technique a sans doute été sous-dimensionnée. Par ailleurs, l'assistance technique destinée à la ZS n'a pas été intégrée à l'Unité de gestion du projet – *Project Implementation Unit* (PIU), ce qui s'est révélé peu opérationnel dans la mesure où la PIU gérait les moyens opérationnels de cette composante.

Enfin, malgré la pertinence des différents objectifs de ce projet et de l'approche adoptée par l'AFD, certaines des hypothèses sous-jacentes étaient irréalistes. C'est le cas en particulier de l'hypothèse de couverture des frais de fonctionnement du PNL par ses revenus en deux ans seulement grâce aux revenus générés par le tourisme. Ce délai était incompatible avec les possibilités de développement touristique, si l'on considère le temps nécessaire pour le déplacement des populations, la construction des infrastructures ou le repeuplement du PNL par la faune sauvage.

### 1.2.2. Des résultats attendus partiellement atteints

#### ▷ L'intégrité écologique du PNL est conservée mais soumise à des défis sur le moyen terme

L'intégrité écologique du PNL est aujourd'hui conservée, la faune est en augmentation et circule librement entre le PNK et le PNL. Cependant, elle se concentre actuellement sur la frontière avec le PNK et dans la partie nord du PNL, du fait notamment des délais beaucoup plus longs qu'initialement prévus dans la mise en œuvre du programme de relocalisation des populations vivant à l'intérieur du PNL, en particulier à proximité de la rivière Shingwedzi et est soumise à une forte pression en braconnage, notamment les populations d'éléphants et de rhinocéros. Les mesures prises par le PNL et le PNK pour faire face à cette pression sont satisfaisantes et commencent à produire des résultats.

Pour que ces résultats soient durables, la structure de protection et de surveillance doit être maintenue dans le long terme, notamment à travers une implication continue du gouvernement dans la prise en charge des coûts salariaux. Le renforcement des capacités logistiques, matérielles, stratégiques et humaines du PNL doit être poursuivi, au travers de l'amélioration des infrastructures et des équipements, mais aussi de la lutte contre la corruption qui peut toucher le personnel de protection. Par ailleurs, il est essentiel de renforcer la collaboration au niveau régional avec le PNK et avec les acteurs concernés au niveau national (police, douane, justice). Des actions devront également être entreprises pour, d'une part, accélérer le processus de relocalisation des populations vivant à l'intérieur du PNL, compte tenu de l'implication de certains de leurs membres dans les activités de braconnage et, d'autre part, renforcer l'adhésion des habitants vivant dans la ZS aux objectifs du parc, notamment en améliorant la gestion des conflits homme-faune.

Par ailleurs, le suivi de la biodiversité, la recherche et la gestion des données ont été très limitées au cours du projet de l'AFD. Le PNL ne dispose pas aujourd'hui d'un système approprié et effectif de suivi écologique, ni des capacités humaines pour accompagner la mise en place d'un tel système sur l'intégralité de son immense territoire.

***Le développement du potentiel touristique est limité mais de bonnes avancées en termes légaux et stratégiques ont été réalisées***

Le nombre annuel de touristes visitant le PNL est encore limité par rapport aux prévisions et le tourisme génère de modestes revenus, qui ne peuvent couvrir qu'une partie des frais de fonctionnement. Il s'ensuit que les revenus directs et indirects du tourisme pour les communautés sont, à ce jour, relativement faibles.

Malgré l'appui de l'AFD pour améliorer l'offre en hébergement, l'accueil des touristes ou le financement de l'amélioration des infrastructures routières, le PNL est aujourd'hui peu attractif, car il ne dispose pas encore d'une faune facile à observer ni d'infrastructures ou de produits touristiques permettant de retenir les touristes. Cela s'explique essentiellement par les retards dans la mise en place des concessions touristiques et dans le processus de déplacement volontaire des populations de la zone centrale du PNL où ces concessions doivent être installées. Néanmoins, le PNL dispose d'un plan stratégique de développement du tourisme récent (2012) et les directives pour la mise en place des concessions touristiques ont été approuvées en 2015, ce qui constitue une base solide pour le développement du tourisme dans les années à venir. Il est toutefois vraisemblable que le développement d'une faune renforçant l'attrait touristique du parc, l'octroi des concessions et le développement des

infrastructures, équipements et services prendra encore quelques années, ce qui aura des conséquences sur les finances du PNL.

### ***De faibles réalisations en matière d'amélioration des conditions de vie des habitants du parc***

Cette composante a mis beaucoup de temps à être opérationnelle. Le Programme d'appui communautaire (PAC), responsable de sa mise en œuvre, a commencé à fonctionner tardivement, avec l'appui d'un assistant technique (avril 2010 - décembre 2012) et le recrutement de vulgarisateurs en 2011. Le plan de développement produit par le PAC avec l'appui de l'assistance technique donne les orientations générales du développement de la zone support, mais ne contient guère d'activités qui soient issues d'un diagnostic solide ou dont la faisabilité soit avérée. Le renforcement de capacités de l'équipe du PAC a été trop bref et au global insuffisant pour leur permettre de mettre en œuvre des activités sur la base de ce document. Il aurait fallu plus de temps pour rendre cette composante opérationnelle, mais la réallocation du budget de l'AFD vers la composante Infrastructures (essentiellement la clôture, afin de limiter les conflits homme-faune qui généraient des plaintes importantes des habitants), en avril 2012, a scellé la possibilité de continuer à investir dans le développement de la ZS sur les fonds de l'AFD.

### ***Un développement socioéconomique de la zone support très en deçà des ambitions***

Le développement socioéconomique de la ZS était la contribution la plus importante de l'AFD au développement du PNL avec un budget de 4,5 M€. Fin 2015, à peine un peu plus du tiers du budget disponible avait été dépensé. Les dépenses destinées au financement d'activités génératrices de revenus (AGR) en faveur des communautés de la ZS ont un taux d'exécution parmi les plus bas : 290 000 €, utilisés principalement pour des projets d'irrigation communautaire, sur 2,5 M€ disponibles (à peine 12 %). Ces chiffres traduisent la faible efficacité de cette composante ainsi qu'une évolution par rapport aux priorités initiales du projet.

Bien que des données exhaustives manquent, l'irrigation communautaire a probablement eu un impact positif sur la sécurité alimentaire des familles bénéficiaires. Mais en termes numériques, l'impact est limité. Sur les 18 villages équipés, au moins 30 % des systèmes ne sont plus fonctionnels à cause de problèmes d'organisation et de maintenance.

### ***Des restrictions d'accès aux ressources naturelles qui préservent l'essentiel des activités économiques, mais fragilisent les populations vulnérables***

La délimitation de la ZS a permis de préserver l'accès des habitants aux zones où ils pratiquent habituellement l'agriculture et l'élevage (cf. carte 1 – Plan de développement du Parc national de Limpopo, limites de la ZS (2015) – page 44). Il n'y a donc pas eu de perte de revenus pour ces activités. Mais l'utilisation des ressources forestières et fauniques est à présent limitée par le PNL, qui n'a pas négocié avec les populations des règles d'utilisation durables. Or, ces produits jouent un rôle essentiel dans la sécurité alimentaire et les revenus des familles les plus pauvres. Les limitations imposées par le PNL risquent donc d'augmenter la vulnérabilité de ces familles, ce qui ne serait pas compensé à ce jour par l'irrigation, par les revenus distribués par le PNL ou par le tourisme.

### ***Les besoins de renforcement des organisations communautaires n'ont pas été pris en compte***

Par ailleurs, l'absence de stratégie de renforcement de capacité des populations de la ZS n'aura pas permis d'avoir un impact sur la capacité d'organisation des communautés locales, sur leur conscience environnementale ni sur leur capacité à négocier avec les différentes autorités. Alors qu'une part des revenus générés par le parc est effectivement redistribuée aux communautés conformément à la loi mozambicaine, le PNL n'a pas saisi l'opportunité de renforcer les capacités organisationnelles des habitants de la ZS. Le renforcement de la capacité des comités chargés de gérer ces fonds, mais aussi la mise en place de mécanismes de contrôle, restent des priorités si on considère que les revenus distribués aux communautés vont augmenter avec les revenus touristiques du PNL.

### ***Infrastructures : des impacts positifs de la clôture mais plus contrastés pour les routes***

L'agriculture est impactée localement par la recrudescence de la faune sauvage, en particulier par les éléphants qui viennent boire à la rivière et détruisent souvent les petites plantations irriguées qui s'y trouvent. L'élevage n'est pour le moment pas impacté par la faune sauvage : les carnivores sont peu nombreux et il n'y a pas eu de mortalité anormale du cheptel. Au sud-est de la ZS, la clôture protège efficacement les populations et limite fortement l'occurrence de conflits homme-faune. Par ailleurs, en incluant dans la ZS tout le territoire situé au sud-est du PNL, la clôture a permis d'augmenter la surface de pâturage disponible dans cette zone qui concentre, selon le PNL, environ 60 % du bétail de la ZS. En contrepartie, la clôture limite fortement les possibilités de développement du tourisme communautaire basé sur la vision de la faune sauvage, qui constituait pourtant une des activités pour le développement économique local.

L'impact des pistes sur le développement socioéconomique des populations de la ZS semble quant à lui très faible. En l'absence d'ouvrage de drainage sur la quasi-totalité des pistes, les conditions de circulation risquent de se dégrader progressivement s'ils ne font pas l'objet d'un entretien régulier. Or aucun mécanisme d'entretien n'a été envisagé entre le PNL et les districts avant la réhabilitation des routes, ce qui rend incertaine la durabilité des investissements réalisés. Par ailleurs, les habitants du sud-est de la ZS ont plus vite fait de traverser à pied ou en barques les rivières Limpopo ou Elefantes pour accéder aux marchés, administrations ou services sociaux dont ils ont besoin, et n'utilisent donc pas la nouvelle piste.

***Des ressources humaines renforcées mais encore insuffisantes pour mener à bien leurs missions stratégiques et une durabilité financière non-assurée à court terme***

Les capacités institutionnelles, techniques et humaines du PNL ont été partiellement renforcées et, bien que le renforcement de ces capacités doive se poursuivre dans les années qui viennent, l'administration du PNL dispose aujourd'hui d'une structure institutionnelle et organisationnelle qui lui permet d'initier une gestion durable du parc.

En matière de ressources humaines, le PNL dispose d'un effectif presque complet, à l'exception de certains programmes comme protection (pour la gestion des conflits homme-faune) et suivi écologique. Toutefois, les capacités individuelles demeurent limitées et nécessitent encore d'être renforcées en fonction des besoins spécifiques de chacun.

Les capacités et les moyens de l'administration du PNL ont été significativement renforcés au cours de la période de mise en œuvre de ce projet. L'appui de l'AFD a joué un rôle non négligeable dans ce renforcement (fourniture d'équipement spécifique, construction d'un atelier, construction de deux maisons pour le personnel du PNL). Le PNL dispose aujourd'hui d'infrastructures de gestion et de moyens logistiques satisfaisants.

Les rôles et responsabilités entre le personnel du PNL et l'assistance technique de la PPF sont plus clairs aujourd'hui et le transfert de compétences de l'assistance technique vers le personnel du PNL a été initié à travers une plus grande implication dans la planification technique annuelle et la gestion des plans de travail par département. Cependant la délégation de responsabilités, notamment financière, à l'intérieur de l'administration du PNL demeure relativement limitée et l'assistance technique assure une grande partie des tâches de gestion au jour le jour.

La durabilité financière du PNL est plus problématique. L'implication sur le long terme du gouvernement dans la prise en charge des salaires des rangers est un résultat positif très important. Mais en l'absence d'une augmentation significative des revenus issus du tourisme

dans les années à venir, le PNL fera face à des difficultés financières, notamment pour la couverture de ses frais de fonctionnement. L'opérationnalisation de la Fondation mozambicaine pour la conservation de la biodiversité (BIOFUND), créée en 2011, dont les fonds devraient être abondés par l'AFD, ce qui permettra de couvrir une partie de ces frais.

### 1.2.3. Valeur ajoutée de l'AFD

L'AFD a su adapter son financement aux besoins du PNL et aux évolutions du contexte. Le projet s'est par exemple adapté à la non-réalisation de l'hypothèse de couverture progressive des frais de fonctionnement par les revenus générés par le PNL, notamment en finançant une grande partie des frais de fonctionnement du parc entre 2009 et 2011. Il s'est également adapté à la demande des populations et des autorités mozambicaines en mobilisant un budget considérable pour la construction de la clôture destinée à limiter les conflits homme-faune ; ou encore à la forte augmentation du braconnage en décidant d'utiliser les reliquats issus du contrat de travaux des routes au profit de la création de l'unité de rangers pour la zone de protection intensive (IPZ) contribuant ainsi à apporter une réponse rapide à la lutte anti-braconnage, ce qui a permis d'apaiser les tensions diplomatiques vis-à-vis du PNK et de l'Afrique du Sud.

*A contrario*, l'utilisation opportuniste du financement de l'AFD peut également être perçue comme symptomatique du manque de vision et de programmation stratégiques du PNL et de l'AFD, qui a amené à des résultats décevants par exemple en matière de développement de la ZS. L'intervention de l'AFD n'aura pas permis une meilleure prise en compte des questions de développement dans un projet de biodiversité, ni développé une approche originale et reproductible par ailleurs.

Une autre valeur ajoutée importante du financement de l'AFD, est le montage institutionnel qui a mis les autorités mozambicaines en position de maîtrise d'ouvrage. Cela a favorisé une meilleure implication des autorités dans les problématiques de conservation, a renforcé la capacité des responsables mozambicains et a favorisé un rééquilibrage dans la gestion du PNL.

Enfin, l'AFD a joué, avec les autres bailleurs intervenant dans le domaine de la biodiversité, un rôle important pour l'évolution du cadre institutionnel mozambicain – loi sur les aires protégées de 2014, clarification des mécanismes de mise à disposition des recettes touristiques générées par le parc, mise en place de l'ANAC.

## 1.3. Principales conclusions et recommandations

### 1.3.1. Pour le PNL

#### ▷ Préservation de la biodiversité

L'intégrité écologique du PNL est aujourd'hui conservée mais le PNL fait face à des défis à moyen terme et le suivi des effets en termes de conservation est limité.

Recommandations	Type	Niveau Priorité
R1. Maintenir la structure et les moyens de protection et de surveillance du PNL dans le long terme, notamment à travers une implication continue du gouvernement dans la prise en charge des coûts de protection.	Stratégique	1
R2. Renforcer le système et les moyens de suivi écologique du PNL.	Opérationnelle	1
R3. Revoir et renforcer le système de gestion des conflits hommes/faune (CHF).	Opérationnelle	1

#### ▷ Développement touristique

Le PNL possède un potentiel touristique mais qui n'a été que peu développé. L'octroi et le développement des concessions seront progressifs, tout comme le développement du potentiel touristique, et généreront à court terme des revenus relativement limités ne permettant pas d'assurer l'équilibre financier du PNL.

Recommandations	Type	Niveau Priorité
R5. Sécuriser les accès à l'ouest du PNL le long de la frontière du PNK et dans le nord du PNL là où sont concentrés les animaux et développer les infrastructures routières afin de faciliter le transit des touristes dans ces zones.	Stratégique	2

### ▷ Développement de la ZS

La stratégie proposée dans le plan de développement de la ZS est inaboutie. Avec la fin du financement de l'AFD, les capacités d'action de l'équipe du PAC/PNL sont réduites. Par ailleurs, il a manqué une stratégie de renforcement des capacités des populations.

Recommandations	Type	Niveau Priorité
R6. Mettre en place des cadres de développement concerté de la ZS incluant les services techniques des districts, de la province et les populations, et établir une feuille de route sur la base des activités faisant consensus.	Stratégique	1
R18. Renforcer les compétences des équipes du PAC/PNL en matière d'approche participative et de renforcement de capacités.	Opérationnel	1
R19. Prévoir l'intervention d'une organisation non gouvernementale (ONG) chargée de renforcer les capacités des populations et de leurs organisations.	Opérationnel	1
R20. Mettre en place une stratégie favorisant l'apprentissage à partir des projets pilotes mis en place.	Stratégique	2

Le PNL considère que le tourisme sera un vecteur essentiel de développement économique pour les communautés de la ZS. Mais la capacité des acteurs locaux à tirer profit du tourisme est aujourd'hui très faible. La durabilité et la répliquabilité des projets pilotes d'irrigation n'est pas avérée. De plus, l'irrigation ne peut être le seul vecteur d'intensification des systèmes agricoles. Il est donc nécessaire de travailler à l'amélioration des systèmes pluviaux et l'élevage, afin qu'ils contribuent à la sécurité alimentaire tout en ayant un impact limité sur la biodiversité.

Recommandations	Type	Niveau Priorité
R7. Que le PNL fasse du renforcement de capacité des acteurs locaux en matière de tourisme une des priorités de son plan de développement de la ZS.	Stratégique	1
R9. Réaliser un diagnostic approfondi des difficultés des projets d'irrigation existants et faire des recommandations opérationnelles pour améliorer leur fonctionnement et permettre leur extension.	Opérationnel	2

...

...

Recommandations	Type	Niveau Priorité
R10. Définir des modalités d'appui aux groupes d'irrigation existants afin de les aider à surmonter les difficultés auxquelles ils font face.	Opérationnel	1
R12. Intégrer le développement durable de l'agriculture pluviale et l'élevage dans les priorités du plan de développement de la ZS.	Stratégique	1
R11. Réaliser un travail de recherche-action sur des systèmes de culture pluviale, afin d'analyser leurs éventuels impacts sur les éco-systèmes et de rechercher les moyens d'améliorer leur productivité sans augmenter les risques pour les producteurs.	Opérationnelle	2

Il est nécessaire d'établir des règles négociées de gestion des ressources naturelles.

Recommandations	Type	Niveau Priorité
R13. Réaliser un diagnostic participatif des utilisations, par les populations du parc, des ressources faunistiques et des produits forestiers non ligneux.	Opérationnelle	1
R14. Mettre en place des mécanismes de négociation entre le PNL et les populations afin d'établir des règles de gestion pour les ressources les plus importantes.	Opérationnelle	1
R15. Mettre en place un système de suivi de la ressource, qui permettra d'évaluer la durabilité des modes d'exploitation.	Opérationnelle	2

### 1.3.2. Pour l'AFD

L'instruction par l'AFD n'a pas permis le montage d'un projet complètement cohérent et détaillant les activités à réaliser.

Recommandations	Type	Niveau Priorité
R1. Prévoir en amont de la faisabilité, de mandater une expertise externe pour réaliser un travail de pré-diagnostic stratégique, institutionnel, opérationnel et technique. Ce travail incluant une étape de validation par l'ensemble des parties prenantes permettrait ainsi de poser des bases solides pour l'étude de faisabilité externe.	Opérationnel	1
R2. Les termes de références de l'étude de faisabilité doivent hiérarchiser les objectifs et les attentes des partenaires.	Opérationnel	2
R3. Intégrer dans l'étude de faisabilité externe : <ul style="list-style-type: none"> <li>• un diagnostic institutionnel et organisationnel de la structure du parc ciblé et de l'ensemble des institutions-clés afin de prévoir des appuis permettant à chacun de jouer son rôle dans le projet ;</li> <li>• une analyse des hypothèses qui fondent le plan de gestion et de développement du parc et la proposition de scénarios de développement et de financement réalistes ;</li> <li>• les termes de référence (TdR) de l'assistant technique (AT) pour permettre de lancer son recrutement avant la levée des conditions suspensives, et ce afin d'éviter tout délai dans la mise en œuvre du projet.</li> </ul>	Opérationnel	2

Le montage institutionnel reposant sur la PIU en place était pertinent, mais l'absence de renforcement de l'assistance technique sur place a généré des dysfonctionnements sur la gestion financière et les appels d'offre au cours des premières années.

Recommandation	Type	Niveau Priorité
R4. Bien évaluer l'accompagnement nécessaire en termes de renforcement des compétences sur les aspects de passation des marchés et de gestion financière, et prévoir des financements et une assistance technique correspondant à ces besoins.	Opérationnel	1

L'assistance technique à la ZS n'étant pas intégrée à la PIU, cela a généré des difficultés opérationnelles et n'a pas permis de peser sur les logiques portées par les acteurs de la conservation pour le développement du parc.

Recommandation	Type	Niveau Priorité
R5. S'assurer que le montage institutionnel et financier donne à l'assistance technique les moyens et le mandat de réaliser les activités qui lui incombent et de peser sur les orientations stratégiques et opérationnelles du développement du parc.	Opérationnel	1

Les hypothèses retenues pour fonder l'appui financier au PNL ont été en décalage avec les besoins du PNL et se sont révélées exagérément optimistes pour ce qui est de la capacité à générer des recettes propres grâce au tourisme.

Recommandation	Type	Niveau Priorité
R6. La justification de la viabilité et du financement d'un projet doit plutôt reposer sur une analyse des avantages économiques et sociaux générés par le parc qui justifient un transfert budgétaire de la part de l'État.	Opérationnel	1

Le projet défini par l'AFD s'est centré sur le PNL et a peu pris en considération les autorités administratives qui ont pour mandat d'intervenir sur le développement des territoires dont fait partie la ZS.

Recommandation	Type	Niveau Priorité
R9. Prévoir dans le projet des appuis spécifiques pour que les administrations et autorités locales concernées par le parc puissent jouer leur rôle et les inclure dans le comité de pilotage afin de faciliter le dialogue intersectoriel et interinstitutionnel.	Opérationnel	1

La complexité et la durée des changements légaux et institutionnels ont été sous-estimées. Le programme, centré sur des actions au niveau du parc, ne disposait guère de moyens pour faire avancer ces questions au niveau central.

Recommandation	Type	Niveau Priorité
R11. Définir si les changements envisagés au niveau national (comme des modifications légales et institutionnelles, par exemple) seront portés par l'AFD à travers son personnel spécifique ou doivent faire l'objet d'une assistance technique spécifique au niveau d'un ministère.	Opérationnel	2

La réussite du projet dépendait de plusieurs hypothèses qui demandent des temps longs de maturation, comme par exemple le repeuplement par la faune, les bénéfices associés à la conservation des écosystèmes, le développement de nouveaux modèles d'exploitation des ressources naturelles ou encore l'adoption d'un nouveau cadre légal.

Recommandation	Type	Niveau Priorité
R12. L'AFD devrait financer des projets/programmes de 10 à 15 ans, mieux adaptés aux objectifs recherchés, avec des évaluations intermédiaires, plutôt que des projets de 5 ans avec d'hypothétiques deuxièmes phases.	Stratégique	1

---

## 1.4. Leçons apprises

---

Le projet de développement du PNL étant emblématique de l'approche adoptée par l'AFD en matière d'appui aux aires protégées dans les années 2000, un retour sur les hypothèses qui l'ont sous-tendue permet, à condition de rester prudent, de tirer des leçons qui vont au-delà du seul projet évalué.

L'AFD a fait l'hypothèse que le lien fort entre développement et conservation de la biodiversité, qui avait été mis en évidence sur des programmes de pêche ou de forêt, pourrait se retrouver sur les projets de gestion d'aires protégées. Par ailleurs, les populations ayant un intérêt économique à la conservation de la biodiversité adhèreraient à la mise en place d'un

parc national décidé par l'État sans concertation. L'évaluation du PNL montre que, 15 ans après la mise en place du parc, il n'y a guère de retombées positives pour les habitants et que leur adhésion aux objectifs de conservation est faible.

Cela est dû, pour partie, au faible développement du tourisme dans le parc ; mais aussi à la faiblesse des stratégies mises en œuvre pour comprendre l'exploitation des ressources naturelles par les habitants, afin de faire le lien entre la santé des écosystèmes et les moyens de vie des populations. Par ailleurs, que ce soit dans le domaine du tourisme ou de l'utilisation productive des ressources naturelles, il y a un fort déphasage temporel entre les impacts négatifs que subissent les habitants – l'augmentation des CHF ou la perte d'accès à certaines ressources – et les bénéfiques qui peuvent dériver d'une meilleure conservation. Comment dans ces conditions renforcer l'adhésion des populations pendant cette longue période de transition avant que les bénéfiques ne puissent devenir tangibles ?

Une deuxième hypothèse, portée davantage par les autorités mozambicaines, concernait une approche ouverte de la conservation, favorisant la mobilité des animaux et basée sur les possibilités de cohabitation entre la faune sauvage et les populations locales. La construction d'une barrière par le PNL pour réduire les CHF dans la région la plus peuplée du PNL, à la demande des populations, montre que cette approche ouverte est complexe à mettre en œuvre. La remise en question de cette approche – une grande partie du parc n'est pas clôturée, mais les projets actuels du PNL sont de clôturer l'ensemble de la ZS – questionne les stratégies mises en place par le PNL pour gérer les CHF et plus généralement l'approche du PNL consistant à ne pas impliquer les habitants dans la gestion de la faune sauvage. Les activités visant à la réduction des CHF mises en place grâce au financement de l'AFD ne sont à ce jour pas mises en œuvre par le PNL qui a préféré une approche plus classique de traitement des conflits exclusivement par les rangers.

Au final, la constitution d'une aire protégée pose la question de la définition des règles qui vont s'appliquer sur ce territoire, et le différencier des territoires voisins tout en assurant une équité entre leurs habitants. La création d'une aire protégée ne retire pas l'ensemble de leurs droits aux populations et ne modifie pas totalement les attributions des administrations locales sur le développement de ce territoire. Des mécanismes de concertation doivent donc être élaborés pour définir, au travers d'un projet de territoire, les mécanismes de sa gouvernance. C'est sans doute ce qui aura le plus fait défaut dans la stratégie mise en œuvre par le PNL et qui explique l'écart important séparant les objectifs ambitieux définis dans le Plan de développement du PNL de 2003 en matière de cogestion du territoire, et les mécanismes actuels de planification et de mise en œuvre du développement du parc.

## 2. Méthodologie

### 2.1. Objectifs de l'évaluation

L'AFD souhaitait réaliser une évaluation *ex post*, à la fois écrite et audiovisuelle, de son intervention dans la deuxième phase du projet d'appui au Parc national du Limpopo, au Mozambique (2007-2015). Le but de cette évaluation était double. Tout d'abord, conformément aux objectifs d'amélioration de l'AFD en matière d'efficacité de l'aide, de redevabilité et de transparence, elle devait fournir un jugement motivé et indépendant sur le financement de l'AFD, fondé sur les critères du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)<sup>5</sup>, ainsi que sur la valeur ajoutée de l'AFD. À ce titre, l'évaluation *Ex Post* devait jouer le rôle d'évaluation finale du projet. Ensuite, l'évaluation visait la production et l'échange de connaissances, afin de favoriser la mise en débat des résultats, la sensibilisation aux défis spécifiques de ce type de projet intégré d'aires protégées et l'apprentissage opérationnel des équipes de l'AFD et de leurs partenaires.

Elle incluait un défi méthodologique : elle devait utiliser l'audiovisuel comme un instrument privilégié d'évaluation en complément de l'évaluation écrite classique. L'AFD avait déjà testé les outils audiovisuels dans le cadre de travaux d'évaluation. Il s'agissait pour elle de poursuivre cette expérience, en articulant et en réalisant en parallèle l'analyse audiovisuelle et l'analyse écrite au sein du même processus d'évaluation, afin de mettre à profit leur complémentarité.

Ce travail devait fournir un ensemble complet de livrables écrits et audiovisuels (rapport d'évaluation, film documentaire, film court et bonus, photos et rushes), complémentaires mais pouvant être consultés de façon indépendante, qui pourraient être hébergés sur une plateforme Web. Les objectifs de l'évaluation étaient plus particulièrement :

- d'analyser la validité, la mise en œuvre, les résultats et les effets du projet financé par l'AFD par rapport à ce qui a été ciblé ;
- de tirer des leçons qui aideront à déterminer les conditions favorables à la réussite des projets similaires dans l'avenir ;

<sup>5</sup> Pertinence, efficacité, efficience, impact et durabilité.

- de promouvoir un dialogue renforcé avec les partenaires du projet sur les résultats de l'évaluation ;
- d'accroître la prise de conscience des enjeux liés à la conception et à la mise en œuvre d'un projet de parc intégré.

## 2.2. Les défis méthodologiques de cette évaluation

L'évaluation a fait face à trois principaux défis méthodologiques :

1. Comment évaluer le financement de l'AFD à l'intérieur du programme multi-bailleurs plus large qui a soutenu la mise en place et le développement du PNL ?
2. Comment réaliser de façon concomitante et cohérente une évaluation écrite et filmée ?
3. Comment répondre aux exigences de redevabilité sur ce projet tout en tirant des leçons plus larges pour l'apprentissage sur l'appui aux aires protégées ?

### 2.2.1. Cadre analytique de l'évaluation du financement de l'AFD au PNL

Un défi pour l'évaluation est lié au fait que le financement de l'AFD, qui commence en 2007, s'intègre dans un projet plus global d'appui au développement du PNL, débuté en 2001 avec une approche régionale intégrée et multi-bailleurs. En effet, le PNL lui-même fait partie d'un ensemble plus large – le Parc transfrontalier du Grand Limpopo (GLTP) – dont le développement est appuyé notamment par la Banque mondiale. Le financement de l'AFD se fait dans le cadre de la mise en œuvre du plan de gestion et de développement du PNL et cible plus particulièrement certains programmes de ce plan, alors que d'autres bailleurs en ciblent d'autres. Comment dans ces conditions mettre en évidence la logique d'ensemble sans pour autant évaluer l'ensemble des programmes mis en œuvre ?

L'équipe d'évaluation a adopté la stratégie suivante pour cadrer le travail d'évaluation :

- l'évaluation a porté sur le projet financé par l'AFD qui a démarré dans la deuxième phase du Projet de développement du PNL. La situation à la fin de la première phase (de 2001 à 2006) a été considérée comme la *baseline* du projet au début de la deuxième phase ;

- l'évaluation devait porter essentiellement sur les éléments du projet financés par l'AFD. Toutefois, le financement de l'AFD a, au final, touché pratiquement toutes les composantes, à l'exception du déplacement des populations. Par ailleurs, la coordination du PNL ayant géré de façon intégrée les financements afin de mettre en œuvre le plan de développement du Parc, il aurait été vain de chercher à apprécier l'apport du financement de l'AFD de façon isolée. En conséquence, l'évaluation rend compte de la situation de l'ensemble des composantes financées par l'AFD en mettant plus particulièrement en valeur les activités financées par l'AFD. En ce qui concerne le déplacement de populations, l'analyse a été limitée : il s'agissait avant tout d'apprécier son impact sur des composantes financées par l'AFD ;

- enfin, les interrelations entre composantes font qu'il n'est pas rare qu'une composante financée par d'autres bailleurs ait des conséquences directes sur le volet financé par l'AFD. C'est le cas, par exemple, de la réinstallation de la population située à l'intérieur du cœur du parc, qui est financée par la KfW, et dont l'avancement a des effets directs sur le développement du tourisme ou le développement communautaire, sur lequel l'AFD avait concentré son intervention. Dans ce cas précis, la mission s'est efforcée d'obtenir l'information nécessaire sur la composante sans en effectuer une évaluation complète. Il s'agissait de :

- comprendre les principales difficultés rencontrées pour le déplacement des populations, qui expliquent son retard et ses conséquences sur le déroulement du projet financé par l'AFD ;

- comprendre les procédures mises en place pour la réinstallation des familles déplacées concernant l'accès à la terre et l'amélioration des moyens de subsistance, afin d'évaluer l'impact potentiel sur les communautés hôtes ainsi que les effets potentiels sur la mise en œuvre des activités financées par l'AFD.

- De la même façon, l'évaluation a porté sur le PNL et non sur le GLTP, sauf pour les activités exercées à cette échelle plus large qui ont un impact direct sur les composantes du projet appuyées par l'AFD (par exemple la réintroduction d'animaux ou la lutte contre le braconnage).

- Concrètement, l'équipe a analysé le projet financé par l'AFD par rapport à son cadre logique initial, mais aussi plus largement par rapport au Plan de développement du PNL de 2003 dont il devait faciliter la mise en œuvre. Les évolutions du contexte ont également été prises en compte pour, au-delà du cadre logique initial, porter un jugement sur la pertinence des évolutions apportées au projet revisité au cours de sa mise en œuvre.

### 2.2.2. Articulation de l'écrit et de l'audiovisuel dans la démarche évaluative

Réaliser à la fois une évaluation écrite et filmée est un vrai défi si l'on souhaite que les résultats soient à la fois cohérents – quelqu'un peut choisir de *lire* ou de *voir* l'évaluation et aura la même compréhension des résultats de l'évaluation du projet – mais qu'ils soient également complémentaires – c'est-à-dire qu'ils présentent différemment les informations en fonction des caractéristiques propres de chaque support. Les principes adoptés pour répondre à ce défi sont les suivants :

- le premier principe a été la pleine coordination des évaluateurs écrits et audiovisuels à chaque étape de l'évaluation, depuis l'étude de documentation, la collecte de données, les entrevues et les visites sur le terrain, jusqu'à la formulation des analyses et des recommandations ;
- le second principe qui a guidé cette interaction est le choix du média en fonction du type d'information disponible et des avantages/inconvénients de chaque média pour restituer cette information. Par leur nature, l'écrit et l'audiovisuel ne relatent pas les événements de la même façon. L'information qui est présentée pour être vue et entendue ne peut avoir exactement le même impact, ni fournir non plus exactement le même type d'information, qu'un rapport destiné à être lu. Par exemple, l'audiovisuel facilite la mise en parallèle des points de vue des différents acteurs, alors que l'écrit est davantage adapté à l'analyse des données. Chacun des médias a utilisé des éléments pour lesquels il avait un avantage comparatif par rapport à l'autre (interviews et images du contexte pour l'audiovisuel, données et graphiques pour l'écrit).

### 2.2.3. Évaluation d'un projet et apprentissages transversaux

L'évaluation *Ex Post* était complexe car l'équipe ne disposait ni de rapport d'évaluation finale, ni d'un rapport d'achèvement du projet. Il a donc fallu reconstituer les informations techniques et financières du projet à partir d'une foule de données éparées, et donc reconstituer les activités mises en œuvre et les difficultés rencontrées, avec davantage de détails lorsqu'elles étaient financées par l'AFD.

Dépasser la situation évaluée pour en tirer des leçons qui soient utiles non seulement aux acteurs de ce projet mais aussi aux personnes et institutions travaillant dans le domaine de la biodiversité n'était donc pas chose facile. Elle comporte également le risque de généraliser une situation très particulière, qui n'a pas été mise en perspective avec la situation d'autres aires de conservation au Mozambique ou dans la sous-région. Deux fils directeurs ont été plus particulièrement choisis pour élargir la réflexion à partir de cette évaluation :

- quels enseignements peut-on tirer des défis financiers, institutionnels, territoriaux, qui accompagnent la mise en place d'un parc national ?
- quels enseignements peut-on tirer en ce qui concerne la conciliation de la protection de la biodiversité et le développement durable des communautés locales ?

## 2.3. Organisation de l'évaluation

### 2.3.1. Le suivi et le pilotage de l'évaluation

Un groupe de référence de l'évaluation, composé de représentants de différentes unités de l'AFD<sup>6</sup>, a été mis en place. Il a participé au cadrage de l'évaluation et a validé les livrables. Un comité consultatif mozambicain, comprenant des représentants des autorités du Mozambique (ANAC, PNL) et des représentants des partenaires internationaux (KfW, PPF et Banque mondiale), a été consulté aux étapes clés de l'évaluation (termes de référence, principaux livrables) pour avis et commentaires.

### 2.3.2. La méthode d'évaluation

#### ▷ a. Les questions évaluatives

Des questions évaluatives spécifiques ont été définies pour chacun de ces six critères classiques de l'évaluation (pertinence, cohérence, efficacité, efficience, impact et durabilité) ainsi que pour la valeur ajoutée de l'AFD. Afin de répondre à ces questions évaluatives, une matrice d'évaluation – structure d'analyse opérationnelle comprenant, pour chaque critère, les questions évaluatives, les indicateurs et sources possibles d'information – a été établie et a permis de structurer les étapes suivantes de collecte de l'information et d'analyse des données collectées.

#### ▷ b. Les sources d'information

Les principales sources d'information qui ont servi au travail évaluatif sont :

<sup>6</sup> Le département technique Agriculture, développement rural et biodiversité (ARB), le département géographique Afrique subsaharienne (AFR), la Communication (CMN), l'Agence de Maputo, le FFEM, l'Évaluation (EVA).

- les documents, correspondances, données de suivi du projet issus : (1) des archives des responsables de l'instruction et du suivi du projet à l'AFD ; (2) de la coordination du PNL ; (3) d'autres sources bibliographiques complémentaires ;
- les collectes d'informations primaires auprès : (1) des responsables de l'AFD ayant participé au montage et/ou au suivi du projet ; (2) des responsables des organisations ayant participé au pilotage ou à la mise en œuvre du projet (PNL, PPF, KfW, Banque mondiale, ANAC, Lupa, Ambero, etc.) ; (3) des populations bénéficiaires du projet.

La majorité des entretiens a été réalisé lors des deux missions qui ont eu lieu en juillet et novembre 2015 au Mozambique. Des entretiens complémentaires avec des personnes n'ayant pu être rencontrées sur place ont été menées à Paris (AFD) ou par téléphone.

### 2.3.3. Les différentes phases de la réalisation de l'évaluation

L'annexe 1 présente sommairement les grandes étapes de l'évaluation, qui s'est déroulée en quatre phases principales :

- **une phase de structuration**, qui a permis : 1) d'approfondir les enjeux et de construire le référentiel d'évaluation ; 2) de définir la méthodologie pour les visites terrain ainsi que les outils de recueil de données ; 3) de préciser les modalités de travail des équipes responsables de l'évaluation écrite et de l'évaluation filmée. Elle a été menée au travers d'une revue partielle de la documentation disponible, d'entretiens réalisés avec l'AFD, ainsi que d'une courte mission sur le terrain, à Maputo dans le PNL (juillet 2015). Cette mission a notamment permis d'informer le PNL et les autres institutions impliquées sur les objectifs, la méthode et le calendrier de l'évaluation, et de préparer la deuxième mission, en particulier l'organisation des visites aux communautés vivant dans le parc et de faire un repérage pour le film. Cette phase a permis de rédiger une note de cadrage méthodologique ainsi que le synopsis du film ;
- **une phase d'analyse initiale**, comprenant une visite de deux à trois semaines sur le terrain, essentiellement dans le PNL (novembre 2015). Elle a permis de faire l'analyse des résultats et des impacts du projet au travers d'interviews avec des membres du comité de pilotage, le maître d'ouvrage, les institutions responsables de la mise en œuvre du projet au PNL (coordination, responsables des différents départements), les autres acteurs impliqués (services des districts, ONG, prestataires de services, etc.) et les populations vivant à l'intérieur du PNL. Pour les visites aux populations, le choix des villages à visiter a été fondé sur des critères de diversité écologique et administrative, de localisation des différentes activités financées

par l'AFD ou d'autres activités menées dans le cadre du développement du PNL mais n'ayant pas été financées par l'AFD (cf. annexe 2. Personnes rencontrées et villages visités) ;

- **une phase d'analyse approfondie et de formulation des recommandations**, qui a permis de rédiger le rapport provisoire de l'évaluation et de réaliser un premier montage du film. De nombreux échanges ont été réalisés au cours de cette phase entre les experts des évaluations écrites et filmées afin de partager les analyses évaluatives et de favoriser les complémentarités entre les médias. Le rapport provisoire a été soumis pour avis au comité de suivi et au comité consultatif ;

- **un atelier de discussion des recommandations** auquel ont participé des experts de l'AFD a permis de préciser les recommandations, de rédiger le rapport final et de réaliser le montage final du film.



## 3. Le projet, son contexte et ses évolutions

### 3.1. Le Parc national du Limpopo

#### 3.1.1. Les parcs de la paix et le parc transfrontalier du Grand Limpopo (GLTP)

Le GLTP est un parc de la paix composé du PNK en Afrique du Sud, du PNL au Mozambique et du Parc national Gonarezhou au Zimbabwe. Après l'accord de paix au Mozambique de 1992, des études de faisabilité en vue de la mise en œuvre d'un projet pilote d'aire de conservation transfrontalière (TFCA) ont été financées par le Fonds pour l'environnement mondial (FEM). Un accord trilatéral a été signé le 10 novembre 2000 par les gouvernements de l'Afrique du Sud, du Mozambique et du Zimbabwe pour mettre en place et développer un parc et une aire de conservation transfrontalières (cf. encadré 1). En 2002, les présidents Joachim Chissano du Mozambique, Thabo Mbeki de l'Afrique du Sud et Robert Mugabe du Zimbabwe ont signé un traité international pour la création du GLTP à Xai-Xai, au Mozambique. Cela a permis la proclamation formelle du GLTP et fourni une plateforme pour le développement futur et la mise en œuvre de l'aire de conservation transfrontière du Grand Limpopo (GLTFCA)

#### Encadré 1. Les parcs transfrontaliers et les aires de conservation transfrontalières (TFCA)

Les parcs transfrontaliers (ou parcs de la paix) réunissent des parcs nationaux situés des deux côtés d'une même frontière.

Les TFCA sont définies comme des régions relativement grandes qui chevauchent les frontières entre deux pays ou plus et couvrent des écosystèmes englobant une ou plusieurs aires protégées. Ils s'étendent au-delà des aires protégées et peuvent intégrer des corridors écologiques, des réserves et concessions de chasse et des zones de gestion communautaire des ressources naturelles.

...



...

Les parcs transfrontaliers et TFCA visent à favoriser la conservation de la nature et le développement socioéconomique au-delà des frontières nationales, en passant de la gestion de chaque aire de façon cloisonnée à une gestion partagée ou collaborative d'un espace et de ressources mis en commun.

Source carte : <http://www.peaceparks.org/story.php?pid=1005&mid=1048>

Le GLTP répond à des objectifs multiples, à la fois politiques, écologiques et économiques.

- **Du point de vue politique** : entre les années 1970 et 1990, l'Afrique australe est l'un des terrains de la guerre froide, avec notamment l'implication de l'Afrique du Sud dans le conflit suivant l'indépendance du Mozambique<sup>7</sup>. Après la fin de l'apartheid, dans les années 1990, Nelson Mandela souhaite faire des parcs transfrontaliers – ou parcs de la paix – un symbole de la coopération et de l'ouverture entre les pays. Le 4 octobre 2001, il ouvre symboliquement la barrière mise en place entre le PNL au Mozambique et le PNK en Afrique du Sud pour permettre aux camions transportant les premiers éléphants transférés du PNK au PNL de passer la frontière. Grâce à la coopération internationale et aux contacts que ces parcs supposent, ils doivent donc permettre d'accroître ou de rétablir une relation amicale entre les pays et de renforcer la confiance et la compréhension mutuelles.

Par ailleurs, le concept de parc de la paix s'étend également aux relations sociales et au développement économique des populations locales. Contrairement au cas du PNK, où la mise en place du parc s'est accompagnée de déplacements forcés de populations, l'idée des parcs de la paix est de faire en sorte que les populations locales puissent tirer profit des opportunités écologiques et économiques créées par les parcs, grâce à l'établissement de programmes de tourisme transfrontalier et de développement socioéconomique<sup>8</sup>.

- **Du point de vue écologique**, les parcs transfrontaliers permettent de favoriser la conservation à des échelles plus pertinentes par rapport aux dynamiques écosystémiques. De plus, ils sont censés favoriser la mise en œuvre d'une gestion intégrée et globale des ressources et des écosystèmes naturels dans le domaine de la conservation, en harmonisant la gestion des plans dans chaque pays et en renforçant la collaboration entre divers intervenants.

7 Cf. Guyot S. (2006).

8 Cf. Great Limpopo Transfrontier Park (2016).

Ils permettent aussi des échanges plus efficaces d'informations et de recherche, voire une cogestion. Ces zones transfrontalières protégées permettent de mieux contrôler de nombreux problèmes transfrontaliers, en particulier le braconnage. Dans le cas du GLTP, l'intérêt écologique vient aussi de la complémentarité des situations entre le PNK, où la faune excédentaire menace la durabilité des écosystèmes, et le PNL où les écosystèmes sont relativement intacts mais où la faune a été décimée lors de la guerre civile. La création du GLTP et la suppression de la barrière à la frontière entre le Mozambique et l'Afrique du Sud devait donc soulager le PNK surpeuplé en permettant à la faune de se déplacer librement de l'Afrique du Sud au Mozambique.

- **Enfin, du point de vue économique**, les parcs pour la paix sont considérés comme des atouts grâce au développement du tourisme. Le PNK, plus grand parc d'Afrique du Sud, draine en effet un million de visiteurs et génère plus de 10 M€ de recettes par an, une dynamique dont pourrait bénéficier le PNL dans la mesure où le visiteur peut traverser facilement les frontières à l'intérieur du parc. Ce potentiel économique est censé profiter aux populations locales au travers de la création d'emplois et d'activités, en particulier dans le domaine de l'écotourisme.

Ainsi, les objectifs stratégiques du GLTP sont les suivants<sup>9</sup> :

- favoriser la collaboration transnationale et la coopération entre les parties qui faciliteront la gestion efficace des écosystèmes dans la région ;
- promouvoir des alliances dans la gestion des ressources biologiques naturelles en encourageant des partenariats entre différentes parties-prenantes, y compris le secteur privé, les collectivités locales et les ONG ;
- améliorer l'intégrité des écosystèmes et des processus écologiques naturels par l'harmonisation des procédures de gestion environnementale à travers les frontières internationales et en s'efforçant de supprimer les obstacles artificiels qui entravent le mouvement naturel de la faune ;
- faciliter le développement durable de la région par le biais de cadres de développement, de stratégies et de plans de travail appropriés ;
- développer l'écotourisme transfrontalier comme moyen de favoriser le développement socioéconomique régional ;

---

9 [Http://www.greatlimpopo.org/about-gltp/](http://www.greatlimpopo.org/about-gltp/)

- mettre en place des mécanismes pour faciliter l'échange d'informations techniques, scientifiques et légalés pour la gestion conjointe de l'écosystème.

L'établissement d'une telle zone de conservation transnationale implique certains défis, comme la mise en place d'actions anti-braconnage transfrontalières, la définition d'un protocole de passage de la frontière pour les rangers, le développement de produits touristiques transfrontaliers, la normalisation des taux et frais d'entrée, l'identification et la délimitation de couloirs écologiques, la gestion des questions vétérinaires pour limiter la diffusion des maladies animales, entre autres.

### 3.1.2. La création du PNL et les résultats de la première phase d'appui

Afin de constituer le GLTP, les autorités du Mozambique ont élevé une concession de chasse (Coutada 16) au statut de Parc national, donnant ainsi naissance au PNL, le 27 novembre 2001. Ce territoire était occupé avant la guerre par des éleveurs pratiquant également l'agriculture au bord des cours d'eau et la chasse. Les populations qui avaient fui la guerre sont progressivement revenues au cours des années 1990, de sorte que celui-ci est habité par plus de 20 000 personnes lorsqu'il est déclaré Parc national.

Ce changement de statut juridique n'est pas sans conséquences. Aux termes de la loi, une concession de chasse est une aire de conservation destinée aux activités cynégétiques et à la protection des espèces et des écosystèmes. L'utilisation des ressources forestières et faunistiques par les communautés locales y est autorisée, dès lors que réalisée de façon durable. Un parc national est, quant à lui, une zone de conservation totale, destinée à la préservation de la faune et de la flore. Certaines activités y sont interdites, notamment la chasse, la foresterie, l'agriculture et l'élevage (Gouvernement du Mozambique, 1997, 1999). Cela remet en cause les activités principales qui permettent la survie des populations locales.

La végétation du PNL est relativement préservée, car le territoire est protégé par son enclavement entre le Limpopo et l'Afrique du Sud et par son climat semi-aride qui ne permet pas de grandes densités de populations. La grande faune, quant à elle, a été fortement décimée au cours de la guerre.

À la création du PNL, la politique de conservation du Mozambique est balbutiante. Le cadre institutionnel est dépassé – il ne prévoit pas la possibilité qu'il y ait des habitants dans les parcs, ni les conditions auxquelles les ressources naturelles du parc peuvent être mises en valeur par le tourisme – et les moyens humains et financiers de la politique de conservation mozambicaine font défaut.

Le projet de développement du Parc national du Limpopo, appuyé par la *Peace Parks Foundation*, vient aider le Mozambique à répondre aux défis de la création du nouveau PNL. Il débute de 2001 à 2006 avec une première phase de financement de 6,1 M€ de la KfW, qui a été utilisé pour le déminage complet de la zone (1 M€) ainsi que pour le développement des capacités administratives et opérationnelles du PNL : recrutement du personnel, en particulier des rangers (80 au total, fin 2005) ; prise en charge des coûts de fonctionnement du parc ; construction des infrastructures de base pour le personnel du parc (logements, bureaux).

Cette première phase a permis d'analyser les besoins en matière d'infrastructures, de rédiger un plan de gestion et de développement pour le PNL et un plan d'affaire pour les années 2004-2006.

En outre, un plan de développement touristique a été élaboré en 2004. Il a été suivi par l'ouverture officielle, le 7 décembre 2005, du poste frontière de Giriyondo entre l'Afrique du Sud et le Mozambique, permettant le passage des touristes entre le PNK et le PNL, et la mise en place d'une billetterie pour le PNL. Les équipements touristiques ont été développés, avec l'aménagement rustique de pistes pour 4x4, la mise en place de campings, la construction et mise en service, fin 2005, d'un lodge à Machampane (dont la gestion a été confiée à un opérateur privé) ainsi que d'un campement directement géré par le parc.

En matière de biodiversité, il faut noter le repeuplement progressif du PNL grâce à la réintroduction active d'espèces réalisée en 2003 dans un « sanctuaire », et à l'ouverture de 30 km de clôture entre les parcs du Kruger et du Limpopo au nord et au sud du PNL.

### 3.1.3. Le plan de développement et de gestion du PNL

Un plan de développement et de gestion du PNL a été élaboré en 2003 afin d'orienter la mise en place du parc et son développement au cours des cinq premières années (jusqu'à 2008) (PNL, 2003, p.i). Il définit l'objectif général du PNL comme étant « *la préservation des processus écologiques au sein d'une aire de conservation transfrontalière et la contribution au bien-être de la population du Mozambique, grâce au développement d'un écotourisme et d'un tourisme culturel, et à une utilisation des ressources compatibles avec les objectifs de conservation du parc.* » (PNL, 2003, p. 25).

L'approche de la conservation adoptée met sur le même plan les objectifs de préservation écologique et de développement économique. La stratégie principale pour parvenir à ces deux objectifs est le développement du tourisme. L'approche est inclusive (*empowerment* des communautés et participation à la gestion du parc) et ouverte (pas de clôture, repeuplement naturel).

Le plan de développement du PNL inclut un zonage du parc (cf. détails et carte en annexe 3. Zonage du PNL en 2003) qui permet de distinguer notamment :

- une ZS, (environ 20 % du territoire du PNL), située le long des principaux cours d'eau (la rivière Elefantes et le fleuve Limpopo), dont les ressources naturelles servent de support aux activités économiques (élevage et agriculture) et qui concentre la majorité de la population du parc ;
- une zone centrale, appelée cœur du parc (environ 80 % du territoire du PNL), qui a pour fonctions essentielles la préservation de la biodiversité et le développement du tourisme. Cette zone centrale est inhabitée, à l'exception de la vallée de la rivière Shingwedzi, qui présente par ailleurs un fort potentiel touristique.

Il était clair au moment de la rédaction du plan de gestion du PNL que les ressources naturelles disponibles dans la ZS n'étaient pas en adéquation avec les besoins des habitants dont les moyens de vie reposent sur l'utilisation de ces ressources<sup>10</sup>. Il était donc prévu dans ce plan de gestion que les limites de la ZS et d'utilisation des ressources seraient revues sur la base de l'utilisation réelle des terres par les différentes communautés.

Huit programmes thématiques sont définis dans le plan. Ils portent sur : la gestion écologique, le développement du tourisme, la recherche et le suivi écologique et socioéconomique, le développement communautaire, la coopération transfrontalière, la gestion environnementale, la protection et l'administration. Pour chaque programme, des principes directeurs, des objectifs et des activités sont définis.

La cohérence du plan de développement du PNL repose sur un certain nombre d'hypothèses fortes<sup>11</sup>:

- le rééquilibrage des écosystèmes entre le Kruger et le Limpopo se fait naturellement, par la migration d'animaux dans les zones où la clôture a été détruite ;
- il est possible de capter une partie du flux de touristes qui visite annuellement le Kruger, en mettant en avant le caractère plus « sauvage » du PNL ;
- le développement du tourisme est un vecteur de développement économique pour le pays, mais aussi pour les populations locales ;

10 Une redéfinition des limites de la ZS est prévue dans le plan de gestion et de développement du PNL de 2003, p. 33.

11 Une analyse des liens entre les programmes et des hypothèses critiques est proposée en chapitre 3.3.1.

- le développement du tourisme permettra d'assurer la viabilité financière du PNL à moyen terme ;
- le développement économique de la ZS est une condition de l'acceptabilité du parc par les populations locales.

#### 3.1.4. Bref descriptif du PNL

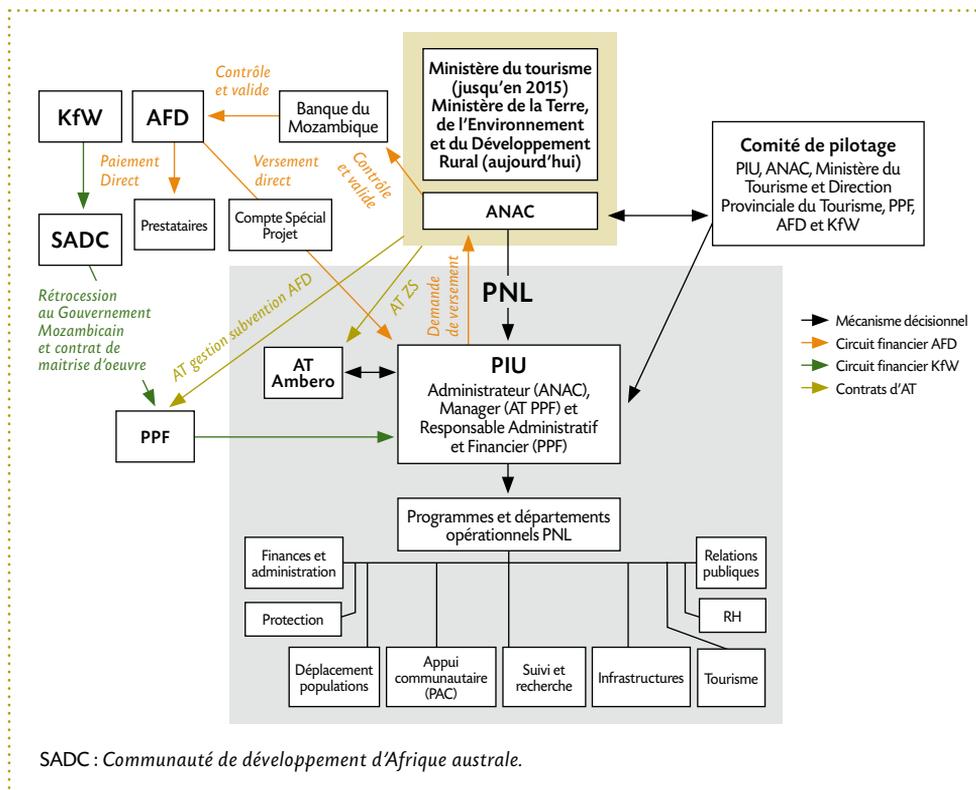
Avec ses 1 123 000 ha, équivalents à la surface de la région Ile-de-France, le PNL est un parc de grande taille. Il est bordé à l'ouest par la frontière avec l'Afrique du Sud (le PNK et le PNL ont une limite commune d'environ 200 km) ; le fleuve Limpopo forme les limites septentrionale et orientale, tandis que la rivière Elefantes (ou Olifants) et le barrage de Massingir constituent la limite sud. Il est situé dans l'ouest de la province de Gaza et s'étend sur trois districts administratifs : Chicualacuala au Nord, Mabalane à l'Est et Massingir au Sud (BRL/ICS/Impacto, 2006).

La responsabilité de la gestion et du développement du PNL incombe actuellement à l'ANAC, organisme public autonome créé en mai 2011 par le décret n°11/2011 et chargé de la gestion de toutes les aires de conservation du pays (Banque mondiale, 2014a, p. 2). Depuis sa mise en place, le PNL est géré par une PIU comprenant l'administrateur du parc (nommé par l'ANAC), le manager du parc (fourni par la PPF<sup>12</sup>) et le responsable administratif et financier (PPF), et par un comité de pilotage comprenant des représentants du ministère du Tourisme, de la PPF et de l'ANAC/DNAC, ainsi que les bailleurs de fonds en tant qu'observateurs (cf. schéma 1).

---

12 La *Peace Parks Foundation* est une fondation sud-africaine créée en 1996, dont les membres fondateurs sont Nelson Mandela, le Prince Bernhard des Pays-Bas et Anton Rupert, président du WWF-Afrique du Sud. La fondation intervient en appui à la planification, à la gestion et au financement de parcs transfrontaliers en Afrique australe. La création du GLTP doit beaucoup à l'activisme d'Anton Rupert avant même la création de la PPF. Cette dernière soutient financièrement et techniquement le GLTP depuis la création de celui-ci.

**Schéma 1. Montage institutionnel de la gestion du PNL et des circuits financiers empruntés par l'AFD et la KfW**



Source : auteurs.

Le climat de la région est classé comme semi-aride subtropical. Il s'agit d'une des zones les plus sèches du Mozambique, qui reçoit entre 360 et 500 mm de pluie par an (PNL, 2003, p. 9). Géologiquement, le PNL fait partie d'un plus grand bassin sédimentaire qui est contenu dans les systèmes alluviaux du Limpopo au nord-est et de la rivière Elefantes au sud-ouest. La zone est caractérisée par des sols pauvres. Immédiatement en amont de l'étroite bande de sédiments alluvionnaires qui suit le cours du Limpopo ou de l'Elefantes, fournissant les seuls sols relativement adaptés à l'agriculture, des sols dérivés de roches sédimentaires calcaires sont entrecoupés de sols sableux infertiles. Une mosaïque grossière de forêt à Mopane domine sur les sols sableux et argileux, tandis que l'Acacia est couramment associé aux dépressions alimentant les rivières Limpopo et Elefantes.

La population prédominante dans le PNL est de l'ethnie Changane, qui se trouve à cheval sur les frontières entre l'Afrique du Sud, le Mozambique et le Zimbabwe. Au cours de la guerre civile au Mozambique (1977-1992), de nombreuses familles se sont réfugiées en Afrique du Sud. Avec la transition vers la paix, ces personnes ont commencé à regagner leurs foyers au début des années 1990 ; dans le district de Massingir, la population a presque doublé entre 1980 et 1996.

Environ 27 000 personnes vivent aujourd'hui dans le parc dans une cinquantaine de villages situés près du Limpopo et des rivières Elefantes et Schingwedzi. De façon cohérente avec le climat semi-aride et la végétation locale, leur activité principale est l'élevage de bétail. Il est complété avec l'agriculture irriguée et non irriguée et la chasse pour la consommation des ménages. La plupart des habitants (20 000 personnes environ) sont concentrés dans 44 villages situés dans les zones de sols alluviaux arables le long de la rive droite du Limpopo et sur la rive gauche de la rivière Elefantes. C'est cette zone qui a été définie comme ZS, le reste du parc étant appelé zone centrale (ZC). Ses limites ont été revues par rapport au zonage figurant dans le Plan de gestion du PNL de 2003 (cf. annexe 3. Zonage du PNL en 2003) afin de prendre en compte l'ensemble des ressources utilisées par les différents villages pour l'agriculture et l'élevage. La ZS a donc incorporé la plus grande partie de la zone d'utilisation des ressources. De plus, avec l'érection en 2013 d'une clôture destinée à limiter les conflits homme-faune dans la région sud-est du PNL, l'ensemble du territoire situé au sud de la clôture a été incorporé dans la ZS (cf. carte 1)<sup>13</sup>.

13 La surface de la zone support a été estimée initialement à 2 349 km<sup>2</sup> (PNL, 2003). Après la révision de ses limites et l'incorporation dans la ZS du territoire situé au sud de la clôture, cette surface aurait dû augmenter. Elle est toutefois estimée, dans le rapport sur le développement de la ZS révisé en 2015, à seulement 2 337 km<sup>2</sup> (PNL, 2012a). La mission n'a pas d'explication pour ces chiffres. Il est possible que les données du Plan de 2003, qui étaient des estimations approximatives, aient été surévaluées. D'autres données, issues du Plan stratégique de développement touristique, donnent pour la ZS une surface initiale de 188 950 ha puis de 229 347 ha après le réaligement et la construction de la barrière, soit une augmentation d'environ 40 000 ha.

**Carte 1. Plan de développement du Parc national de Limpopo – limites de la ZS (2015)**



Source : auteurs.

Dans la ZC du Parc, le long de la rivière Shingwedzi, vivent environ 7 000 personnes regroupées dans huit villages. Proche du PNK et des sites de réintroduction des animaux, dotée en ressources hydriques, la zone où se situent les villages est l'une des plus attractives pour les animaux et donc, à terme, pour les touristes. Le plan de gestion du PNL envisage qu'une partie de ces villages souhaitera être déplacée, afin d'obtenir de meilleures conditions de vie et de fuir les risques et les contraintes liés à l'augmentation de la faune sauvage. Ce processus est dit « volontaire », dans la mesure où la politique nationale interdit tout déguerpissement forcé.

La ZS est fortement enclavée, car il existe peu de points de passage pour traverser le Limpopo et l'Elefantas. Les infrastructures sociales (écoles, centre de santé, eau potable) sont peu développées, voire inexistantes et les accès aux centres urbains mieux structurés (comme les chefs-lieux de districts) sont difficiles. Beaucoup d'hommes adultes migrent vers l'Afrique du Sud pour y chercher du travail.

---

### 3.2. Le projet financé par l'AFD

---

L'intervention de l'AFD a été conçue à la suite de la première phase de soutien à la création et au développement du PNL, avec entre autres pour objectif de développer le portefeuille de l'AFD – alors relativement modeste – dans le domaine de la biodiversité. L'instruction du projet a démarré en juin 2003 lors d'une mission de pré-identification. Des missions complémentaires ont été effectuées par l'AFD en février 2004 et décembre 2005 et ont abouti à la définition des grandes orientations d'un financement de l'AFD au PNL. Pour une deuxième phase d'appui au PNL, la KfW proposait alors d'engager un financement supplémentaire de 5,8 M€ ciblé sur la réinstallation volontaire des communautés situées à l'intérieur de la zone centrale du parc. L'AFD a proposé d'apporter un appui complémentaire en axant l'essentiel de son financement sur la ZS. Il s'agissait, d'un côté, de susciter une adhésion des populations à la création du PNL (décidé « d'en haut », sans concertation avec elles), dont les responsables s'accordaient à reconnaître que c'était un élément clé de réussite, en favorisant leur développement socioéconomique. D'un autre côté, l'intervention de l'AFD permettrait de réduire la pression sur les ressources naturelles afin de favoriser les objectifs de conservation du PNL et de faciliter l'installation des familles déplacées de la région de la rivière Shingwedzi. En choisissant l'appui à la ZS, l'AFD a concentré l'essentiel de son intervention dans un domaine – le développement rural – où elle avait une expérience et des compétences avérées.

En 2005/2006, une étude de faisabilité détaillée, centrée sur les modalités de l'appui au développement durable de la ZS, a été réalisée par un consortium de bureaux d'études (BRL/ICS/Impacto, 2006). Elle a précisé les options possibles en matière de développement de la ZS, avec notamment des propositions concernant cinq composantes :

- **une composante d'appui au secteur social** comprenant des activités de lutte contre le sida, d'amélioration des conditions sanitaires, ainsi qu'un fonds de développement communautaire destiné à des investissements dans le secteur social ;
- **une composante visant le développement des activités génératrices de revenu**, incluant 1) la mise en place de projets pilotes pour l'amélioration de la sécurité alimentaire (petits projets d'irrigation, élevage de volailles, suivi épidémiologique communautaire du bétail), 2) l'appui à la création de petites et moyennes entreprises (PME) pour le développement de la culture attelée, de l'artisanat, la production de farine et la maintenance des pompes, 3) le développement du tourisme et 4) la mise en place de microcrédits ;
- **une composante de conservation de la biodiversité**, comprenant notamment le développement de l'agriculture de conservation et de la gestion communautaire de la faune, l'érection d'une barrière pour limiter les CHF et la définition d'un couloir écologique entre le PNL et le Parc de Banhine (voir la localisation sur la carte de l'encadré 1, page 35) ;
- **une composante de renforcement des capacités**, incluant la construction de centres communautaires pour faciliter la communication entre le PNL et les habitants, ainsi que les processus de mobilisation des populations pour participer aux autres activités ;
- **une composante de renforcement des infrastructures du PNL** (routes, camps de rangers, système de communication).

Cette étude de faisabilité a été critiquée par l'AFD, en particulier pour n'avoir pas suffisamment tenu compte des objectifs et stratégies définies dans le plan de développement du PNL de 2003 et du *Business Plan* associé, dont le financement de l'AFD devait faciliter la mise en œuvre. Une mission d'évaluation *ex ante*, réalisée par l'AFD en septembre 2006, a introduit l'idée de deux axes d'intervention principaux, à savoir un appui au développement du PNL proprement dit, (zone centrale, infrastructures et une partie de ses coûts de fonctionnement), et un appui au développement des populations de la ZS à travers la mise en œuvre de projets pilotes de gestion de la biodiversité et de développement économique. Cela a servi de base à la préparation de la Note au conseil de surveillance (NCS) de l'AFD, auquel le projet de développement du PNL a été présenté en novembre 2006. La chronologie complète du projet, de son identification à son exécution est présentée en annexe 4.

Le budget global de cette deuxième phase est de 30,99 M€. L'AFD en est le principal contributeur avec une subvention de 11 M€ (dont 0,6 M€ de divers et imprévus). Les autres principaux financeurs de cette deuxième phase sont : la KfW, dont le financement de 5,8 M€ est centré sur le déplacement des populations situées dans la ZC du PNL ; la Banque mondiale (0,9 M€), au travers de son projet des aires de conservation transfrontières et de développement du tourisme (TFCA-TD) qui inclut le PNL ; la PPF qui participe au projet en tant que cofinanceur (1,3 M€) et maître d'œuvre du financement de la KfW ; et le Gouvernement mozambicain (0,39 M€)<sup>14</sup>.

L'appui de l'AFD a été conçu initialement avec les trois objectifs suivants :

1. restaurer et préserver la biodiversité du PNL (1,7 M€) : appui à la mise en œuvre des programmes suivants du plan de développement et de gestion du PNL : le tourisme, la protection de la biodiversité, la recherche et la surveillance, la sensibilisation à l'environnement ;
2. améliorer les moyens de subsistance et le niveau de vie des habitants du PNL (8 M€) :  
*i)* appui à la planification et à la gestion participative de la ZS (élaboration du plan de gestion et de développement de la ZS, mise en œuvre de ce plan) ; et *ii)* développement des infrastructures routières ;
3. renforcer les capacités administratives du PNL (0,7 M€) : couverture des coûts opérationnels du PNL pendant les deux premières années, renforcement des capacités du staff du PNL et renforcement de la coordination entre bailleurs.

Le cadre logique initial, inclus dans la NCS de l'AFD, est présenté en annexe 5. Il définit les objectifs spécifiques, les trois composantes et les résultats attendus pour chacune d'entre elles. Il est difficile d'y retrouver les propositions de l'étude de faisabilité : la composante d'appui au secteur social n'a pas été retenue, et pour les trois composantes retenues, les activités n'y sont pas détaillées. Le budget (cf. annexe 6). Budget du projet de développement du parc national du Limpopo financé par l'AFD atteste qu'un certain nombre d'infrastructures prévues par l'étude de faisabilité ont néanmoins été retenues : routes, clôture pour limiter les CHF, centre d'informations communautaires, centre d'informations touristiques.

Initialement, le projet de l'AFD devait couvrir la période 2007-2010, mais il n'a réellement commencé qu'en 2008 et a été prolongé jusqu'en 2015 (cf. sections 3.3.1. et 3.3.4.) La logique d'intervention a évolué avec le temps en fonction de différents facteurs et contraintes (cf. chapitre 3.3).

<sup>14</sup> Restaient à trouver 11,6 M€ pour boucler le budget de cette deuxième phase.

La logique d'intervention reconstituée ci-dessous couvre les différents domaines appuyés par l'AFD au cours des huit années de mise en œuvre. Elle a été reconstituée par l'équipe d'évaluation afin de pallier le manque de précision du cadre logique initial, sur la base de la documentation disponible et des missions réalisées sur le terrain. Elle fournit un référentiel d'analyse précis permettant d'apprécier ce qui a été fait par rapport à ce qui a été prévu. Le cadre logique présenté, schéma 2, reprend les trois composantes présentes initialement comme objectifs spécifiques du projet et y ajoute le développement touristique<sup>15</sup>.

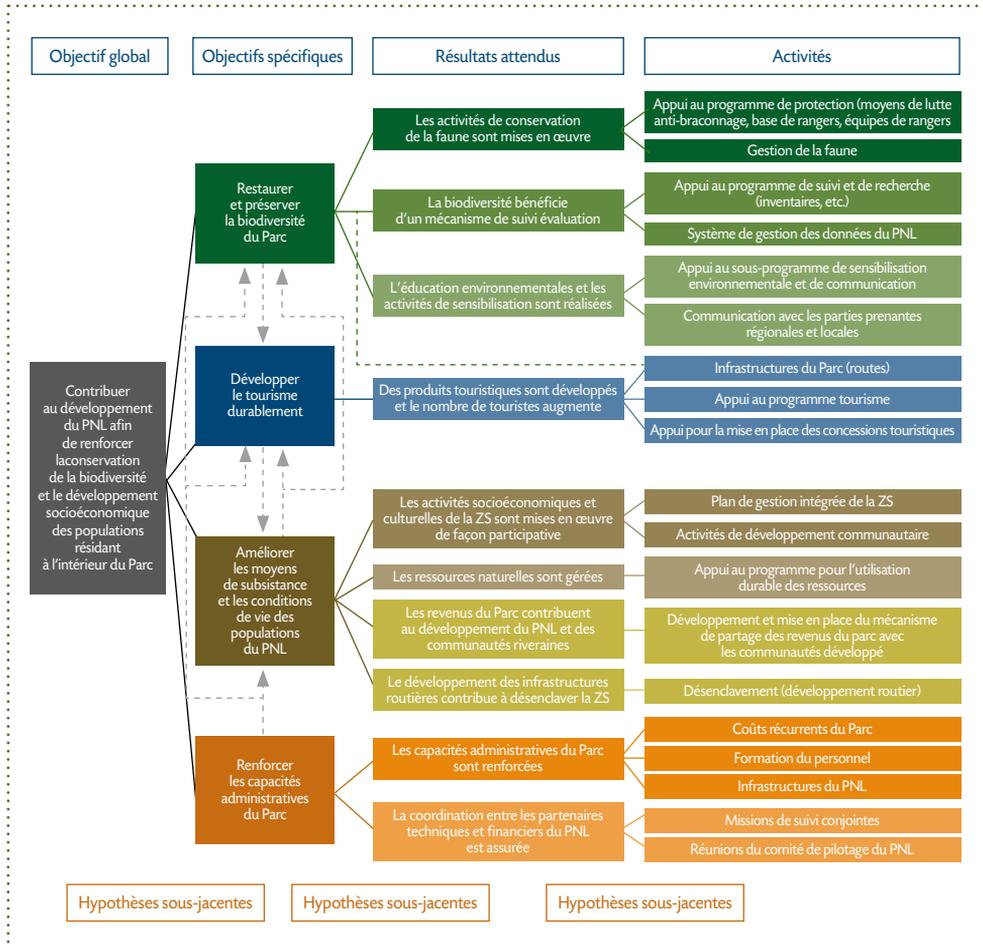
En ce qui concerne les infrastructures, introduites comme un programme à part entière dans le rapportage du PNL, nous avons considéré qu'elles contribuent à des objectifs spécifiques du PNL<sup>16</sup>. Toutefois, il est parfois difficile de rattacher certaines infrastructures à un objectif spécifique. Était-il envisagé au moment de la conception du projet que les routes à l'intérieur du parc et dans la ZS contribuent au développement communautaire, au développement touristique ou facilitent le travail des rangers ? Était-il prévu que la clôture qui limite la réduction des CHF (mais aussi la présence de personnes dans la ZC du parc) contribue au programme de protection ou bien participe au développement de la ZS ?

---

15 Le développement touristique faisait partie de la composante de restauration et protection de la biodiversité dans le cadre logique initial du financement de l'AFD, alors qu'il figure en tant que programme spécifique dans le plan de gestion de 2003 du PNL. En outre, bien que le tourisme génère des revenus contribuant au développement durable du PNL, il ne contribue pas directement à la restauration et à la préservation de la biodiversité du parc, cette dernière étant plutôt une des conditions pour un développement durable du tourisme. Le développement touristique a été érigé en objectif spécifique du projet pour tenir compte de sa place centrale dans la logique d'intervention du projet.

16 Par exemple : les chalets en bois à Albufeira, le centre d'accueil du PNL, le réseau routier entre Giryondo et Massingir et l'extension des campings contribuent à la réalisation de l'objectif spécifique de développement du tourisme ; le réseau routier à l'intérieur de la ZS contribue à l'objectif spécifique d'amélioration des conditions de vie des habitants de la ZS du PNL ; la construction d'un atelier pour le PNL et de maisons pour le personnel du PNL contribuent à l'objectif spécifique de renforcement des capacités administratives ; le camp de base pour les rangers à Mapai concourt à la réalisation de l'objectif spécifique de protection.

Schéma 2. Cadre logique reconstitué du Projet



Source : les auteurs.

Les risques suivants sont énoncés dans le document de projet :

- i) le développement des activités touristiques entraîne une pression trop forte sur le milieu et constitue un risque de destruction de la diversité biologique du parc ;
- ii) les retombées des activités touristiques ne sont pas suffisantes pour le parc pour permettre, à moyen terme, l'autofinancement des activités de protection et de conservation, ni significatives pour les communautés locales pour assurer leur adhésion et leur appropriation au programme de développement du PNL ;

iii) le processus de déplacement volontaire de la population de Shingwedzi est remis en cause.

Le maître d'ouvrage du projet financé par l'AFD est la DNAC/ANAC. Le PNL, représenté par son directeur, est responsable de la mise en œuvre du projet. Il a en charge l'administration, la coordination, le suivi-évaluation technique et financier du projet. Il assure le recrutement sur appel d'offres et la contractualisation des entreprises, des consultants et des ONG, en conformité avec le manuel de procédures définissant les modalités de gestions administrative, comptable et financière du projet et prévoyant notamment l'appui de PPF à l'administration du PNL.

Le pilotage du projet financé par l'AFD est intégré dans le comité de pilotage du PNL (cf. schéma 1, p. 42. Cette instance, établie au début de la première phase du financement, est chargée de l'examen et de l'approbation des plans d'action et du budget annuel, de la supervision des mécanismes de collecte des recettes et de révision des tarifs, de la supervision des procédures d'appel d'offres, de la mobilisation des appuis et des ressources financières pour la mise en œuvre des programmes de développement (AFD, 2005, p.12).

### 3.3. Les évolutions du contexte et les changements apportés au projet

#### 3.3.1. Théorie du changement et chemin critique du projet de développement du PNL

La théorie du changement part du principe que les changements dans les organisations sont des processus complexes qui doivent être correctement appréhendés. Elle ne vise pas à prédire comment le changement va se produire, mais à identifier les conditions nécessaires au changement, et les hypothèses qui sous-tendent la réalisation de ces conditions.

Dans le cas du PNL, il est possible d'essayer de reconstituer a posteriori comment les principaux programmes contribuent à la finalité du parc, définie dans le plan de développement du PNL comme étant « *la préservation des processus écologiques au sein d'une aire de conservation transfrontalière et la contribution au bien-être de la population du Mozambique* ». On complète ce travail en analysant les hypothèses et les conditions préalables sous-jacentes à la réalisation de chaque programme. Cet effort de reconstitution, portant sur six des principaux programmes du PNL (administration, écologie, déplacement de populations, développement communautaire, protection et tourisme), est représenté dans le schéma 3.

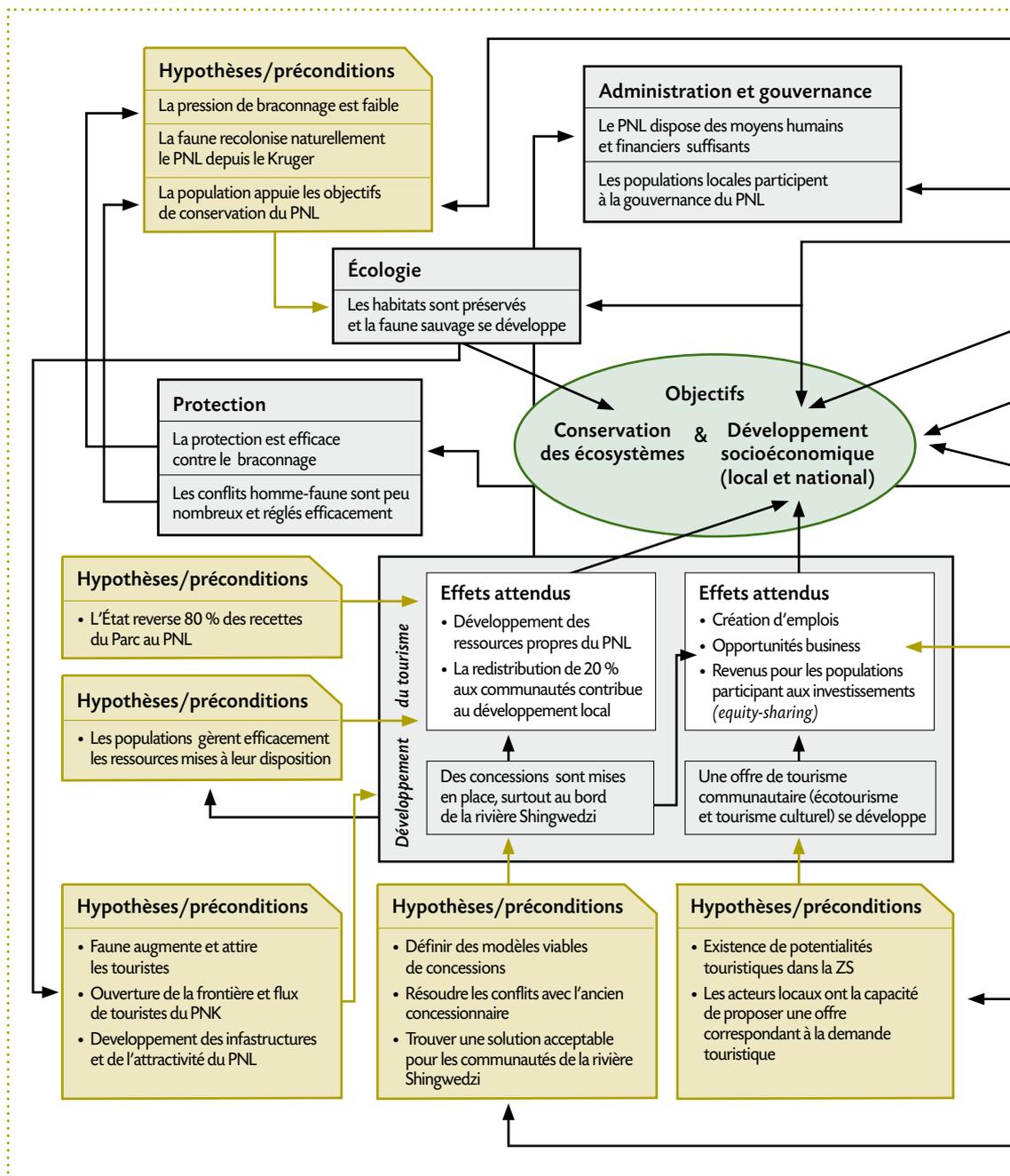
Cette reconstitution permet d'analyser les liens des différents programmes entre eux, et de voir dans quelle mesure la réalisation d'un programme dépend de résultats obtenus dans d'autres programmes. Elle permet de mettre en évidence les constats suivants :

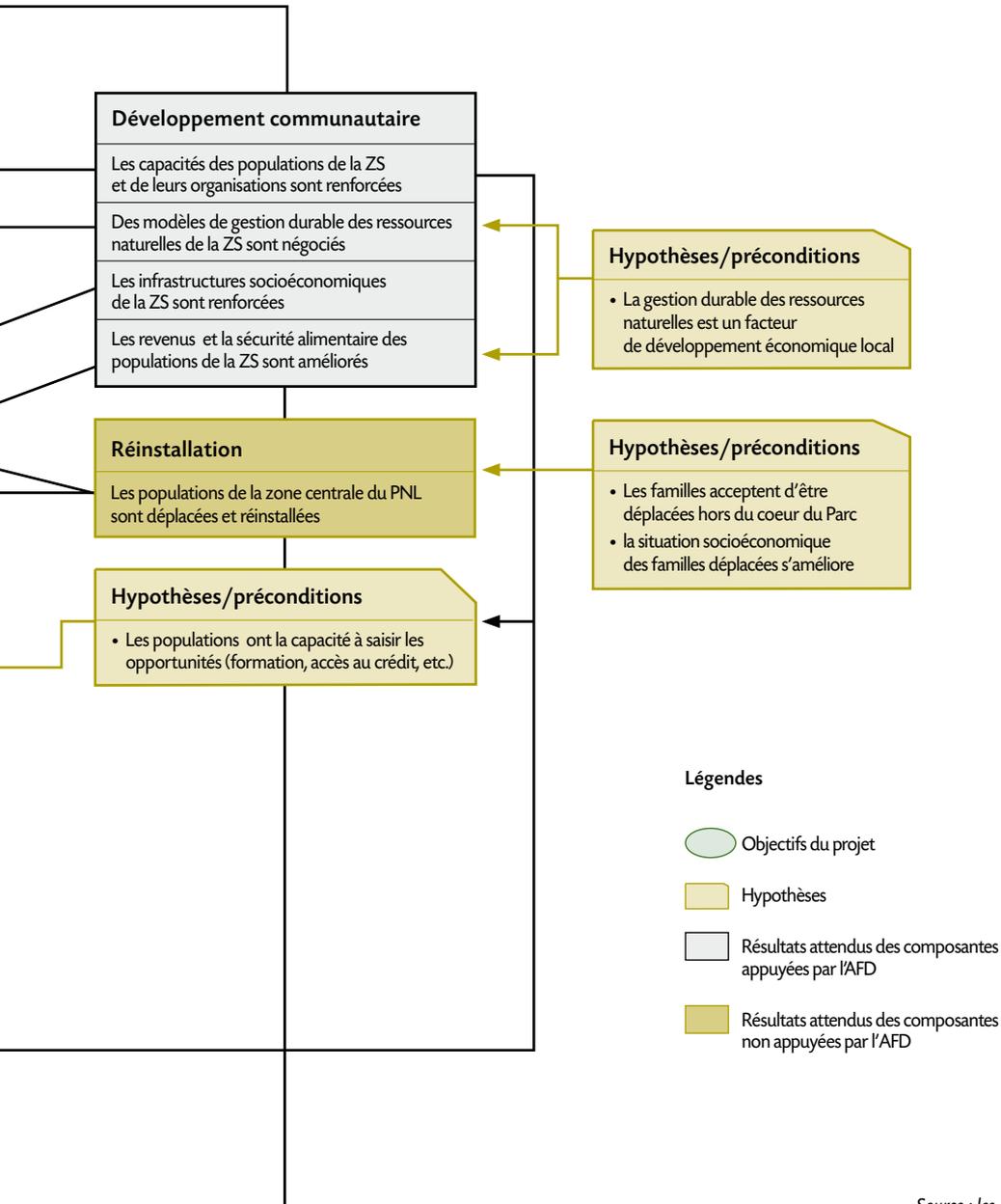
- l'atteinte des résultats des différents programmes repose sur un grand nombre d'hypothèses et de conditions, plus ou moins explicites dans les documents de projet (par exemple, le développement du tourisme dépend de la définition d'un modèle de concession) ;
- l'atteinte des résultats des différents programmes dépend d'autres programmes : par exemple, la préservation de l'intégrité des écosystèmes dépend des programmes de protection et de développement communautaire. On voit bien alors l'interrelation entre les différents programmes et comment un déficit d'attention ou d'avancée sur un des programmes peut avoir des impacts à plus ou moins long terme sur les résultats attendus d'un autre programme.

Trois éléments essentiels, internes ou externes, explicités ci-après ainsi que leur influence sur l'ensemble du projet, ont marqué le développement du projet financé par l'AFD sur la période 2008-2015 :

- les retards subis par la composante de réinstallation des familles vivant à l'intérieur du PNL ont impacté la mise en œuvre des autres composantes ainsi que les finances du PNL ;
- un élément extérieur au projet, la flambée du braconnage, qui ne pouvait être prévu lors de la conception du projet, a nécessité des adaptations de la stratégie de développement du PNL, et par suite du projet financé par l'AFD ;
- enfin, les difficultés liées à la passation des marchés et à la gestion du financement ont perturbé et considérablement ralenti le projet. C'est là une des causes premières du prolongement de sa durée, de 4 à 8 ans, mais aussi une des raisons de la faiblesse de certains résultats, en particulier en matière de développement de la ZS.

### Schéma 3. Interrelations entre composantes et hypothèses critiques du projet de développement du PNL





Source : les auteurs.

### 3.3.2. Le programme de réinstallation des populations a souffert de nombreux retards

L'évolution de ce programme, bien que ne faisant pas l'objet de la présente évaluation, est évoquée afin de comprendre quel effet il a eu sur le développement du PNL et la mise en œuvre des composantes financées par l'AFD, et comment il peut encore influencer la durabilité des résultats atteints.

Il s'agit ici de retracer les évolutions de ce programme et de donner des éléments de compréhension sur ses dynamiques passées et en cours, à partir de données bibliographiques limitées et d'enquêtes menées auprès des acteurs sur le terrain (ONG, villages à déplacer ou déplacés, villages hôtes, personnel du PNL) et d'une interview téléphonique avec un expert de la KfW.

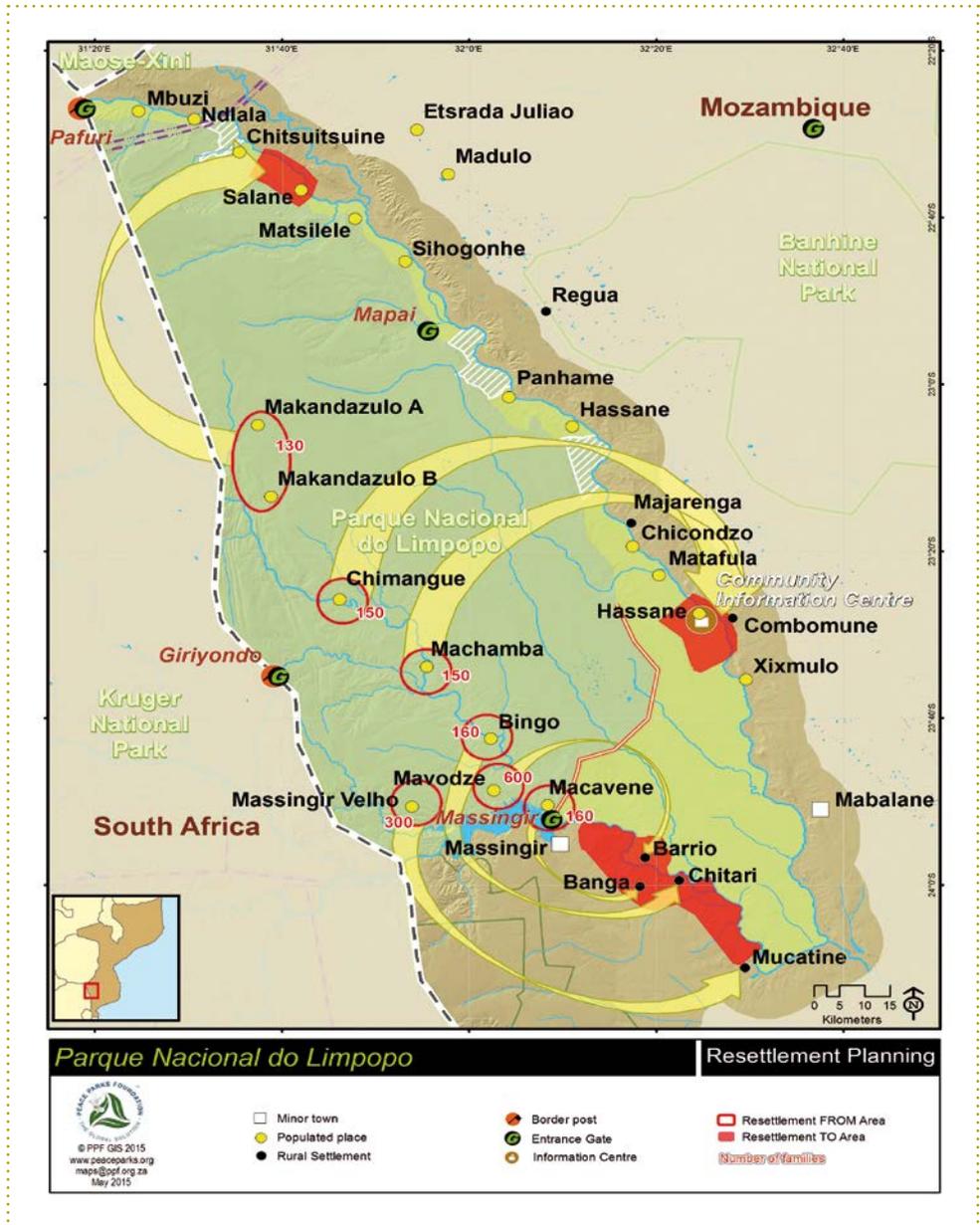
Le plan de gestion du PNL prévoyait que l'alternative suivante soit proposée aux habitants : être réinstallés (dans la ZS ou bien en-dehors des limites du Parc) ou rester dans des enclaves à l'intérieur de la ZC (LNP, 2003, p. 71). C'est ce qu'on appelle la « *réinstallation volontaire* ». L'hypothèse principale du PNL était alors que les familles choisiraient d'être déplacées car cela leur donnerait accès à de meilleures conditions de vie (LNP, 2004, p. 50). Bien que les deux options aient été proposées, il est vite apparu que ce déplacement devrait être suscité.

Le programme de réinstallation des populations, qui devait, selon les prévisions faites en 2003, durer 7 ans (LNP, 2004, p. 26), a connu de nombreux retards. Jusqu'à présent, sur les huit villages présents dans la ZC, seulement deux ont été réinstallés<sup>17</sup>. Pour trois villages (Massingir Velho, Makandazulo et Bingo), le processus est plus ou moins avancé. Enfin, trois villages (Mavodze, Machamba et Chimangue) n'ont pas donné leur accord formel pour être déplacés et les discussions sont toujours en cours (cf. carte 2).

---

<sup>17</sup> Le village de Nanguene à Chihangane (réinstallation pilote, 18 familles, finalisé en 2008) et le village de Macavene à Banga et Tihovene (164 familles, finalisé en 2013).

Carte 2. Planification du déplacement des populations de la zone centrale du PNL



Source : PNL.

Il y a plusieurs raisons à ces retards. Tout d'abord, l'importance et la complexité de la tâche ont été clairement sous-estimées, conduisant à un planning trop optimiste, mais aussi à des moyens (notamment humains) insuffisants. La stratégie mise en œuvre lors de la phase pilote pour mener à bien la réinstallation des populations, où le PNL était responsable de l'ensemble du processus, a montré ses limites lorsqu'a surgi en 2007/2008 le conflit foncier lié à l'attribution au projet Procana de terres destinées à la réinstallation des familles déplacées du PNL<sup>18</sup>. En conséquence de ce conflit, et afin d'obliger le gouvernement mozambicain à sécuriser des terres pour la réinstallation des familles du PNL, la KfW a suspendu pendant plusieurs mois son aide financière au processus de réinstallation. L'impact de cette décision a duré au-delà de la suspension des financements, puisque des contrats ont dû être suspendus ou annulés et des appels d'offre ont dû être relancés. Des contraintes de financement ont également retardé la reprise du programme ; elles ne seront levées qu'avec une nouvelle convention de financement signée en 2010 entre la KfW et le Gouvernement mozambicain (via la SADC).

À partir de 2011, le processus de réinstallation des familles est relancé et entre dans une nouvelle phase. Le PNL considère que le développement de son potentiel touristique implique le déplacement de l'ensemble des familles présentes dans la ZC du PNL. L'augmentation du braconnage, avec la complicité d'une partie des familles présentes dans le PNL, favorise également le basculement vers une approche de déplacement involontaire des populations résidentes. L'option de rester dans des enclaves au sein de la ZC du Parc n'est plus proposée aux habitants. Par ailleurs, la nouvelle stratégie de réinstallation des populations déplacées mise en œuvre à partir de 2011 implique fortement le gouvernement mozambicain, que ce soit sur le plan décisionnel, opérationnel ou financier<sup>19</sup>. Les institutions locales (les autorités et les services de la province et des districts) sont alors directement impliquées dans la réinstallation, le PNL jouant alors un rôle d'appui.

---

18 En octobre 2007, conformément à la loi foncière de 1997, le gouvernement mozambicain a concédé, pour une durée de 50 ans renouvelable, 10 000 ha de terres du district de Massingir à CAMEC/Procana. Il s'agissait de cultiver de la canne à sucre, irriguée à partir de l'eau relâchée par le barrage de Massingir dans la rivière Elefantas, afin de produire de l'éthanol. Le ministère du Tourisme avait promis cette même terre pour la réinstallation des familles de la zone centrale du PNL. Des tensions sont alors apparues entre le ministère du Tourisme et celui de l'Agriculture, ainsi qu'entre le gouvernement national et celui du district de Massingir.  
(Source : <http://ejatlas.org/conflict/procana-sugar-plantation-limpopo-mozambique>).

19 En 2011, le Conseil des ministres a chargé l'Institut national de gestion des catastrophes (INGC) de coordonner la mise en œuvre du programme de réinstallation du PNL, sur la base de son expérience en matière de réinstallation de familles et de reconstruction.

Malgré ces changements, le processus de réinstallation reste lent. Par exemple, le village de Makandazulo a accepté en 2008 d'être réinstallé sur le terroir de la communauté de Salane, dans la ZS. Le plan d'action pour la réinstallation (*Resettlement Action Plan – RAP*) n'a été finalisé qu'en 2014 et la construction des maisons, qui a finalement démarré en 2015, avance lentement<sup>20</sup>. Il faut dire que ce processus implique de nombreuses institutions locales qui, n'ayant pas été significativement renforcées, ne disposent ni des ressources humaines, ni des ressources matérielles leur permettant de faire avancer le processus de réinstallation des familles de façon simultanée dans plusieurs communautés. Si la coordination entre les institutions gouvernementales et avec le PNL a été fortement améliorée avec la mise en place de comités de coordination technique au niveau des districts, l'ensemble du processus reste exigeant en temps. L'implication financière du gouvernement assujettit l'avancement du processus à la disponibilité de fonds gouvernementaux, ce qui peut aussi être un obstacle lorsque l'argent vient à manquer, comme en 2015.

La visite à la communauté de Macavene montre que la réinstallation n'a pas tenu toutes ses promesses. Macavene a été déplacée en 2013 alors que les terres n'avaient pas été préparées pour la mise en place des cultures pluviales. Cette préparation n'a été réalisée qu'en 2015, alors qu'il s'agissait d'une condition préalable pour que les familles puissent garantir leur sécurité alimentaire. Il n'y a toujours pas d'électricité dans le village, pourtant bordé par les lignes électriques, car le gouvernement ne dispose pas des fonds nécessaires pour réaliser le raccordement. Le fonctionnement coûteux du système d'adduction d'eau mis en place, dont les problèmes techniques semblent en voie d'être résolus, est aujourd'hui payé par le département de réinstallation du PNL, ce qui n'est pas viable à moyen terme. Des critiques existent également sur la qualité des maisons construites par des maçons jugés peu expérimentés par les personnes interrogées.

Les inquiétudes les plus importantes concernent toutefois la disponibilité en terres pour les cultures ainsi qu'en pâturages pour les troupeaux dans les zones de réinstallation. Les cultures pluviales servent essentiellement à la sécurité alimentaire des familles. Les surfaces cultivées dépendent des moyens humains et matériels des familles, mais varient aussi d'un village à l'autre en fonction de la disponibilité en terres propices à l'agriculture. L'agriculture extensive est adaptée au climat semi-aride et vise à minimiser les risques de récolte nulle<sup>21</sup>.

20 Stoppée fin 2015 à cause du manque de financements gouvernementaux, la construction a redémarré en 2016.

21 Les stratégies d'intensification sont très risquées en climat semi-aride si on ne peut irriguer, car les intrants achetés (engrais, semences, pesticides) représentent une perte d'argent en cas de sécheresse. Les producteurs préfèrent planter de grandes surfaces en y investissant le minimum d'argent. Ils plantent souvent plusieurs parcelles à des dates différentes pour limiter les risques de production nulle.

À Macavene, par exemple, parmi les familles qui possèdent des champs, la surface médiane cultivée est de 4,2 ha (LNP, 2008, annexe 6). Le RAP de Macavene prévoyait que chaque famille reçoive une surface minimum de terre cultivable équivalente à 0,4 ha par personne<sup>22</sup>. Si on considère qu'une famille moyenne compte cinq personnes<sup>23</sup>, cela donne en moyenne 2 ha de terres par famille<sup>24</sup>. Les familles cultivant davantage de terres que la surface minimum calculée devaient, selon ce plan, être compensées financièrement sur la base du coût du défrichage de la surface excédentaire. Une surface de terre devait être réservée pour cela ainsi que pour faire face aux futurs besoins en terre des familles réinstallées. Mais les compensations accordées aux familles de Macavene diffèrent fortement de ces objectifs initiaux. Au final, chaque famille a reçu 1 ha de terre défrichée quelle que soit sa situation de départ et a été compensée financièrement au prix du défrichage pour les surfaces qu'elle possédait au-delà de 1 ha. Les négociations avec la communauté hôte de Banga n'ont porté que sur la surface permettant d'assurer 1 ha par famille. Les possibilités d'obtenir davantage de terres à défricher et à cultiver pour les familles réinstallées sont donc incertaines et dépendront, selon les règles coutumières, du bon vouloir de la communauté hôte. Rien ne garantit donc que les familles de Macavene retrouveront leur capacité de production d'avant leur déplacement.

L'élevage est la principale activité et la principale source de revenu des villages qui doivent être réinstallés. À Macavene, le RAP estimait en 2008 que sur 128 familles à déplacer, 106 faisaient de l'élevage, avec une moyenne de neuf bovins et sept petits ruminants par famille. Le RAP prévoit que les surfaces perdues par Macavene en pâturages communautaires seront compensées par : 1) l'utilisation des surfaces de pâturages disponibles à Banga, partagées avec la communauté hôte. Toutefois, cette surface offre une capacité de charge limitée à environ 200 têtes de bétail, alors que Macavene et Banga en possèdent ensemble plus de 1 400 ; 2) l'utilisation, en complément, des pâturages communautaires de Mbindzo, qui ont fait l'objet d'un protocole d'accord entre Procana et le gouvernement pour être mis à disposition des communautés avoisinantes<sup>25</sup>. Les données du RAP montrent que les surfaces disponibles, dont la capacité de charge est estimée à 4 000 bovins, sont insuffisantes pour accueillir les 4 800 têtes de bétail estimées pour les communautés de Banga, Novo Macavene et Tihovene,

22 La surface de 0,4 ha est définie comme la surface minimale nécessaire pour assurer la sécurité alimentaire d'une personne (LNP, *ibid.*, pp. 49-50 et annexe 9).

23 691 personnes appartenant à 128 familles, soit une moyenne de 5,4 personnes par familles (LNP, *ibid.*, p. 24).

24 Soit environ la moitié de la surface médiane cultivée. Cela tient au fait que le calcul théorique ne prend pas en compte les stratégies extensives mises en œuvre par les cultivateurs pour faire face aux risques de sécheresse.

25 Cet accord a été également accepté par *Massingir Agroindustrial (MAI)*, entreprise qui a repris la concession de Procana après que celui-ci l'ait perdue pour non-respect des clauses contractuelles.

auxquelles pourrait venir s'ajouter une partie du bétail de Massingir Novo et peut-être aussi de Bingo (LNP, 2008, p. 61 ; LNP, 2013, p. 70). Il faut noter que les pâturages de Mbindzo sont éloignés de plusieurs kilomètres du village de Novo Macavene et qu'il n'y a pas d'eau, ce qui rend difficile son utilisation en saison sèche. Des investissements destinés à augmenter la capacité de charge de ces pâturages (points d'eau, clôtures, pâturages améliorés, etc.) ont été promis par Procana (puis par *Massingir Agroindustrial* – MAI) mais n'ont jamais été réalisés. Il n'est d'ailleurs pas prouvé qu'ils soient compatibles avec les systèmes d'élevage actuels ni surtout viables économiquement.

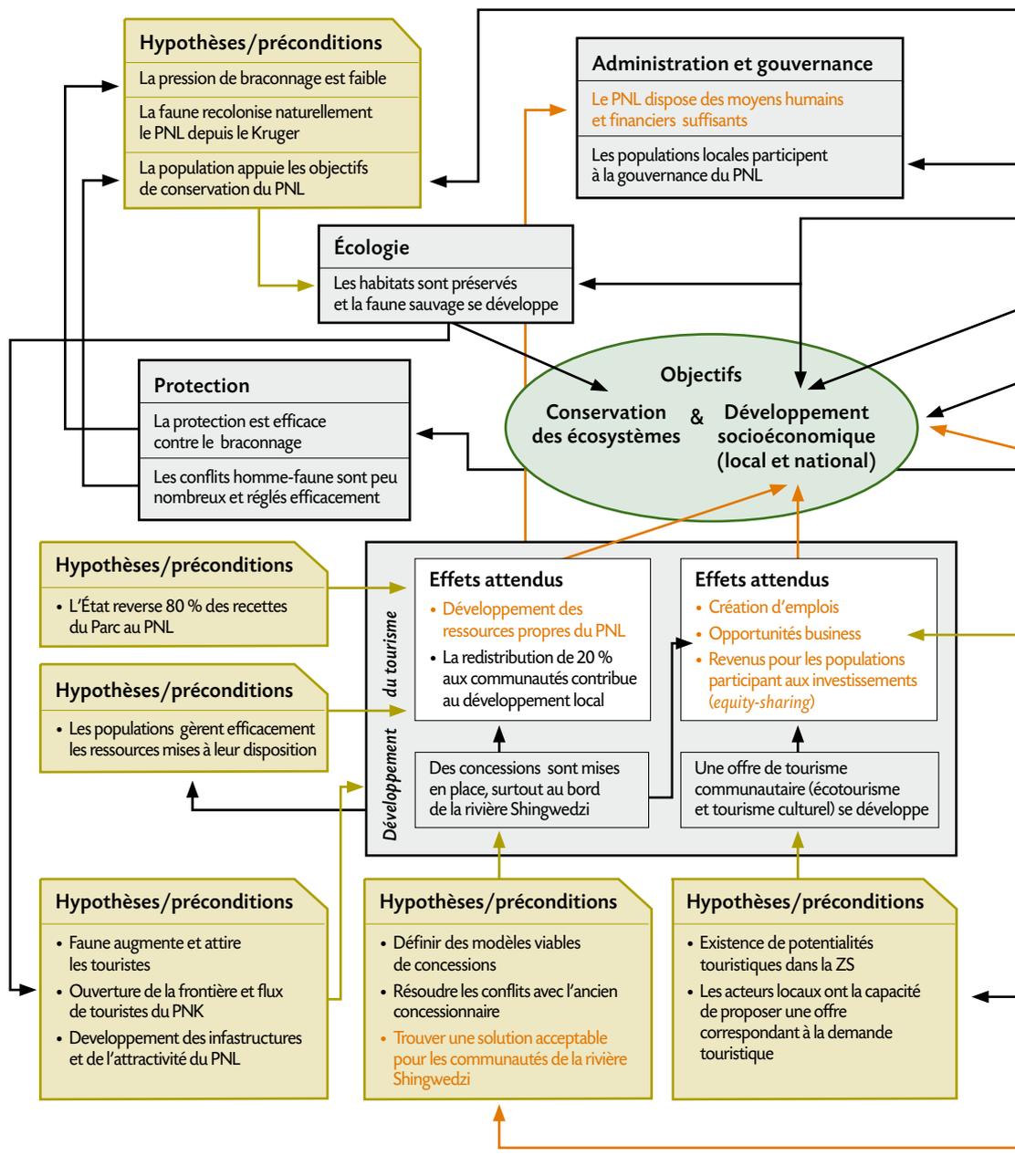
Les processus de réinstallation actuellement finalisés ou en cours n'offrent pas aux populations déplacées la garantie de conditions de vie égales ou supérieures à celles de leur lieu d'origine<sup>26</sup>, contrairement à ce que prévoient la loi sur la conservation et les normes de la Banque mondiale en matière de déplacement involontaire<sup>27</sup>. S'il est probable que le processus aboutisse à une amélioration des conditions sociales des familles (accès à l'éducation, la santé, habitat), une dégradation de leurs conditions économiques et de leur sécurité alimentaire est à craindre. C'est une des principales raisons pour lesquelles certains villages hésitent à accepter leur déplacement. Certains habitants des villages de la vallée de la Shingwedzi profitent clairement de la recrudescence du braconnage dans les Parcs Limpopo et Kruger. Toutefois, il serait erroné d'y voir l'unique cause des réticences des villageois à être déplacés. Les discussions avec les villages ayant accepté leur déplacement montrent qu'ils se sont résignés face aux pressions des autorités, bien qu'ils craignent que leur déplacement ne se traduise par une dégradation de leur condition économique.

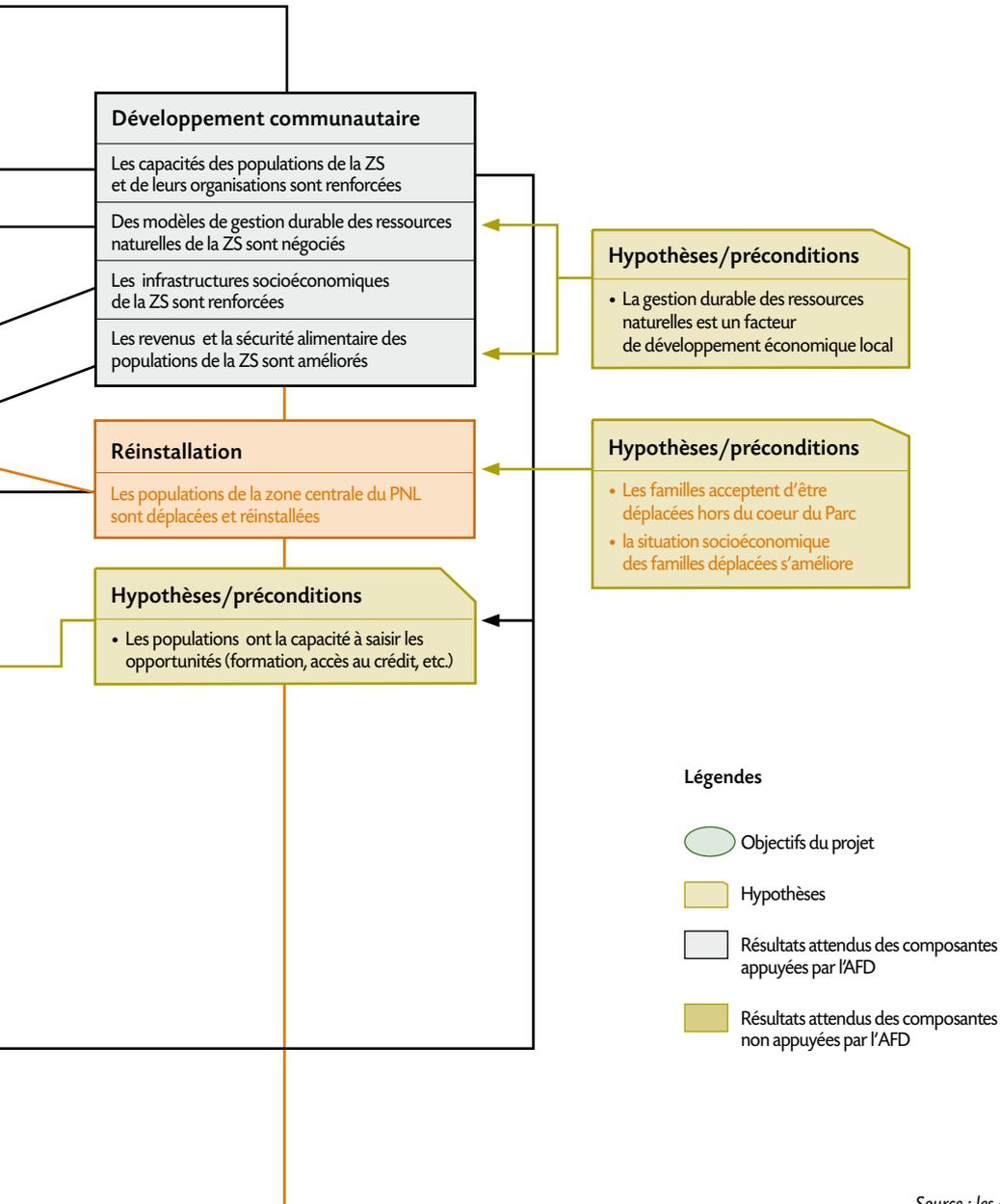
---

26 Les RAP n'évaluent pas la situation économique des familles avant déplacement et ne font pas d'estimation du revenu qu'elles pourront obtenir une fois réinstallées. Les estimations de surface minimale permettant d'assurer la sécurité alimentaire, présentes dans le RAP de Macavene, n'existent plus dans les RAP plus récents. Par ailleurs, les compensations foncières envisagées sont globalement insuffisantes pour maintenir les systèmes productifs, et donc les revenus des familles, à leur niveau d'avant le déplacement.

27 Respectivement : *Lei* N° 16/2014, de 20 de junho de 2014, article 48-2 ; et WB, *Operational Policy 4.12: Involuntary Resettlement: "Displaced persons should be assisted in their efforts to improve their livelihoods and standards of living or at least to restore them, in real terms, to pre-displacement levels or to levels prevailing prior to the beginning of project implementation, whichever is higher."* [http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOLICIES/EXTOPMANUAL/0,,contentMDK:20064610~menuPK:64701637~pagePK:64709096~piPK:64709108~theSitePK:502184,00.html#\\_ftn12](http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOLICIES/EXTOPMANUAL/0,,contentMDK:20064610~menuPK:64701637~pagePK:64709096~piPK:64709108~theSitePK:502184,00.html#_ftn12)

### Schéma 4. Chemin critique entre le déplacement de population et le développement du tourisme





Source : les auteurs.

Par ailleurs, les retards successifs, le manque de transparence, les changements d'orientation et les promesses non-tenues ont miné la confiance des populations dans le processus de déplacement-réinstallation (Thompson, 2011). Une partie des habitants provoque une escalade des revendications dans l'espoir d'obtenir des dédommagements plus conséquents et d'autres freinent le processus pour maintenir leur lucrative activité de braconnage. Le maintien de leur refus pourrait avoir des conséquences importantes sur le développement à terme du PNL, et plus particulièrement sur la biodiversité et le développement du tourisme.

Le développement du tourisme et celui de la faune sauvage sont des processus de long terme qui nécessitent une approche phasée et une continuité dans les appuis. La permanence de populations le long de la rivière Shingwedzi a freiné l'augmentation de la faune sauvage, rendant difficile l'utilisation de cette zone pour le développement de concessions. Les retards dans le processus de réinstallation des familles ont donc eu un impact important sur les projets touristiques, et à travers cela sur les recettes du PNL (voir le chemin critique en orange dans le schéma 4).

Le financement de l'AFD est intégré dans la gestion d'ensemble du PNL réalisée par la PIU. La priorité donnée au traitement du déplacement des populations et aux difficultés engendrées s'est traduite par moins d'attention et moins de moyens pour les autres composantes, dont celles financées par l'AFD.

### 3.3.3. Le PNL a souffert d'une augmentation sans précédent du braconnage à l'échelle mondiale

Le Mozambique est confronté depuis quelques années à un phénomène d'une ampleur sans précédent de braconnage commercial intense, sur son propre territoire, mais également depuis son territoire en direction de l'Afrique du Sud. Ce phénomène n'est pas spécifique au Mozambique ni même à l'Afrique australe. Il touche tous les pays, même ceux qui ont des politiques de préservation de la biodiversité solidement établies, et correspond à une recrudescence de la demande au niveau international. En 2012, le Fonds mondial pour la nature – *World Wide Fund* (WWF) et son programme dédié au commerce international des espèces sauvages (TRAFFIC) estimait le seul trafic illégal d'espèces sauvages (sans compter la pêche et le bois) à l'échelle internationale entre 7,8 milliards et 10 milliards de dollars par an (WWF et Dalberg, 2012)<sup>28</sup>. Le moteur de ce braconnage, qu'il s'agisse de l'ivoire ou de la corne de

28 Le trafic illégal d'espèces sauvages (comprenant également le commerce du bois et de la pêche) représenterait le quatrième commerce international illégal juste après celui des stupéfiants, de la traite des êtres humains et des produits contrefaits.

rhinocéros, est une demande asiatique toujours plus importante pour un usage médicinal (rhinocéros) et ornemental (ivoire). Cette demande est tirée par un pouvoir d'achat de plus en plus important des « consommateurs » au Vietnam, en Chine, aux Philippines, entre autres (AFD, 2014).

Plus que des individus, ce sont aujourd'hui des filières internationales du crime organisé qui contrôlent le trafic et mobilisent des moyens sophistiqués considérables, sans commune mesure avec les modestes moyens de protection et de surveillance disponibles au niveau d'un parc comme le PNL, dont la structure de protection a connu des vicissitudes depuis la création du parc (fluctuation du nombre de rangers [cf. section 4.1.2], de leur armement, etc.).

Deux espèces sont plus particulièrement ciblées : les éléphants, qui sont abattus pour leur ivoire ; les rhinocéros qui sont recherchés pour leur corne. Ce phénomène de braconnage menace l'existence même de ces deux espèces. Le programme de suivi de l'abattage illicite d'éléphants de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) indiquait que, depuis 2011, le taux de mortalité dépasse le taux de reproduction des populations d'éléphants sur le continent africain. L'inventaire aérien des éléphants au Mozambique réalisé entre septembre et octobre 2014 a démontré une diminution de 48 % du nombre d'éléphants au niveau national au cours des six dernières années, le nord du pays étant le plus touché avec une diminution de 60 % du nombre d'éléphants (Gouvernement du Mozambique, WCS et USAID, 2015)<sup>29</sup>. L'analyse des inventaires aériens réalisés dans le PNL (cf. section 4.1.2) montre une réduction de près de 25 % du nombre d'éléphants dans le PNL entre 2010 et 2014.

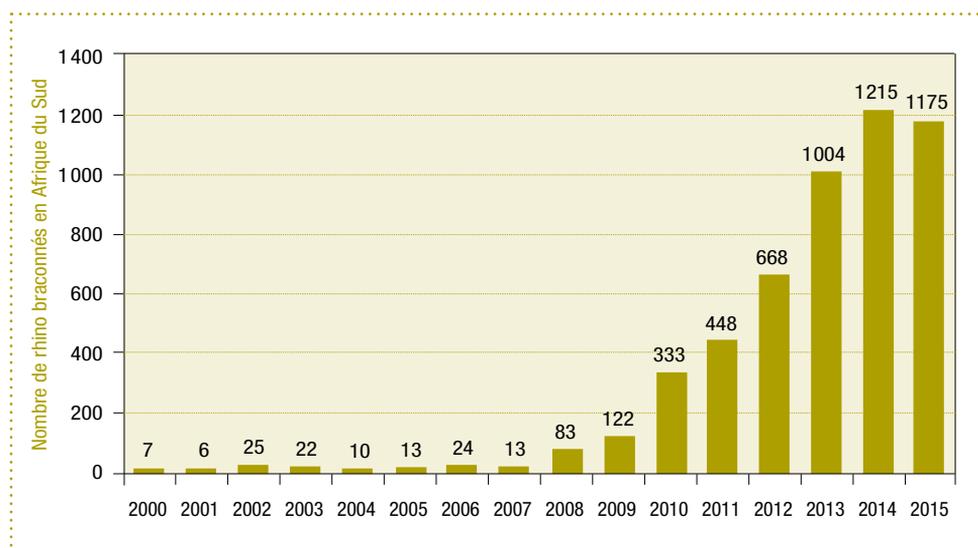
L'Afrique du Sud a par ailleurs vécu une augmentation drastique du nombre de rhinocéros braconnés entre 2007 et 2014, multiplié par un facteur de près de 1 000 comme le montre le graphique 1. Le PNL est particulièrement ciblé par les braconniers, non seulement pour les animaux qui s'y trouvent (éléphants), mais aussi comme point de passage pour accéder au PNK, en Afrique du Sud. Le PNK, qui concentre 50 % de la population de rhinocéros du pays, a comptabilisé plus de 60 % des rhinocéros abattus en Afrique du Sud en 2013. Avant 2015, la grande majorité des braconniers provenaient du Mozambique et traversaient la frontière depuis le PNL ou plus au sud (les intrusions dans le PNK depuis le Mozambique étaient estimées à 70 % du total des intrusions dans le PNK). De nombreux mozambicains ont été arrêtés ou tués

---

<sup>29</sup> Le document, qui établit une mise à jour du statut et des tendances des populations d'éléphants au Mozambique, est un résumé des résultats de l'inventaire aérien de 2014.

par les rangers du PNK<sup>30</sup>. Depuis 2015, cette tendance tend à s'infléchir avec une diminution des intrusions de braconniers dans le PNK depuis le Mozambique, estimées aujourd'hui à 30 % du total des intrusions. Le nombre de rhinocéros braconnés a également, en 2015, opéré un léger recul par rapport à 2014 et après sept ans d'augmentation constante.

### Graphique 1. Nombre de rhinocéros braconnés en Afrique du Sud



Source : données du Département sud-africain des affaires environnementales (2016).

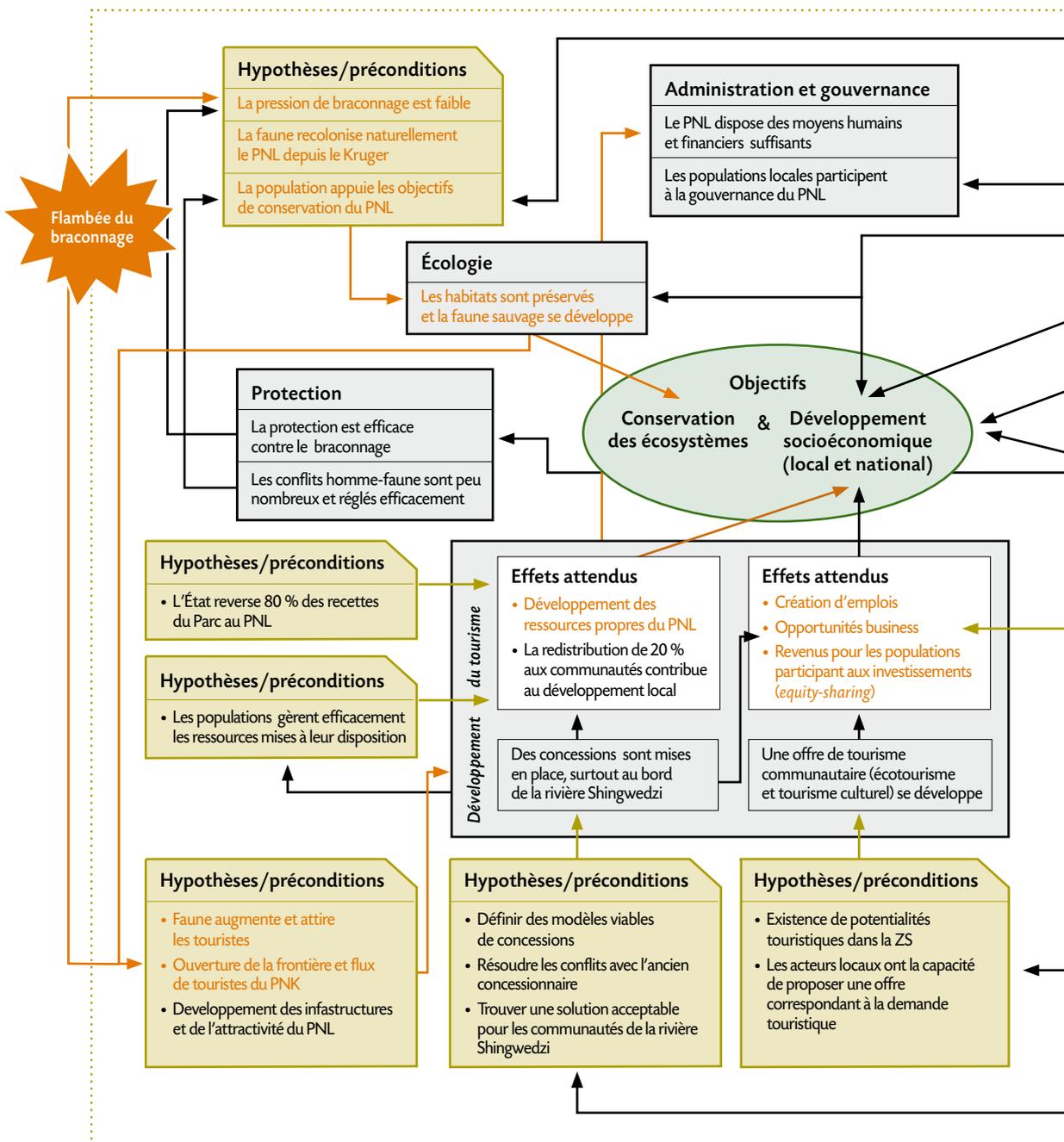
Les impacts de cette augmentation du braconnage pour le PNL sont nombreux. Tout d'abord, cela limite les résultats attendus du repeuplement et de l'ouverture de la clôture avec le PNK sur le développement de la faune dans le parc. Conséquence directe à la fois de la présence de braconnage et du faible nombre d'animaux, le tourisme peut également en subir les conséquences. Les effets sont également d'ordre diplomatique et de sécurité intérieure.

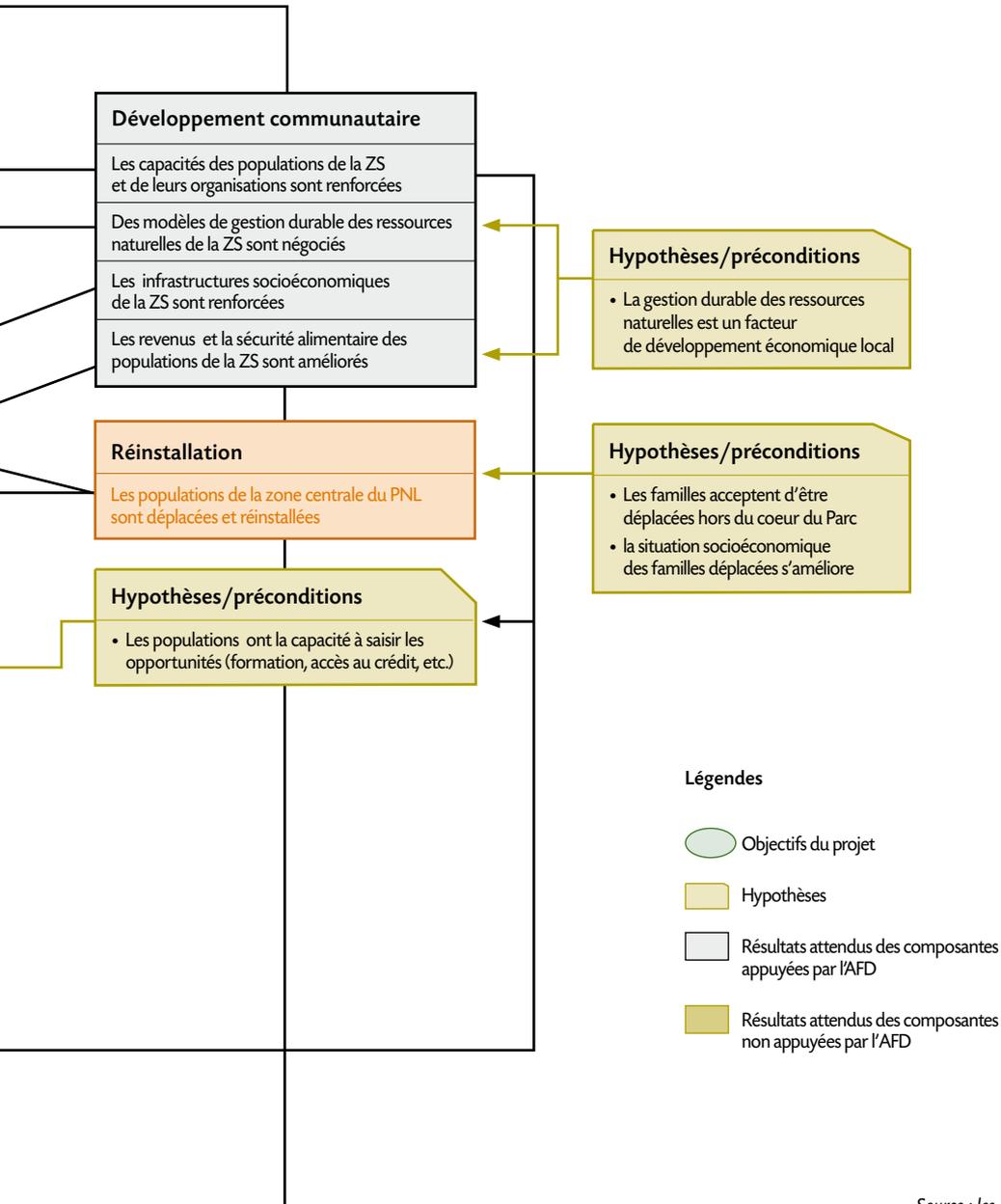
30 Selon la Fondation Chissano, 500 Mozambicains auraient été tués au Kruger depuis 2010. Toutefois, ces chiffres paraissent exagérés et ne sont confirmés ni par les Sud-Africains, ni par les autorités mozambicaines. *Rede Angola Internacional: Seis caçadores furtivos moçambicanos mortos no Kruger* <http://www.redeangola.info/seis-caçadores-furtivos-mocambicanos-mortos-no-kruger/>

Cette forte augmentation du braconnage entre 2008 et 2014 a mené à certaines tensions entre l’Afrique du Sud et le Mozambique, dues en partie aux intrusions de braconniers mozambicains dans le PNK depuis le PNL et aux faibles capacités de réponse démontrées par le PNL jusqu’en 2012-2013 (cf. section 4.1.2). Ces tensions ont amené l’Afrique du Sud à menacer de fermer le transit entre le PNK et le PNL si le Mozambique ne prenait pas de mesures pour freiner le passage des braconniers par le PNL. Cela aurait eu un impact négatif très fort sur le développement touristique du PNL, qui dépend fortement de l’afflux de touristes sud-africains, et aurait remis en question l’approche de gouvernance territoriale transfrontalière et de coopération régionale et de paix qui a présidé à la conception initiale du projet. Face aux protestations de son voisin l’accusant de laisser faire les braconniers, le Mozambique a fini par réagir et adopter une politique plus ferme, qui s’est mise progressivement en place à partir de 2013. En avril 2014, il a voté une loi visant à criminaliser le braconnage, qui prévoit des peines de 8 à 12 ans de prison pour le braconnage, le recel, le transport et la commercialisation d’espèces animales protégées. La mise en application de cette loi n’est cependant pas entièrement effective jusqu’à présent.

Le braconnage a donc été un élément fort de l’évolution du contexte d’intervention du projet de développement du PNL. En plus d’effets d’ordre diplomatique et de limitation de l’atteinte de certains résultats, il a entraîné des effets organisationnels qui se sont traduits par une nécessaire réorientation des priorités et des moyens mis à disposition par l’équipe de gestion du PNL en faveur des activités de protection. Ces effets ont bien entendu pesé sur les fondements même de ce parc et de son développement (cf. schéma 5).

### Schéma 5. Chemin critique entre la flambée du braconnage et le développement du tourisme





Source : les auteurs.

### 3.3.4. Des retards importants dans le recrutement des prestataires et l'exécution des services

La convention de financement entre l'AFD et la République du Mozambique a été signée le 23 avril 2007. La levée des conditions suspensives a eu lieu en décembre 2007 et le contrat entre le ministère Mozambicain du Tourisme et la PPF pour une assistance technique et financière à la mise en œuvre du financement de l'AFD a été signé le 29 février 2008. Les premiers décaissements n'ont eu lieu qu'à partir de 2008.

Le projet d'appui au PNL financé par l'AFD a par la suite accumulé de nombreux retards, notamment pendant les deux premières années, retards liés entre autres à des difficultés de mise en œuvre des procédures de passation et de dépouillement des appels d'offre. Il semble que certaines procédures aient été mal maîtrisées, que des dossiers non traduits en portugais aient généré des retards et que des problèmes se soient posés avec les dépouillements des offres. Plusieurs appels d'offres ont dû être relancés pour diverses raisons (dépassement des délais, vices de procédures), dont certains contrats structurants ayant un fort impact sur le projet (routes, assistance technique de la ZS). De plus, les marchés publics du PNL supérieurs à 30 000 € sont exécutés par l'ANAC à Maputo. Bien qu'un point focal à l'ANAC soit responsable de ces processus, l'éloignement géographique entre Maputo et Massingir et le manque de capacités pour la gestion de tels processus de passation de marchés a engendré d'importants retards dans le lancement des appels d'offre et la contractualisation des entreprises. À titre d'exemple, les contrats relatifs à la construction des routes et de la barrière n'ont pu être signés qu'au début 2012, alors que les processus de passation des marchés avaient été initiés dès 2010.

De plus, des difficultés administratives et de suivi comptable par le PNL et son assistance technique ont entraîné un blocage du renouvellement de la caisse d'avance pendant plusieurs mois consécutifs, réduisant ainsi la trésorerie disponible du parc et ralentissant de fait la mise en œuvre de certaines activités financées par l'AFD, 2010). D'autres retards sont liés aux difficultés des entreprises sélectionnées à exécuter leur contrat dans les temps prévus (pour les routes ou l'étude « *Land use and carrying capacity* », par exemple).

Le recrutement de l'assistance technique sur financement de l'AFD, par exemple, devait être réalisé au démarrage du projet et durer 4 ans. L'assistant technique n'arrivera au final qu'en avril 2010, soit plus de deux ans après le démarrage effectif du projet, et ne durera que 2 ans et 9 mois, jusqu'en décembre 2012 (date limite de versement des fonds – DLVF). Non seulement ce temps est très court pour mener les activités envisagées (recrutement et formation de personnel, élaboration d'un plan participatif dans l'ensemble de la ZS, mise en œuvre des

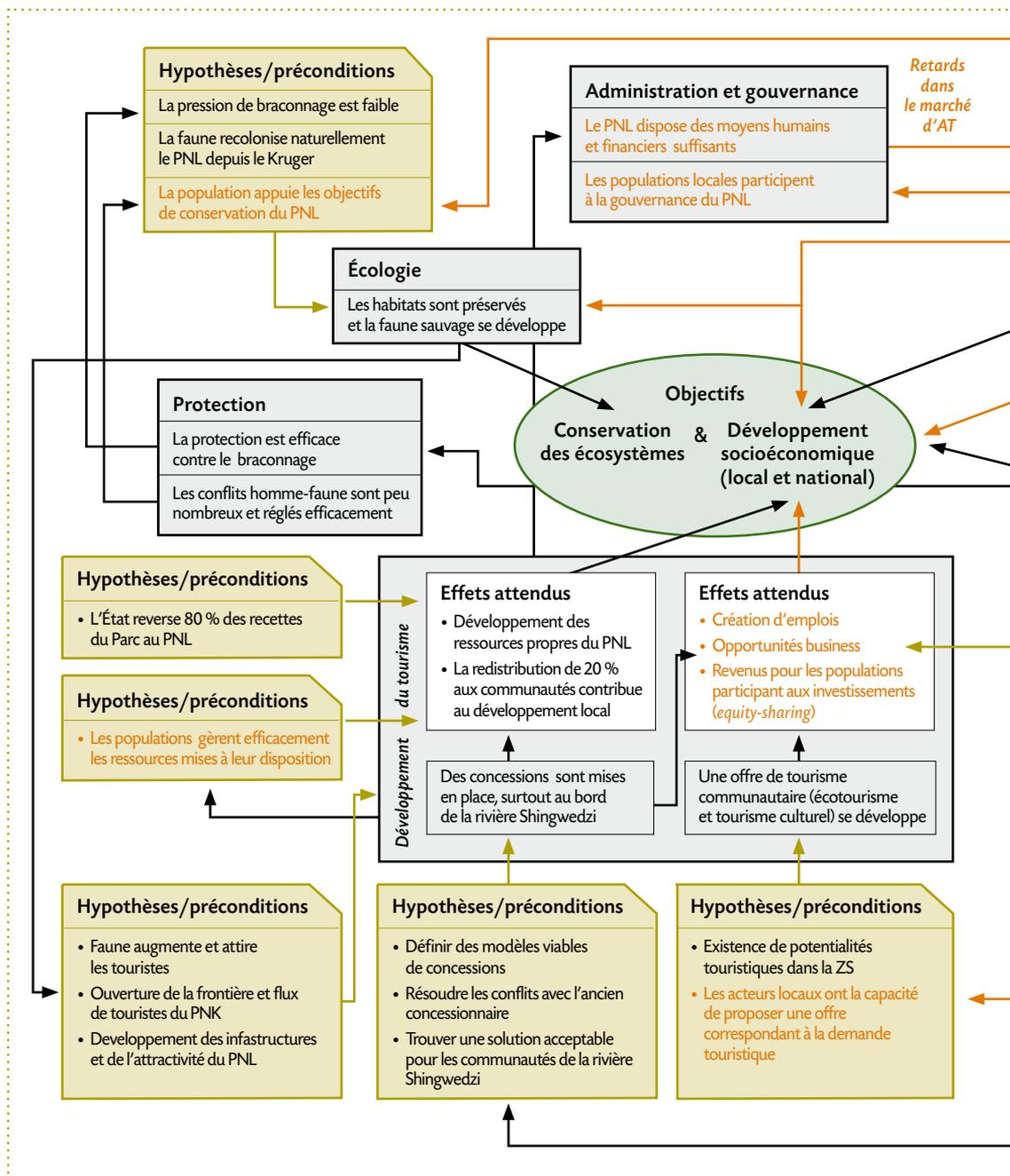
actions prioritaires) mais il arrive tardivement dans l'évolution du PNL et du projet, ce qui limitera à la fois sa capacité à former les équipes du PNL en charge du développement communautaire, mais également la possibilité de mise en œuvre des activités prioritaires dans la ZS financées par l'AFD. Cela aura également un impact sur la méthode d'élaboration du plan de gestion et de développement de la ZS.

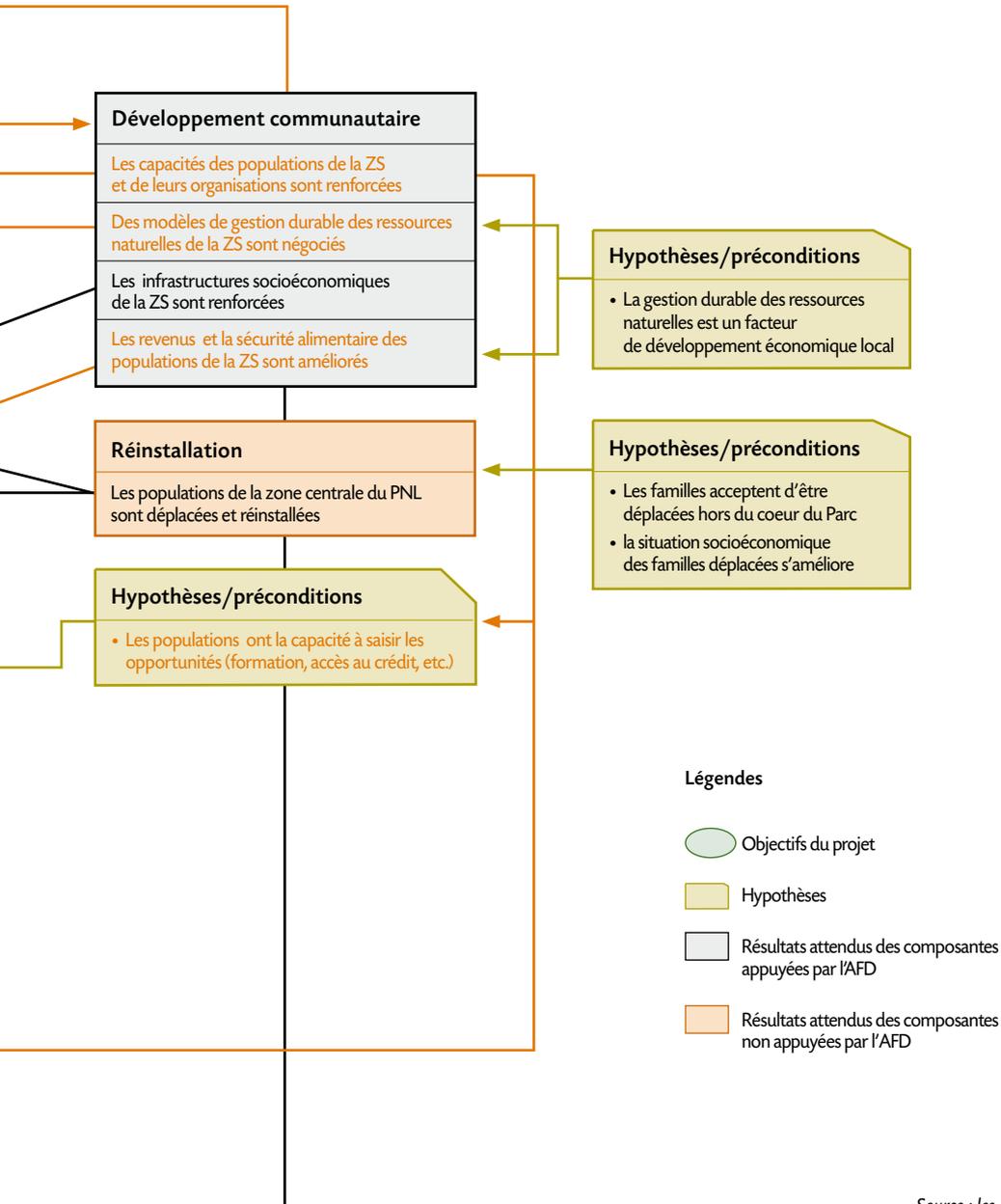
Les raisons du retard dans le recrutement de l'assistance technique sont multiples et n'ont pas pu être complètement éclaircies lors de la mission d'évaluation. Il apparaît toutefois que le schéma initial d'assistance technique était envisagé avec l'Agence allemande de coopération internationale (GIZ), qui avait une bonne expérience de gestion décentralisée des forêts dans une zone proche du PNL. La GIZ aurait fourni de l'assistance technique pour la phase de planification du développement communautaire, un autre assistant technique recruté sur appel d'offre, s'occupant de la mise en œuvre des activités planifiées. Un premier appel d'offre lancé mi-2008 sur cette base a été annulé. Un nouvel appel d'offre a été relancé en 2009, qui prévoyait un seul assistant technique pour l'ensemble de l'appui à la ZS. Il a abouti à la signature d'un contrat avec la société Ambero début 2010, et à une arrivée de l'assistant technique en avril 2010 au lieu de 2008.

D'autres contrats ont cumulé des difficultés au moment de l'appel d'offre et des retards dans l'exécution des marchés. C'est le cas par exemple du « *Land use and carrying capacity* », une étude destinée à donner des informations sur le potentiel de la ZS en matière de charge animale et de terres cultivables. L'appel d'offre, lancé mi-2008, a été annulé en 2009 par le ministère du Tourisme car les délais avaient été dépassés et la procédure non suivie. Il a été relancé sans succès et a finalement été octroyé sur une base négociée en juillet 2010. L'étude qui devait être terminée en août 2011 ne sera finalisée qu'en décembre 2012, à la suite de problèmes de personnel mais aussi de moyens de déplacement (qui devaient être fournis par le PNL). Conséquence de ce retard, l'étude n'a été prête qu'après le départ de l'assistance technique et n'a, d'après les témoignages recueillis, jamais été utilisée.

Le schéma 6 montre l'impact du retard du recrutement de l'assistance technique sur le programme communautaire et, de là, sur les autres programmes du PNL.

**Schéma 6. Chemin critique entre le retard dans le contrat d'assistance technique et le développement communautaire**





Source : les auteurs.

### 3.3.5. Principaux changements apportés au projet

Conséquence des retards et des difficultés à décaisser, le projet, qui était prévu pour 4 ans (2007-2010), durera le double (2008-2016). Cinq avenants ont été signés, qui ont modifié la DLVF, mais aussi et surtout la structure initiale du budget.

Les principaux changements apportés par rapport au budget initial sont : 1) un renforcement de la ligne « Finances et administration », qui est pratiquement triplée dès le premier avenant. Cela traduit la difficulté du PNL à boucler son budget de fonctionnement dès les années 2008-2009<sup>31</sup> ; et 2) une augmentation conséquente du budget dédié aux infrastructures, qui passent de 3,5 M€ à 5,2 M€ dans l'avenant n°1, puis 7,1 M€ dans le suivant.

Cette réaffectation se fait essentiellement au détriment des lignes « Protection et biodiversité », qui passe de 1,7 M€ à 750 000 €<sup>32</sup>, et surtout « Développement de la ZS », qui diminue, passant de 4,5 M€ à 1,5 M€.

Les réaffectations budgétaires apparaissent comme des adaptations aux besoins de financement et aux capacités de décaissement des différentes composantes. Elles permettent de transférer de l'argent des composantes qui ont du mal à décaisser – comme le développement de la ZS – vers des composantes ayant des besoins plus importants que prévus (infrastructures). Il s'agit donc à la fois d'une adaptation à des besoins nouveaux et d'une stratégie pour pallier les critiques du siège de l'AFD sur le faible taux de décaissement, qui risquait à terme de compromettre la possibilité de prolonger le projet au-delà de 2012.

Les taux d'exécution annuelle du budget de la composante « Développement de la ZS » ont ainsi été très bas (respectivement 6 %, 22 % et 16 % en 2008, 2009 et 2010) et le total dépensé représentait à la fin 2010 moins de 10 % du budget disponible. *A contrario*, en 2010, la ligne Infrastructures avait déjà permis de dépenser environ 1 M€, alors même que les principales infrastructures prévues (routes et clôture) n'avaient pas encore été réalisées. Par ailleurs, la clôture destinée à limiter les CHF avait été budgétée initialement à 500 000 € et ce montant avait ensuite été réduit à 200 000 € en 2009, en fonction des possibilités de financement de

31 Cette situation s'explique notamment par les difficultés rencontrées sur le financement de la KfW, qui devait initialement abonder le fonctionnement du PNL. Pour pallier en partie cette situation, le budget AFD a pris en charge 340 000 € de salaires qui n'étaient pas prévus dans le budget initial. Voir le détail du budget en annexe 12. Comparaison du budget initial du projet et des dépenses réalisées.

32 Il est probable que, pour des raisons de cohérence avec le mécanisme de suivi budgétaire du PNL, le montant prévu pour la construction de la clôture (500 k€ de budget) ait alors été transférée de la ligne « Protection » vers la ligne « Infrastructures », ce qui relativise la diminution réelle.

l'ouvrage par l'Union européenne (UE). En 2010, ce financement de l'UE n'est plus disponible et le coût estimé de la clôture est alors de 1 M€, ce qui amène l'AFD à faire un premier avenant à la convention qui augmente substantiellement le budget des infrastructures (+1,7 M€) et diminue celui du développement de la ZS (-1,3 M€). En 2011, à la suite de la réalisation de l'appel d'offres (AO) pour la clôture, son coût est réajusté à près de 3 M€ et la ligne infrastructures augmente dans les mêmes proportions (+1,9 M€), alors que celle du développement de la ZS baisse de 1,6 M€.

**Tableau 1. Évolution du budget du projet financé par l'AFD**

	A Budget initial selon la NCS	B Avenant 1 05/10/2010	C Avenant 2 26/04/2012	D Avenant 3 11/02/2013	E Avenant 4 18/02/2015	E/A %
Finances et administration	461	1 200	1 340	1 404	1 469	319
Développement de la ZS	4 537	3 200	1 630	1 530	1 556	34
Protection et biodiversité	1 709	750	760	858	940	55
Infrastructures	3 500	5 200	7 120	7 036	6 819	195
PIU	200	100	100	50	135	68
Divers et imprévus	593	550	50	72	81	14
Déplacement des populations	0	0	0	0	0	-
<b>Total</b>	<b>11 000</b>	<b>11 000</b>	<b>11 000</b>	<b>10 950</b>	<b>11 000</b>	<b>100</b>

Source : auteurs, d'après AFD 2005, AFD, République du Mozambique 2010, 2012, 2013, 2015).

Par la suite, pour faire face à la recrudescence du braconnage et accompagner la volonté politique du gouvernement mozambicain de lutter contre ce phénomène, l'AFD va réaffecter de l'argent sur la ligne « Protection et biodiversité » (+190 000 € entre le deuxième et le quatrième avenant). L'argent proviendra essentiellement des reliquats de la ligne « Infrastructures ». Le détail des dépenses réalisées sur chaque ligne budgétaire et la comparaison avec le budget sont présentés en annexe 12, « Comparaison du budget initial du projet et des dépenses réalisées ».



## 4. Les principaux résultats du financement de l'AFD au PNL

Cette partie décrit les activités et résultats atteints du projet par composante, sur la base de la logique d'intervention reconstituée à la partie 3.2. Elle présente les éléments factuels à l'appui des jugements évaluatifs apportés à la partie 5. Elle est volontairement détaillée pour donner une vision aussi exhaustive que possible de ce qui a été réalisé sur les sept ans du projet par rapport à ce qui était prévu en 2007.

### 4.1. Restaurer et préserver la biodiversité

#### 4.1.1. Rappel des objectifs de la composante

Restaurer et protéger la biodiversité dans le parc était l'un des quatre objectifs spécifiques reconstitués du financement de l'AFD. Cette composante avait pour but principal d'apporter une contribution financière aux programmes prévus dans le plan de gestion du PNL, notamment : tourisme, protection, recherche et suivi de la biodiversité, et éducation à l'environnement. Sous chaque programme, les activités prévues et résultats attendus de l'intervention de l'AFD n'étaient pas spécifiés dans la NCS du financement de l'AFD. Cependant, sur la base du plan de gestion du PNL, il est possible d'identifier comme activités et résultats attendus :

- la mise en œuvre d'activités de conservation de la faune : *i*) appui au programme de protection (moyens de lutte anti-braconnage, base de rangers, équipes de rangers) ; et *ii*) gestion de la faune ;
- le renforcement du mécanisme de suivi de la biodiversité : *i*) appui au programme de suivi et de recherche ; et *ii*) mise en place du système de gestion des données du PNL ;
- la promotion de l'éducation environnementale et d'activités de sensibilisation : *i*) appui au sous-programme de sensibilisation environnementale et de communication ; et *ii*) mécanismes de communication avec les parties prenantes régionales et locales.

#### 4.1.2. Conservation, protection et gestion de la faune

##### ▷ a. Réintroduction et évolution de la faune dans le PNL

Plusieurs campagnes de réintroduction de faune ont été réalisées entre 2001 et 2008, notamment à travers le projet pilote et de renforcement institutionnel des aires de conservation transfrontières financé par la Banque mondiale (*Transfrontier Conservation Areas Pilot and Institutional Strengthening Project – TFCA I*) entre 1998 et 2003 et le projet TFCA-TD. D'autres activités de réintroduction de faune du PNK au PNL ont été envisagées à plusieurs reprises entre 2009 et 2015, notamment sur financement de l'AFD pour couvrir les aspects logistiques et de transport (PNL, 2011a ; 2011b ; 2012b). Une seule a eu lieu au cours de cette période, en juillet 2015 (transfert d'impalas, de zèbres, et de cobe défassa). Le report successif de ces campagnes de réintroduction, programmées dès 2010, peuvent s'expliquer par des facteurs politiques (tensions liées à l'augmentation du braconnage), sociaux (attente que les processus de déplacement des villages de Nanguene et Macavene aboutissent) et institutionnels (formalisation de l'accord sur cette campagne de réintroduction entre le PNK et le PNL).

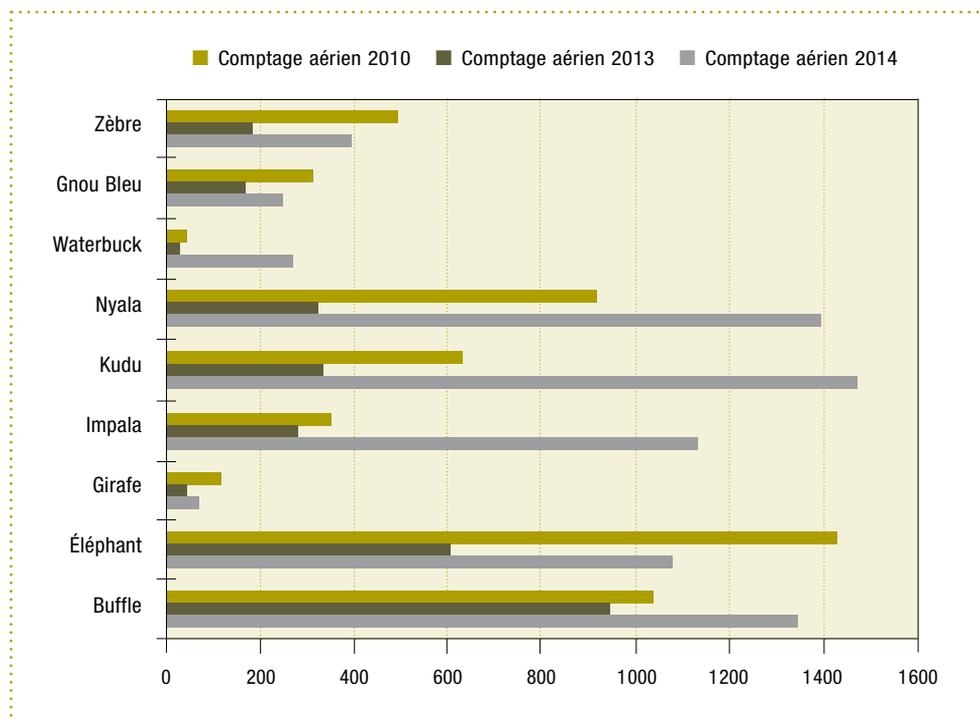
En termes de suivi de la faune, plusieurs inventaires aériens ont été réalisés au cours de la période : i) en 2006 sur la zone de la rivière Shingwedzi, là où était localisé le sanctuaire et où la faune a été réintroduite entre 2001 et 2006 et avec pour objectif principal d'analyser la dynamique de la faune dans cette zone ; ii) en 2010 ; iii) en 2013 ; et iv) en 2014.

Le graphique 2 présente l'évolution entre 2010 et 2015 de la population de quelques-unes des espèces qui ont fait l'objet de réintroduction dans le PNL. Ces données représentent les estimations qui ont été extrapolées des observations effectivement réalisées à travers des transects lors des survols aériens et qui n'ont couvert que 30 % de la superficie totale du parc (en 2010 et 2013) (LNP, 2010, p. 3 ; 2013, p. 3) et 10 à 20 % en 2014 (LNP, 2014, p. 4). En dépit des limites méthodologiques et des biais observés dans ces comptages<sup>33</sup>, il est possible de ressortir de ces observations que les populations pour certaines espèces ont sensiblement augmenté par rapport au nombre d'animaux réintroduits (éléphants, buffles, kudu, nyala et waterbuck notamment), suggérant soit une migration naturelle des animaux du PNK au PNL,

33 Seuls les inventaires aériens de 2010 et 2013 ont été réalisés par la même organisation. Celui de 2014 qui devait se focaliser uniquement sur les éléphants a finalement procédé également à un comptage des autres animaux afin d'apporter des données complémentaires à celles de l'inventaire de 2013 pour lequel les résultats étaient remis en cause par l'équipe de gestion du PNL. Une comparaison stricte des résultats de ces inventaires n'est donc pas réellement possible : les méthodologies de comptage/observation diffèrent, les survols n'ont pas été systématiquement réalisés à la même altitude ni à la même vitesse, et enfin les équipes d'observation n'étaient pas systématiquement les mêmes.

soit une croissance naturelle du nombre d'animaux à l'intérieur du PNL. Bien que la population d'éléphants estimée soit toujours supérieure à 1 000, elle a diminué de 20 à 25 % entre l'inventaire de 2010 et celui de 2014. Ceci s'explique par l'augmentation du braconnage, une migration naturelle des éléphants dans des zones du PNK moins soumises à cette pression, et des hypothèses statistiques et des méthodes de comptage différentes utilisées pour les deux comptages. Plus de 1 000 buffles seraient actuellement présents dans le PNL et le nombre de girafes est, quant à lui, relativement faible (une cinquantaine environ). Le nombre de zèbres, de gnous et d'impala estimés lors des différents comptages est inférieur au nombre d'impala, de gnous et de zèbres réintroduits<sup>34</sup>.

## Graphique 2. Évolution de la population de quelques espèces clés dans le PNL



Source : les auteurs, d'après les chiffres du PNL.

34 Les impalas et les gnous bleus sont difficiles à observer et dénombrer depuis les airs, leur nombre est par conséquent probablement sous-estimé. Les zèbres sont des animaux nomades, il est donc possible que les zèbres réintroduits se soient déplacés considérablement et qu'ils soient retournés au PNK.

Le graphique 2 montre également la forte variabilité des animaux dénombrés et estimés en fonction des inventaires réalisés. Par exemple, les résultats du comptage aérien réalisé en 2013 sont, pour l'ensemble des animaux, inférieurs aux autres comptages réalisés. Ceci met en exergue la précaution avec laquelle les données de comptage aérien doivent être analysées et utilisées. Il indique également que l'équipe de gestion du PNL dispose de données sur la faune et la flore dont la fiabilité est loin d'être optimale, ce qui est une contrainte si l'on considère que le modèle de développement du tourisme repose sur l'augmentation du nombre et de la variété des animaux.

Les différentes personnes rencontrées confirment que la faune a augmenté dans le PNL au cours des dix dernières années, ce qui corrobore les résultats des inventaires aériens. Les deux espèces bio-indicatrices (éléphants et zèbres) identifiées par le projet TFCA-TD présentent une augmentation en 2014 par rapport à la situation de référence de 2006 (Banque mondiale, 2014*b*, p. 55). Cette augmentation a néanmoins été limitée entre autres par les fortes pressions en braconnage observées au cours des récentes années et plus particulièrement sur les éléphants et les rhinocéros. Comme le montrent les trois cartes présentées en annexe 7, tirées du dernier comptage réalisé, la faune est concentrée le long de la frontière avec le PNK, où les animaux peuvent trouver un accès à de l'eau, et au nord du PNL où aucune population ne réside à l'intérieur du parc et où la majeure partie de la barrière entre le PNK et le PNL a été supprimée.

En comparaison, les statistiques disponibles<sup>35</sup> concernant la faune présente dans le PNK, présentées en annexe 8 montrent que la densité de faune est bien plus grande dans le PNK que dans le PNL. Ce dernier dispose donc d'une bonne marge de croissance en termes de faune.

### ▷ b. Lutte anti-braconnage et protection

En termes de conservation et de protection, le PNL (et le PNK) fait face depuis quelques années à une augmentation considérable de la pression et des menaces liées au braconnage. Les capacités de lutte anti-braconnage et de protection du PNL étaient limitées en 2010-2012 (nombre de rangers limité notamment comparé au PNK, absence d'un coordinateur au département protection, conflits sur les salaires qui a mené à une grève des rangers, et des défis en termes de corruption). Le PNL était perçu par ses voisins comme étant peu proactif pour répondre à cette menace.

35 Statistiques pour 2011, disponibles en ligne :

[http://www.sanparks.org/parks/kruger/conservation/scientific/ff/biodiversity\\_statistics.php](http://www.sanparks.org/parks/kruger/conservation/scientific/ff/biodiversity_statistics.php)

Carte 3. Zone de protection intensive du PNL



Source : PNL.

Cependant, le PNL a, par la suite, et plus particulièrement à partir de 2013, été en mesure de renforcer sa structure et ses capacités de protection. Selon les personnes rencontrées, l'appui de l'AFD a joué un rôle clé dans le renforcement de cette structure et de ses capacités. L'AFD a contribué à mettre en place une structure plus mobile et plus stratégique, à travers notamment l'acquisition de dix véhicules *Land Cruiser* en 2009 qui ont permis d'améliorer les capacités de patrouille mobile, l'équipement des rangers, et la création en 2013 de l'unité pour la zone de protection intensive (IPZ). Cette zone couvre la partie nord du PNL et la frontière avec le PNK telle qu'indiqué sur la carte 3. Elle a été créée spécifiquement pour renforcer les capacités de patrouille et de lutte anti-braconnage dans ces zones stratégiques où se concentrent la faune, le braconnage, et les couloirs de transit pour les braconniers entre le PNK et le PNL.

Une équipe spéciale de rangers a été créée pour assurer la protection dans cette zone. Elle est constituée d'une trentaine de rangers qui ont été recrutés selon un processus très sélectif et qui ont suivi des formations avancées identiques aux formations suivies par les rangers du PNK. Cette unité est coordonnée par un ancien des forces spéciales portugaises. Elle est isolée des autres unités de rangers, basée dans l'ouest du parc à Gaza Safaris/Makandazulo et concentre ses efforts de patrouille le long de la frontière avec le PNK.

Elle est mieux équipée que les autres unités de rangers, chaque ranger disposant d'une arme et l'unité disposant de deux véhicules *Land Cruisers* neufs. Les entretiens réalisés montrent que les rangers de cette unité sont globalement plus jeunes et motivés que ceux des autres unités. Cette unité travaille aussi conjointement avec le PNK, conduisant des patrouilles conjointes le long de la frontière. Un protocole de patrouilles transfrontières a été développé et un travail est actuellement en cours pour permettre aux rangers de travailler des deux côtés de la frontière, notamment grâce à l'obtention de passeports pour les rangers mozambicains. Les rangers composant cette unité sont rémunérés selon les mêmes grilles salariales que les autres rangers du PNL. Leurs salaires sont aujourd'hui pris en charge par le Gouvernement mozambicain. Certains rangers rencontrés lors de cette évaluation, que ce soit au sein de cette unité IPZ ou au sein d'autres unités, font cependant état de conditions salariales insuffisantes (bien qu'elles aient été revues légèrement à la hausse suite à la grève de 2011 avec le paiement de primes de localisation et de primes de risque), ainsi que des conditions de vie difficile dans les bases, notamment celle de Makandazulo. Comparé aux conditions des rangers sud-africains, ce sentiment est compréhensible, mais les conditions des rangers du PNL apparaissent cependant relativement bonnes comparées à celles de rangers dans d'autres parcs mozambicains, notamment en termes d'équipement.

Par ailleurs, le nombre de personnels au département protection a été en nette augmentation entre 2011 et 2015, avec actuellement 114 rangers et 30 gardiens actifs, soit une capacité de 45 rangers en activité sur le terrain au même moment, considérant les temps de repos et congés (PNL, 2015c). En comparaison, le nombre total de rangers par rapport à la superficie du parc représente pour le PNL un ratio d'un ranger par 100 km<sup>2</sup> environ, et pour le PNK un ranger par 50 km<sup>2</sup>. Le PNL dispose donc de capacités humaines pour la lutte anti-braconnage plus limitées que celles du PNK, et en dessous des standards internationaux selon le PNL, mais comparables à d'autres parcs comme le Parc national de la Pendjari au Bénin avec un ratio d'environ un agent forestier et/ou écogarde par 100 km<sup>2</sup>.

L'AFD a financé la construction de la base de rangers de Mapai, située au nord du PNL, ce qui a contribué à renforcer les conditions de travail des rangers dans cette zone. De par sa localisation, cette base est stratégique pour travailler étroitement avec l'unité IPZ dans le nord du PNL. Une nouvelle base est également en construction actuellement dans le sud du PNL, proche des bureaux principaux de l'administration du parc, ce qui devrait améliorer les conditions de vie des rangers dans cette zone.

Par ailleurs, le PNL a récemment mis à niveau son système de communication en adoptant un système de radio digital (financé par la PPF) permettant de faciliter la communication entre les unités de rangers dans l'ensemble du PNL, les échanges avec l'unité de ranger du PNK active le long de la frontière, et les communications privées si nécessaire. Le PNL va également utiliser d'ici peu l'outil spatial de suivi et de rapportage – SMART (*Spatial Monitoring and Reporting Tool*)<sup>36</sup> – qui permettra de renforcer la collecte systématique des données issues des patrouilles et issues du renseignement, ainsi que la transmission des données aux bureaux principaux du PNL et la responsabilisation des différents acteurs dans les efforts de lutte anti-braconnage. Une formation de formateurs sur cet outil était organisée dans le PNL durant la mission d'évaluation.

Selon les personnes rencontrées, la restructuration du système de protection a d'ores et déjà eu des effets, les cas de braconnage ayant diminué du côté mozambicain, les intrusions dans le PNK depuis le Mozambique ayant également diminué de 70 à 30 % du total des intrusions

---

36 SMART est un logiciel *open source*, non-breveté et gratuit, qui permet de mesurer, évaluer et améliorer l'efficacité des patrouilles de lutte anti-braconnage et des activités de conservation. Il fournit des informations à jour et exactes sur où, comment et par qui le braconnage, l'abattage illégal d'arbres et les autres menaces directes sur la biodiversité ont lieu. Il permet la collecte de données de terrain et des renseignements à jour, et permet des retours sur informations et une communication rapides entre les gestionnaires d'aires protégées et le personnel de terrain.  
Voir : <http://www.smartconservationsoftware.org/>

et le nombre d'arrestations et d'armes confisquées ayant augmenté depuis 2011. Bien que le nombre d'amendes émises ait également augmenté depuis 2011, le montant des amendes payées est cependant demeuré très bas au cours des années, tel que présenté dans le tableau 2. La mise en application de la nouvelle loi sur la faune (Gouvernement du Mozambique, 2014) n'est donc pas encore complètement effective. Ce faible taux de paiement est dû en partie à un système judiciaire faible et défaillant.

**Tableau 2. Évolution du montant des amendes émises et payées entre 2011 et 2015**

	2011		2012		2013		2014		2015 (Janvier/Juin)	
	MZN	EUR <sup>37</sup>	MZN	EUR	MZN	EUR	MZN	EUR	MZN	EUR
Amendes émises	626 400	12 046	948 000	18 231	10 906 250	209 736	45 971 850	884 074	403 090	7 752
Amendes payées	-	-	540 000	10 385	314 200	6 042	2 000	38	30 200	581

Source : PNL.

### ▷ c. Gestion de la faune et des CHF

En ce qui concerne la gestion des CHF, l'AFD a financé une prestation qui a été réalisée en deux phases successives en 2011. La première phase s'est focalisée sur un état des lieux relatif à la gestion de ces conflits au Mozambique et dans le PNL et à la réalisation de formations initiales pour les rangers et les techniciens vulgarisateurs sur l'enregistrement des incidents, l'utilisation de la boîte à outil d'atténuation des conflits hommes-faune (BO-CHF)<sup>38</sup> et la formation

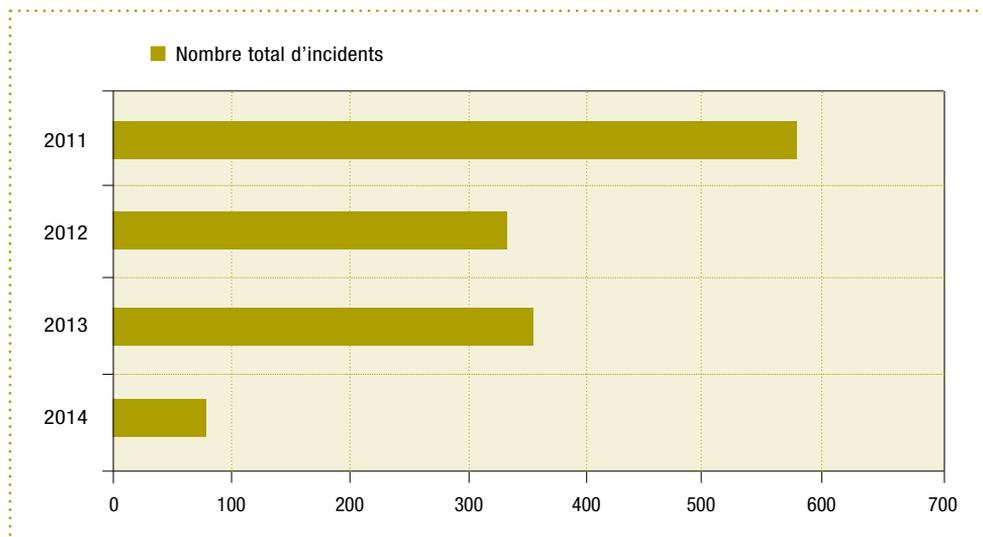
37 À un taux de change de 1 € pour 52 Metical mozambicain (MZN).

38 L'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et le Bio-hub, en partenariat avec plusieurs organisations (le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement – CIRAD, WWF, CAMPFIRE, etc.), a développé un ensemble d'outils pratiques de gestion des CHF destinés à l'utilisation par les agents de vulgarisation. Ces outils sont classifiés selon une catégorisation par code de cinq couleurs : *i*) sensibilisation (vert) ; *ii*) prévention de l'accès à la faune sauvage (vert) ; *iii*) déplacement (marron) ; *iv*) repousser la faune sauvage (jaune) ; et *v*) en dernier recours retirer la faune sauvage (rouge). Un livret liste les différentes mesures par catégories et présente les avantages, inconvénients et coût-efficacité de chaque mesure. Cet outil a récemment été adapté pour l'Afrique centrale par le CIRAD. Cette boîte à outils mise à jour comprend cinq documents rassemblés dans une sacoche en toile : 1) Le cahier faune qui présente une liste des 17 espèces ou groupes d'espèces à problèmes, avec l'éléphant comme chef de file ; 2) Le cahier conflit qui présente les 54 grandes catégories de conflit que la faune occasionne (*i*) l'agriculture, (*ii*) la santé et la vie des villageois, (*iii*) la vie du village, (*iv*) l'élevage et (*v*) l'accès à l'eau ; 3) Le cahier solution, qui regroupe une gamme de 45 solutions pratiques destinées à (*i*) prévenir les conflits, (*ii*) barrer l'accès à la faune sauvage, (*iii*) repousser la faune sauvage et (*iv*) retirer les animaux les plus dangereux ; 4) Le cahier législation adapté à chacun des contextes nationaux qui informe de ce qu'il est permis de faire en cas de conflit avec la faune sauvage ; et 5) Le cahier évaluation qui propose une stratégie de suivi-évaluation des CHF.

du point focal CHF sur la gestion des données collectées. La seconde phase s'est focalisée sur la formation des responsables CHF de chaque village. Vingt-six personnes ont participé à cette seconde formation. Un système de rapportage a été développé dans le cadre de cette prestation et une équipe de rangers dédiée à la gestion des CHF a été mise en place. La procédure actuelle à suivre lors d'un incident est la suivante : le responsable du village doit contacter le point focal CHF du PNL aux bureaux principaux du PNL qui ensuite assigne un ranger pour gérer le problème.

Les communautés rencontrées dans le cadre de cette évaluation se plaignent du manque d'effectivité de ce système de résolution des CHF, avec notamment de longs délais pour que les rangers répondent et se déplacent lors d'un incident. Ceci peut être dû à la diminution des rangers assignés à la gestion des CHF, de six à neuf personnes à l'origine à quatre actuellement (selon l'organigramme le plus récent du PNL) et au manque de véhicules pour cette équipe (cette équipe a actuellement seulement un accès partiel à un véhicule). Par ailleurs, les responsables CHF communautaires n'ont pas accès aux équipements de gestion des CHF présentés lors des formations tels que les fusils à piment pour repousser les éléphants. Des formations complémentaires pour les agents vulgarisateurs et les responsables CHF communautaires étaient également prévues mais n'ont pas été réalisées. De plus, il semble que les agents communautaires ne sont pas associés au mécanisme et aux procédures actuelles de gestion des CHF.

**Graphique 3. Évolution du nombre d'incidents CHF entre 2011 et 2014**



Source : PNL.

Le graphique 3 présente les statistiques disponibles concernant les incidents CHF. Ces statistiques montrent une diminution considérable du nombre d'incidents depuis 2011, ce qui pourrait indiquer une effectivité globale du système mis en place. Cependant, les observations recueillies lors des visites au sein des communautés amènent à considérer ces données avec précaution, la fiabilité du système de collecte et de transmission des incidents aux bureaux du PNL n'étant pas totale. Une autre explication apportée par le PNL est que les incidents qui peuvent se poser avec les éléphants ne sont pas systématiquement rapportés au PNL et gérés directement par certaines communautés en lien avec de potentiels braconniers. Le braconnage a pu également avoir un effet sur le nombre d'incidents avec les éléphants par une diminution du nombre d'éléphants présents dans les zones habitées.

**Photo 1. Clôture érigée dans la partie sud de la ZS**



*Crédit photo : Gaétan Quesne (BAASTEL).*

Une clôture a par ailleurs été érigée dans la partie sud de la ZS. Cette clôture, financée par l'AFD et d'une longueur de 56 km, avait pour objectif de démarquer les activités humaines des zones de faune. Elle a répondu à une demande des populations locales pour limiter les CHF, qui a été relayée par les autorités mozambicaines. Par ailleurs les personnes rencontrées estiment que cette barrière présente plusieurs avantages :

- elle est efficace dans la réduction des CHF, et plus particulièrement avec les éléphants. La réduction du nombre d'incidents CHF à partir de 2012 est corrélée avec la construction de cette clôture ;
- elle est en bon état et ses coûts d'entretien sont estimés par les équipes du PNL comme relativement bas (deux personnes sont en charge du contrôle et des petites réparations à apporter ponctuellement à la barrière) ;
- elle a permis un agrandissement de la ZS avec la possibilité de développement et de sécurisation d'activités par les populations locales dans une zone propice à l'agriculture, en bordure de la rivière Elefantes. Elle matérialise également la limite des zones dédiées aux activités anthropiques de celles destinées à la conservation de la faune.

Le coût de sa construction, budgété initialement pour 500 k€ dans le plan de financement du projet financé par l'AFD, et qui finalement a atteint 2,9 M€ hors TVA, peut être considéré comme élevé. Cependant, à la lumière des bénéfices générés, ces coûts peuvent être relativisés. L'évaluation initiale qui avait été faite en 2007 suite à une étude de faisabilité spécifique avait indiqué un coût probable de 18 500 €/km, comparable à des coûts observés pour la clôture de parcs dans d'autres pays. Le coût final avoisine 50 000 €/km. Le doublement des prix de l'acier entre début 2007 et mi-2008<sup>39</sup> et des coûts additionnels liées à des travaux réalisés au Mozambique par rapport à des estimations faites principalement sur des parcs en Afrique du Sud, peuvent en partie expliquer cette augmentation par rapport aux estimations. Par ailleurs, des délais considérables ont été observés dans les procédures de passation des marchés et de contractualisation relatives aux travaux de construction de cette barrière (appel d'offre pour l'étude d'impact environnemental lancé en avril 2009, contrat pour la construction de la barrière signé en janvier 2012).

Enfin, deux corridors de faune destinés à assurer la continuité écologique avec le parc national de Banhine à l'est du PNL ont été à ce jour identifiés. À la date de la visite de l'équipe d'évaluation dans le PNL (2015), ils devaient être remesurés prochainement par le PNL avec les communautés. Des discussions avec les communautés, il ressort que leur compréhension

39 Source : Cours mondial de l'acier entre janvier 2007 et mars 2016 sur *Trading Economics*.

de l'intérêt et de l'objectif de ces corridors n'est pas très claire, ainsi que des implications que ces corridors auront sur leurs activités agricoles et leurs moyens d'existence. En effet, le pâturage par exemple n'est pas permis à l'intérieur des corridors en raison du risque de transmission des maladies de la faune au bétail. Par conséquent, l'accès des communautés proches de ces corridors aux terres de pâture diminuera et il n'est pas prévu pour le moment de mesure compensatoire.

#### ▷ d. Transmission de maladies

On craignait que la création et le développement du PNL ne favorisent la transmission de maladies des animaux sauvages au bétail, par exemple la tuberculose ou encore la fièvre aphteuse qui peuvent être transmises par des buffles infectés<sup>40</sup> à des bovins. Un vétérinaire devait être recruté et son poste financé par l'AFD pour s'occuper de ces questions. Ce recrutement n'a pas été initié et le poste n'a pas été pourvu. Bien qu'il soit toujours mentionné dans l'organigramme du PNL, il est toujours vacant, dénotant la faible priorité portée sur ce poste par l'équipe de gestion du PNL. Cependant, selon les personnes rencontrées lors de cette évaluation, les districts de Chicualacuala, Mabalane et Massingir, au sein desquels se trouve le PNL, n'ont pas connu d'épidémie jusqu'à aujourd'hui.

Un travail de suivi et de contrôle est effectué à travers un groupe de travail mis en place dans le cadre de la coopération transfrontière et du GLTP, et sous l'égide de l'ONG *Wildlife Conservation Society* (WCS). Ce groupe de travail, dénommé Santé animale et humaine pour l'environnement et le développement (*Animal Health for the Environment and the Development – AHEAD*) réunit plusieurs centres de recherche et universités et se concentre sur les trois aspects suivants : (i) santé animale et maladies ; (ii) utilisation des terres, produits et services écosystémiques, et santé animale ; (iii) moyens d'existence, santé animale et santé écosystémique. Cependant, bien qu'il semble que ce groupe se réunisse toujours, les données disponibles issues de ses travaux datent de 2011<sup>41</sup>. Elles ne sont donc pas à jour et permettent difficilement d'apprécier la situation aujourd'hui en termes de santé animale.

40 L'étude de publiée par l'Institut des maladies exotiques d'Onderstepoort en Afrique du Sud (Jori *et al.*, 2014) souligne que « la plupart des populations de buffles d'Afrique vivant en liberté, du moins en Afrique australe, présentent des taux élevés d'infection par des virus de type SAT, sauf à la limite Sud de la zone où ils sont présents », à savoir donc dans le nord de la région du KwaZulu-Natal en Afrique du Sud.

41 [http://www.wcs-ahead.org/workinggrps\\_limpopo.html](http://www.wcs-ahead.org/workinggrps_limpopo.html).

#### 4.1.3. Suivi de la biodiversité, recherche et gestion des données

Les activités en termes de suivi écologique et de la biodiversité ont été limitées sur la période 2006-2015 à la réalisation de comptages aériens en 2006, 2010, 2013 et 2014 tel que présenté *supra*.

Mis à part ces comptages aériens, le PNL n'a pas réalisé à ce jour d'inventaire plus systémique des espèces de faune et de flore présentes. Les comptages aériens n'ont porté que sur la grande faune, avec pour certaines espèces telles que les impalas des difficultés d'observation. Par ailleurs, le PNL ne dispose pas d'un mécanisme effectif de suivi écologique, ni de base de données, qui comprendrait des données de référence et pour lequel les procédures, rôles et responsabilités de suivi seraient précisés<sup>42</sup>.

Les rangers rapportent leurs observations de la faune effectuées lors des patrouilles à pied, mais ceci porte principalement sur les mammifères et ne concerne pas réellement le reste de la faune. Le PNL va prochainement adopter l'outil SMART. Bien que SMART soit plus un outil relatif au suivi, à l'évaluation et à l'amélioration de l'efficacité des patrouilles, il peut également servir à enregistrer les observations de la faune effectuées lors des patrouilles avec les données de localisation géographique précises, leur nombre, etc. Ce système pourrait donc contribuer à sensiblement améliorer le système de suivi écologique au jour le jour sur le terrain.

Afin de renforcer les mécanismes de suivi écologique du PNL, il était prévu sur financement de l'AFD le recrutement d'un expert en écologie. Ce recrutement a bien été initié, avec des termes de référence et un appel à candidature élaborés, mais n'a jamais été finalisé. Il a été annulé, essentiellement pour les raisons suivantes : la PPF estimait disposer d'une expertise technique pertinente en termes de suivi écologique au sein de la PIU et la structure institutionnelle et organisationnelle du PNL était perçue comme trop faible pour assurer la formation et l'encadrement d'un nouvel expert. Il a été jugé par la PIU que ce recrutement n'était donc pas nécessaire, sans que l'AFD n'objecte, alors qu'il aurait probablement permis de renforcer considérablement le système de suivi écologique. La forte augmentation de la pression en braconnage au cours de cette même période a probablement influé sur la réorientation des priorités et la faible emphase qui a été mise sur ces aspects de suivi.

---

42 Le Projet TFCA-TD a effectué le suivi pour deux espèces bio-indicatrices entre 2006 et 2012, mais le PNL ne dispose pas de système de suivi spécifique d'espèces bio-indicatrices, ou d'indicateurs de suivi de l'efficacité de gestion du parc, qui seraient liées aux objectifs de conservation fixés dans le plan de gestion et de développement du PNL. Le Plan de gestion 2003 mentionne bien la nécessité de définir des indicateurs relatifs à l'intégrité écosystémique et à l'efficacité de gestion mais n'en propose pas spécifiquement.

#### 4.1.4. Éducation environnementale, sensibilisation et communication

Un Centre de ressource communautaire (*Community Resource Center – CRC*) a été construit sous financement de l'AFD au début de la mise en œuvre du projet. Selon le plan de gestion et de développement du PNL 2004-2006, ces centres étaient envisagés comme lieu où les communautés pourraient obtenir de l'information de base sur le développement et la gestion du PNL, y compris de l'information sur la législation, les politiques, les activités de développement proposées, etc. Ces centres devaient aussi permettre de faciliter la communication et les flux d'information entre les communautés et le PNL, c'est-à-dire un endroit où les populations peuvent venir pour signaler des problèmes, des risques de conflits ou exprimer des besoins, et permettre ainsi de renforcer la confiance entre le PNL et les populations de la ZS.

**Photo 2.** État actuel du Centre de ressource communautaire, financé par l'AFD, récemment vandalisé



Crédit photo : Frédéric Bazin (IRAM).

Cependant, la localisation géographique du CRC construit sous financement de l'AFD est assez éloignée et isolée des villages localisés dans la ZS et n'a à ce jour été que très peu utilisé. Il a d'abord été utilisé par un ranger qui y logeait jusqu'aux inondations de 2013, quand les eaux ont envahi tout le bas de l'édifice. Il a récemment été vandalisé, ce qui peut indiquer un désintéressement des populations, voire un rejet ou même une forme de protestation envers le PNL.

Une prestation relative à des activités de sensibilisation environnementale a également été financée par l'AFD. Cette prestation a permis de développer des curriculums de sensibilisation, ainsi que des manuels et des posters. Selon la documentation revue dans le cadre de cette évaluation, professeurs et autorités communautaires influentes ont été formés à l'utilisation de ces outils. Plusieurs campagnes de sensibilisation ont également été réalisées dans les écoles de la ZS, portant sur les bénéfices du PNL, la lutte anti-braconnage, la conservation des sols et des arbres, la gestion des CHF, et sur l'assainissement. Le PNL a également réalisé un théâtre de sensibilisation communautaire dans une trentaine de villages entre 2013 et 2014, et a parrainé une équipe de football.

---

## 4.2. Développer le tourisme durablement

---

### 4.2.1. Rappel des objectifs de la composante

Bien que le tourisme était initialement intégré dans le premier objectif spécifique du financement de l'AFD de restaurer et préserver la biodiversité, l'équipe d'évaluation a fait le choix de traiter du développement touristique comme une composante à part entière (cf. section 3.2).

Tout comme les programmes protection, recherche et suivi de la biodiversité, et éducation à l'environnement, les résultats attendus et activités prévus sur financement de l'AFD concernant le programme tourisme n'ont pas été spécifiés dans la NCS. Cependant, sur la base du plan de gestion du PNL, il est possible d'identifier comme résultats attendus le développement de l'offre en produits touristiques et l'augmentation du nombre de touristes, à travers notamment le renforcement des infrastructures du parc (routes à l'intérieur du parc essentiellement), l'appui au programme tourisme et à la mise en œuvre de la stratégie de développement touristique.

#### 4.2.2. La stratégie de développement touristique

Un premier plan stratégique de développement du tourisme (PSDT) pour le PNL a été élaboré en 2004 (LNP, 2004b), puis mis à jour en 2012. Ce dernier présente les objectifs en termes de développement du tourisme à moyen et long termes, basé sur le caractère préservé du PNL. Il se concentre par conséquent sur le développement d'un tourisme en harmonie avec ce caractère préservé, en *i)* limitant le développement d'infrastructures et d'accès qui en modifieraient les principales caractéristiques et *ii)* s'appuyant sur une collaboration étroite avec le PNK pour faciliter l'accès aux différentes zones du PNL.

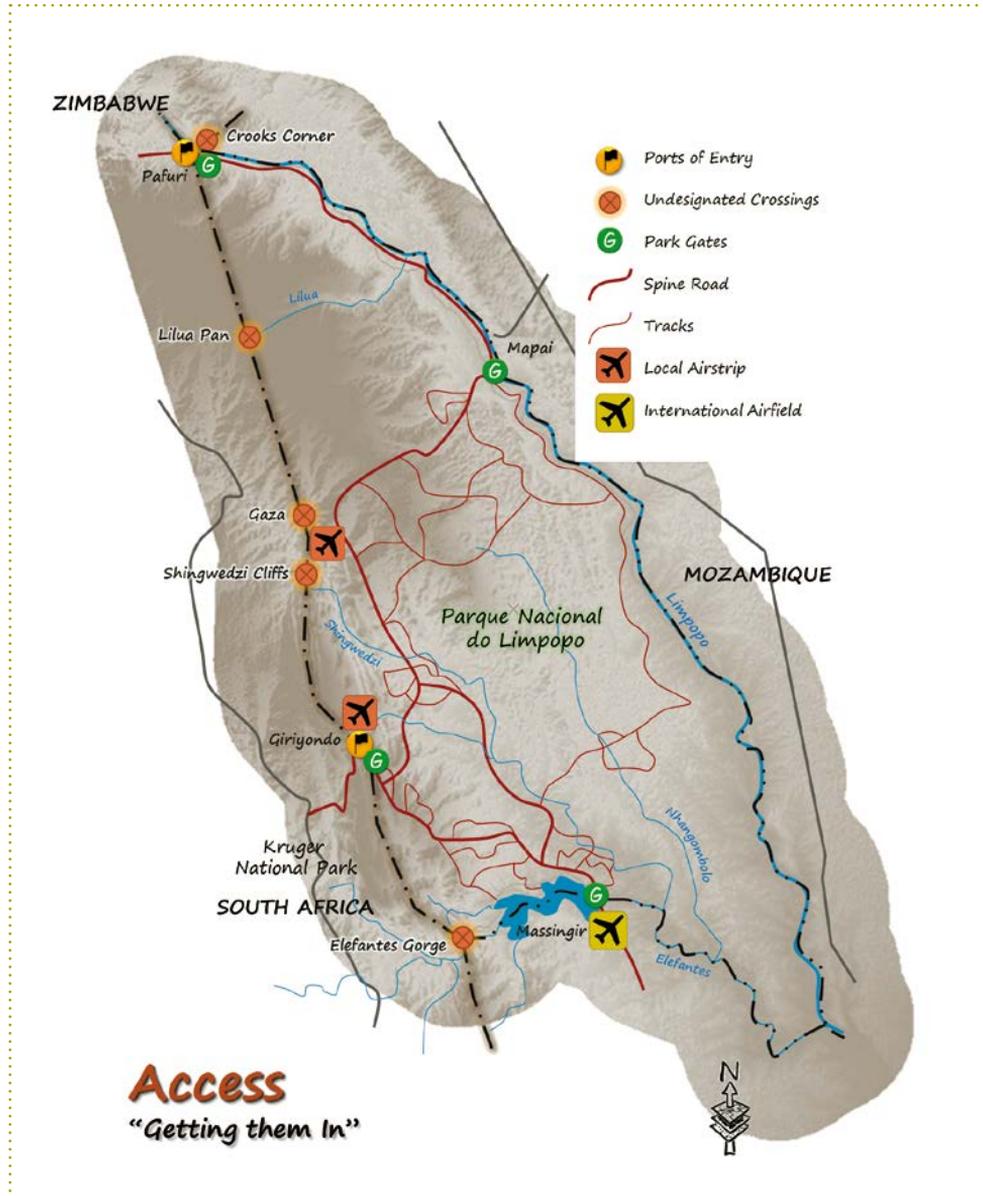
Ce plan stratégique est articulé autour de trois composantes principales : *i)* favoriser l'accès au parc ; *ii)* assurer l'hébergement des touristes ; et *iii)* proposer des activités touristiques.

La stratégie identifie trois modalités pour faciliter l'accès des touristes au PNL : *i)* l'identification de points d'entrée pour faciliter la traversée de la frontière par les touristes ; *ii)* le développement de bases aériennes pour accueillir la venue des touristes ; et *iii)* le développement de routes pour permettre les visites. La carte 4, tirée du plan stratégique, présente ces différents éléments.

Le réseau routier proposé dans le PSDT est aligné avec les recommandations issues du Plan directeur des routes élaboré en 2011 (Dallas Consulting – VKE International, 2011) et qui avait été jugé très satisfaisant par les commanditaires avec une approche méthodologique correspondant aux standards internationaux. Celui-ci avait pour double objectif : *i)* d'identifier les routes qui peuvent appuyer les fonctions touristiques, de gestion de la faune, de gestion environnementale, et de développement social du PNL sur le long terme ; et *ii)* de développer des stratégies d'amélioration du réseau routier à un coût abordable et qui fournissent les prérequis en termes de mobilité et d'accessibilité. Il a identifié les deux principaux mouvements routiers (de l'entrée du PNL à Giriyyondo à la frontière avec le PNK jusqu'au nord-est du PNL ; et au sein de la ZS le long de la rivière Limpopo entre Massingir et Pafuri) et a identifié les investissements prioritaires pour le développement du réseau routier à cinq ans et à dix ans selon quatre catégories de routes<sup>43</sup>. La carte présentée en annexe 9, tirée de ce plan directeur, présente le scénario d'évolution à cinq ans.

43 Routes primaires de catégorie 1 (axe Giriyyondo-Massingir, et de l'intersection de cet axe vers Mapai) ; routes secondaires et primaires qui desservent des zones touristiques et des concessions et permettent les activités de gestion du PNL ; et enfin les routes au sein de la ZS, le long de la rivière Limpopo.

**Carte 4.** Carte des ports d'entrée, points de traversée de la frontière et bases aériennes potentiels



Source : PNL, 2012.

Les financements de l'AFD devaient permettre de financer une partie des investissements prioritaires qui étaient prévus dans ce plan directeur :

- i) l'amélioration de la route dans la ZS (cf. section 4.3.7) ;
- ii) l'entretien de la route primaire qui relie le poste de frontière de Giriyondo à l'entrée principale du PNL à Massingir ;
- iii) le déblaiement et le remodelage de la route d'accès au camp d'Agua Pesqueira ;
- iv) la construction de ponts à Chimangue et Madonse afin d'améliorer les conditions de circulation vers le nord-est du PNL, notamment en saison des pluies ;
- v) la construction d'une route afin de connecter Giriyondo à Madonse et ainsi faciliter l'accès au nord du PNL depuis Giriyondo.

Le contrat signé pour réaliser ces prestations a fait face à de nombreux problèmes et délais. Le tableau 3 présente un bilan de ce qui était prévu initialement.

**Tableau 3. Bilan des travaux de construction de routes effectivement réalisés dans la zone centrale du PNL**

Travaux prévus dans la zone centrale du PNL	Travaux réalisés
Entretien de la route entre Giriyondo et Massingir dans le PNL	Réalisé, consistait en un simple entretien fourni régulièrement par le PNL
Déblaiement et remodelage de la route d'accès à Agua Pesqueira	Réalisé
Construction d'un pont à Chimangue	Construit, mais l'approche du pont s'est récemment effondrée suite à une tempête et des pluies intenses. Ce pont, situé sur la route principale qui remonte du sud du PNL à Mapai, n'est plus utilisé actuellement, ce qui risque de poser des problèmes lors de la saison des pluies
Construction d'un pont à Madonse	Non réalisé
Construction d'une route pour connecter Giriyondo à Madonse	Non réalisé

Source : les auteurs.

Ce contrat a été terminé avant finalisation des travaux pour raison de non-performance de l'entreprise. Cette non-performance était due à un manque de trésorerie, des pannes et casses d'équipement, un manque de matériel, une mauvaise organisation et des conflits internes. Le budget global du contrat a été réduit de 45 % (initialement de 2,645 M€ à 1,480 M€) en raison des différents travaux non réalisés. Les fonds restants ont été utilisés en partie pour l'achat d'équipement d'entretien de routes y compris un compacteur. Ils ont également permis de couvrir le surcoût du contrat de supervision des travaux de construction, qui a dans le même temps augmenté de 36 %, en raison principalement des délais importants observés lors des travaux. Une autre partie des fonds restants a été utilisée pour établir l'unité de rangers de l'IPZ mentionnée *supra*, la sélection, la formation et l'équipement des trente rangers qui la constituent, ainsi qu'une partie de ses frais de fonctionnement.

À ce jour, les bases aériennes n'ont pas du tout été développées. En dehors de la section de la route entre Giriyondo et Massingir qui est en bon état, le réseau routier à l'intérieur du PNL est très dégradé, notamment sur la portion qui relie le sud du Parc à Mapai. Tant que ce réseau routier restera dans de telles conditions, le développement du tourisme sera limité. Des facteurs additionnels qui pourraient limiter le développement du tourisme incluent la faible densité actuelle en faune en dehors de la partie nord du PNL et le long de la frontière avec le PNK qui sont actuellement inaccessibles aux activités touristiques.

La seconde composante du PSDT est relative à l'hébergement : développement d'une offre communautaire, axée sur des campings à Salane et Chicumbane et le Lodge Elefantes, développement de camps aménagés avec des chalets et des tentes (six au total), des campings (dix au total) et des concessions d'hébergement<sup>44</sup>. La carte en annexe 10 présente ces différents hébergements potentiels.

À ce jour, le PNL dispose de deux camps aménagés (Albufeira dont l'AFD a financé la construction de cinq chalets et Agua Pesqueira), ainsi que quatre campings secs et trois campings équipés de citerne d'eau qui ont été construits à travers des financements de l'AFD. Les cinq chalets en bois financés par l'AFD sont dans un état satisfaisant, même si un peu d'entretien, de rénovation et d'ameublement est à prévoir dans un futur proche. Seuls quatre campings sur les dix prévus dans le plan sont opérationnels à ce jour<sup>45</sup>. L'AFD a par ailleurs financé la construction du centre d'accueil à Massingir, qui est en bonne condition aujourd'hui.

44 Huit concessions potentielles, dont sept concessions qui seraient gérées par un opérateur unique pour chaque concession, et une concession qui pourrait être gérée par plusieurs opérateurs.

45 Un camping a été fermé pour des raisons de sécurité liées à la menace de braconnage, et deux autres ont été vandalisés et fermés en 2014.

Une des avancées majeures en termes de développement du tourisme est le développement et l'approbation des directives pour la mise en place des concessions touristiques (processus de passation de marchés standard, définition d'une structure de coût standard, etc.). Le conflit autour de la concession de Gaza Safari a également été résolu avec *Twin City*. Le processus de concession est par conséquent sur le point d'être lancé avec un premier marché pour le site de Machampane actuellement géré par un opérateur privé. L'octroi des autres concessions et le développement des infrastructures, équipements et services prendra cependant encore quelques années.

Enfin, troisième composante et aspect central du PSDT afin d'occuper les touristes et garantir qu'ils demeurent quelques jours dans le PNL, les produits touristiques comprenant : des activités qui pourraient être gérées directement par le PNL (safari voiture personnelle, points de vue, activités au niveau du barrage de Massingir telles que la pêche ou des croisières en bateau) ; d'autres qui pourraient être confiées à des opérateurs et des activités transfrontalières avec le PNK. À ce stade, peu de produits touristiques sont proposés. Le PNL développe actuellement une rampe à bateau proche de ses bureaux principaux, qui pourrait permettre de développer la pêche touristique sur le lac du réservoir de Massingir. L'entreprise *Transfrontier Trails do Limpopo* (TTdL) organisait auparavant des randonnées canoë et pédestre ainsi que des safaris 4x4 guidés mais ces activités ont été stoppées, principalement en raison de l'augmentation de la menace de braconnage.

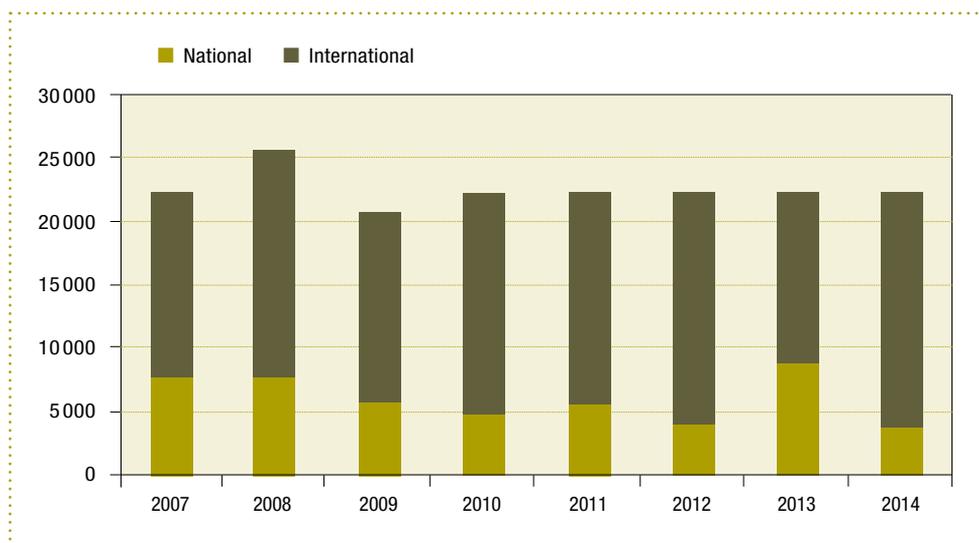
Le PNL communique très peu sur ces offres touristiques. La communication est plutôt d'ordre institutionnel, à travers des lettres d'information semestrielles, depuis 2010, des flashes info et un site Web proposant des informations de base sur le PNL, ses caractéristiques, les opportunités touristiques, ses installations, des cartes et une courte description des différentes initiatives du PNL et de ses programmes de travail. Le marketing est limité. Le PNL dispose de peu d'outils de communication grand public et touristique qui lui permettraient d'être mieux connu. Les acteurs rencontrés expliquent ce faible développement des outils marketing par les délais observés dans le cadre du processus de déplacement volontaire des populations de la zone centrale du parc, ainsi que la pression en braconnage, qui contraindrait la capacité et la volonté de développer le tourisme à ce stade. Par ailleurs, une seule personne travaille au département relations publiques du PNL, ce qui semble trop limité pour développer et mettre en œuvre une réelle stratégie de communication et de marketing.

Mis à part la présentation de l'offre touristique sur le site Web des parcs nationaux sud-africains<sup>46</sup> et le site Web spécifique qui a été développé pour le GLTP<sup>47</sup>, ainsi que quelques premières pistes de développement de produits touristiques conjoints avec le PNL et la tenue de réunions de concertation sur le sujet, la coopération dans le domaine du développement touristique avec le PNK a été relativement limitée.

#### 4.2.3. Statistiques touristiques et revenus générés

Le nombre d'entrées dans le PNL a été globalement stable sur la période 2007-2011, avec environ 22 000 personnes chaque année et une légère augmentation en 2008 avec un peu plus de 25 000 entrées<sup>48</sup>. Le graphique 4 montre cette évolution. Le nombre d'entrées a diminué en 2012 et 2013, à environ 15 000 entrées, essentiellement en raison d'une politique mise en place en 2012, rendant obligatoire une nuitée dans le PNL pour les personnes arrivant par les entrées de Giriyondo et Pafuri.

**Graphique 4. Évolution du nombre d'entrées annuels dans le PNL**



Source : les auteurs, d'après les données du PNL.

46 [https://www.sanparks.org/conservation/transfrontier/great\\_limpopo.php](https://www.sanparks.org/conservation/transfrontier/great_limpopo.php)

47 <http://www.greatlimpopo.org/>

48 La diminution du nombre d'entrées en 2014, ainsi que du pourcentage de nuitées passées dans le PNL et des revenus annuels, découle des tensions politiques vécues en 2014 en lien avec les élections présidentielles organisées cette année-là.

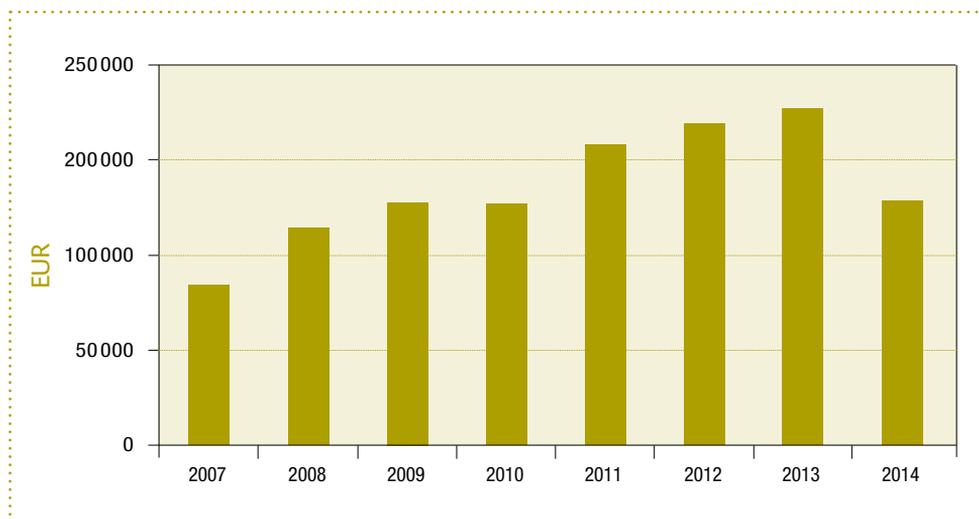
Cette politique a cependant eu pour effet une augmentation du pourcentage de nuitées passées dans le PNL, de 21 % en 2012 à 63 % en 2013. Cependant, ce pourcentage de 63 % ne reflète que partiellement le nombre réel de touristes ayant passé une nuit dans le PNL. Plusieurs personnes qui traversaient le PNL pour affaires ou pour se rendre sur la côte mozambicaine depuis l'Afrique du Sud (« *bush to beach travel* ») avant la mise en place de cette politique en 2012 paient aujourd'hui une nuitée en camping, ce qui leur permet de traverser le PNL, mais n'y passent pas la nuit. Le nombre réel de personnes dormant dans le PNL est par conséquent bien inférieur. Cette politique a eu pour effet d'augmenter également les revenus annuels du PNL de 5 % de 2011 à 2012, et de 12 % de 2011 à 2013.

En comparaison avec les différentes projections réalisées en termes d'entrées et de revenus générés, ces chiffres actualisés sont largement inférieurs. Stalmans (2002) projetait un potentiel de 315 000 touristes chaque année, et une prestation intellectuelle réalisée sur le tourisme en 2004 estimait une capacité de charge, en termes de nombre de touristes dans le PNL, de 486 000 annuellement. Ces projections étaient donc assez optimistes en comparaison avec le nombre maximum total d'entrées de 25 614, atteint en 2008. Ce faible développement du tourisme peut s'expliquer par plusieurs facteurs :

- d'importants retards consentis dans la mise en place des concessions touristiques, dus à des délais dans l'élaboration et l'approbation des directives relatives aux concessions, et à des négociations concernant la concession de Gaza Safari ;
- les retards observés avec le processus de déplacement volontaire des populations de la zone centrale du PNL qui se sont répercutés sur l'ensemble des activités de développement du PNL y compris les infrastructures touristiques et routières ;
- une visibilité et une renommée encore limitées du PNL, en raison de la faible communication grand public réalisée et du marketing limité ;
- un attrait encore limité du PNL pour les touristes, en raison d'infrastructures peu nombreuses, d'une concentration de faune dans des zones inaccessibles ou interdites, et de produits touristiques restreints et peu diversifiés ;
- une augmentation du braconnage et des répercussions sur l'offre en produits touristiques, qui est restée limitée et a diminué avec l'arrêt des randonnées proposées par TTdL ou des sorties en canoë.

Par ailleurs, selon le plan d'affaires 2004-2006 du PNL, et sur la base des simulations de développement touristique réalisées dans le cadre du plan de développement du tourisme de 2004, les revenus projetés par le développement du tourisme et des concessions touristiques devaient générer, à un horizon de six à dix ans, des revenus annuels de l'ordre de 1 à 2 M€, et ainsi couvrir les coûts d'opération du PNL<sup>49</sup>. Avec un maximum de revenus générés atteint en 2013, de 221 000 €, ces projections étaient donc très ambitieuses, voire irréalistes. Le tourisme ne s'est pas développé suffisamment pour générer des revenus à la hauteur des coûts d'opération du PNL. Les revenus générés n'atteignent que 20 à 25 % des coûts d'opération annuels.

### Graphique 5. Revenus annuels générés



Source : PNL.

<sup>49</sup> À noter que dans ces projections, la clé de répartition, 20 % Etat, 64 % PNL et 16 % communautés, n'était pas prise en compte, ce qui réduisait à 640 000 EUR les revenus disponibles au PNL et n'aurait donc pas permis de couvrir les frais de fonctionnement (en moyenne de 1 million par an, voir section 4.4.).

Le développement de l'ensemble des infrastructures et offres touristiques présentées dans le PSDT de 2012 est scindé en trois phases, s'étalant sur une période de dix ans. Le coût associé au développement de ces infrastructures est évalué à environ 2,9 M€. Les revenus potentiels générés par ces différentes offres en hébergement et en produits touristiques sur une base annuelle et en fonction du développement phasé de ces produits, infrastructures et concessions, sont quant à eux évalués, en année cinq, à 850 000 € et, en année dix, à 1,3 M€<sup>50</sup>. Ces estimations semblent aujourd'hui encore assez ambitieuses en termes de pas de temps.

Les revenus sont générés à ce jour par les entrées dans le PNL et l'hébergement dans les infrastructures du PNL et Machampane, mais dans des proportions plus réduites qu'attendu (de 20 à 25 % des estimations seulement) et bien en deçà des frais de gestion annuels du PNL. Si les directives pour la mise en place des concessions ont été approuvées, il est vraisemblable que l'octroi des autres concessions et le développement des infrastructures, équipements et services, prendront encore quelques années. La probabilité est faible que les revenus du PNL augmentent considérablement dans les années proches, ce qui constituera un défi financier pour le PNL.

### 4.3. Le développement économique de la zone support

#### 4.3.1. Rappel des objectifs de la composante

L'amélioration des conditions de vie des habitants du PNL était un des objectifs spécifiques du financement de l'AFD. Sur les 11 M€ du projet, 8 M€ étaient dédiés à cette composante et se répartissaient de la façon suivante : 3,5 M€ pour l'amélioration des infrastructures routières, 3,5 M€ pour la planification participative de la ZS ainsi que pour la mise en œuvre de ses priorités de développement, 1 M€ pour de l'assistance technique. La NCS détaille la stratégie prévue pour le développement de la ZS : la première année du projet sera dédiée à l'élaboration concertée d'un plan d'aménagement et de gestion de la zone support, lequel sera ensuite mis en œuvre les années suivantes grâce aux quatre principales sources de financement suivantes :

50 À un taux de change de 1€ pour 52 MZN.

51 Le développement des infrastructures routières avait pour objectifs : i) la mise en place d'un réseau minimum de pistes stabilisées utilisables par les touristes et la surveillance du parc et, ii) la réhabilitation de la piste le long de la ZS, qui relie les villages sur la rive ouest du Limpopo, depuis Massingir jusqu'à Mapai. (AFD, 2005).

- un fonds de l'AFD de 2,5 M€ pour financer des AGR compatibles avec les règles de gestion d'une zone protégée en matière de préservation des écosystèmes ;
- les fonds des districts dédiés au financement de leur plan stratégique de développement ;
- les contributions des autres partenaires techniques et financiers (PTF), comme par exemple la Banque mondiale au travers de son projet TFCA-TD ;
- la contribution des communautés, en particulier grâce au reversement de la part des revenus générés par le parc, qui leur revient de par la loi<sup>52</sup>.

Afin de permettre la mise en œuvre de cette stratégie, le financement de l'AFD devait couvrir les salaires des agents du PAC, ainsi que les coûts de fonctionnement. Par ailleurs, une assistance technique permanente devait être recrutée pour la durée du projet afin d'accompagner la montée en puissance du PAC.

#### 4.3.2. Le Programme d'Appui Communautaire

Le PAC est le programme du PNL qui gère l'ensemble des relations avec les communautés habitant dans le parc. Il vise à assurer des relations constructives entre l'administration du parc et ses habitants, de façon à ce que ceux-ci adhèrent aux objectifs de conservation de la biodiversité qui justifient la création du parc. Ses principaux objectifs sont les suivants :

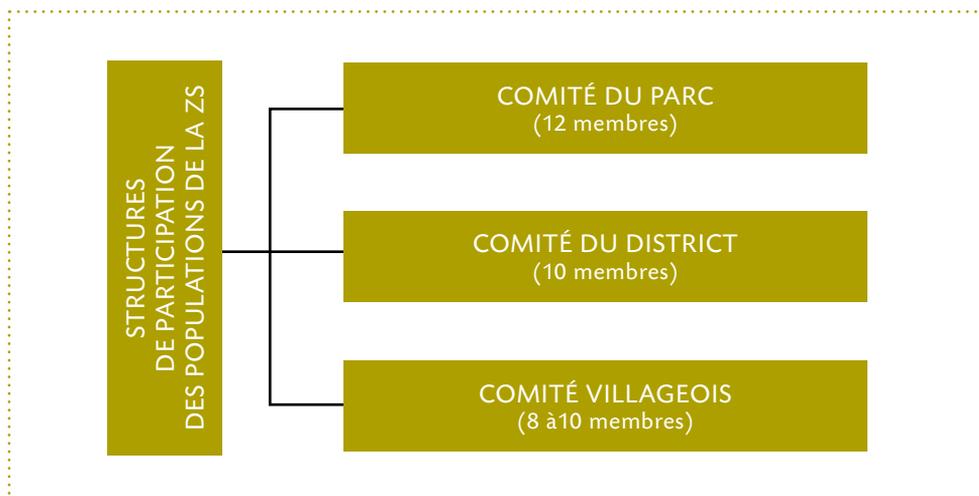
- préparer et mettre en œuvre un programme de déplacement volontaire des populations situées dans le cœur du parc, ainsi qu'un programme d'appui pour les populations préférant rester dans des enclaves ;
- définir et mettre en œuvre un programme d'utilisation durable des ressources naturelles dans la ZS ;
- mettre en place des structures favorisant la concertation et la participation des communautés à la gouvernance du PNL ;
- définir et mettre en œuvre un plan de développement durable de la ZS.

<sup>52</sup> La loi prévoit que 20 % des revenus générés par le PNL doivent être reversés aux communautés locales (Gouvernement du Mozambique, 1999 ; 2005 ; 2010). Voir le chapitre 4.3.6. pour plus de détails.

À partir de 2006, le déplacement des populations, qui absorbait l'essentiel des moyens et des activités du PAC, a cessé d'être un sous-programme du PAC pour devenir un programme à part entière. En ce qui concerne les autres activités réalisées par le PAC avant le financement de l'AFD, il faut citer : 1) la mise en place de structures de représentation des populations, destinées à faciliter le dialogue avec l'administration du parc (cf. section 4.3.8.) ; 2) un travail sur l'utilisation des ressources naturelles par les populations de la ZS, mené avec des ONG locales, qui a servi de base à la révision des limites de la ZS.

La représentation des populations du parc est structurée en trois niveaux de comités communautaires (cf. schéma 7) : un comité villageois dans chacun des 44 villages, un comité de district dans chacun des trois districts (Mabalane, Chicualacuala et Massingir), formé de représentants des comités villageois, et enfin le comité du parc, composé de quatre représentants de chaque comité de district.

### Schéma 7. Structures de participation des habitants de la ZS



Source : les auteurs.

Les fonctions de ces comités sont (PLN, 2012a, p. 33)<sup>53</sup> :

- représenter les communautés auprès de l'administration du PNL ;
- favoriser le dialogue entre les communautés et le PNL ;
- faciliter le contact et les actions du PAC auprès des communautés ;
- recevoir et gérer les 20 % de recettes du PNL, en accord avec la législation en vigueur ;
- être source de proposition pour le développement de la ZS.

#### 4.3.3. Le plan de gestion de la ZS

L'assistance technique chargée d'appuyer le PAC à définir et mettre en œuvre une stratégie de développement de la ZS a finalement été recrutée en 2010, plus de deux ans après le démarrage du projet. Le contrat d'assistance technique, octroyé à la société Ambero, prévoyait un AT permanent pour un peu moins de trois ans ainsi qu'un volant de missions courtes d'appui, mobilisables en fonction des besoins.

Ambero avait pour obligation contractuelle de présenter un projet de plan de gestion de la ZS dans les six mois après le démarrage de son contrat. Mais les moyens humains et matériels du PAC ne permettaient pas de mettre en œuvre, dans un délai aussi court, un processus participatif impliquant environ 20 000 personnes disséminées dans une cinquantaine de villages tout au long de la ZS<sup>54</sup>. La solution trouvée a consisté à embaucher un expert, pour un court terme, au cours du deuxième semestre 2010 pour aider l'AT à finaliser dans les temps une première version du plan de gestion de la ZS. L'expert a préparé une proposition de plan de gestion basée sur les documents existants ainsi que sur des discussions avec les personnels du PNL, en particulier ceux de la PIU et du PAC. Cette proposition, appelée finalement « *Plan de développement durable de la zone tampon* », a été finalisée en novembre 2010. Elle a ensuite été présentée lors d'une réunion d'environ deux heures, regroupant les comités de villages par

53 Il est important de noter que cette structuration en comités de niveaux différents est spécifique au PNL, car mise en place avant le décret de 2005 sur l'utilisation des 20 % de recettes du PNL destinés aux communautés. Les comités mis en place dans le reste du pays s'appellent généralement « *comités de gestion des ressources naturelles* ». Cette fonction de gestion des ressources naturelles n'apparaît pas dans les statuts des comités mis en place par le PNL.

54 La mise à disposition des moyens matériels pour la réalisation des activités du PAC dépend de la PIU et non d'Ambero. La PIU arbitre l'utilisation des finances et des moyens matériels en fonction des priorités globales du PNL, et non d'un programme particulier. Même si des fonds étaient disponibles pour l'achat de véhicules, il aurait fallu que ces besoins soient anticipés pour prendre en compte le délai inhérent aux procédures d'appels d'offres. Par ailleurs, les moyens humains du PAC n'ont été renforcés qu'en 2011.

district (une à deux réunions par district). Les commentaires des participants ont été notés et annexés au plan de gestion (PNL, 2012 a).

Ce processus de validation ne peut être considéré comme un véritable processus participatif impliquant les représentants des habitants de la ZS, qui aurait demandé beaucoup plus de temps et de moyens. En conséquence, les propositions faites dans le plan représentent essentiellement les vues des experts mobilisés (AT, personnel du PAC et de la PIU) et non les objectifs ou les préoccupations des populations vivant dans la ZS. Le plan présente un cadre général pour le développement de la ZS, incluant notamment la gestion de ses ressources naturelles et la promotion d'AGR.

D'autres réunions ont eu lieu en 2011 avec les districts et avec des ONG, également résumées en annexe du plan. Le plan n'a été finalisé qu'en juin 2012, puis soumis, début 2013, au ministère du Tourisme pour approbation. Finalement, il a été considéré que ce document pouvait être approuvé au niveau de l'ANAC, à qui il a donc été soumis en février 2014. En juillet 2015, ce document n'avait toujours pas été approuvé par l'ANAC. Le PNL en a produit une version actualisée (août 2015) qui a été à nouveau soumise à l'ANAC pour approbation.

#### 4.3.4. La gestion des ressources naturelles

##### ▷ a. Rappel sur le cadre légal de l'utilisation des ressources naturelles en zone protégée

La loi sur la conservation de la biodiversité de 2014 (Gouvernement du Mozambique, 2014) constitue le cadre légal le plus récent et pertinent pour la gestion des ressources naturelles du PNL, qui reprend et actualise les différents éléments présents dans les lois antérieures (Gouvernement du Mozambique, 1997 ; 1999). Elle définit notamment les activités permises ou interdites dans les parcs nationaux (Loi de forêts et de faune sauvage, 10/1999, Article 16). Ainsi, sauf pour des raisons scientifiques ou des nécessités de gestion, les activités de chasse, d'exploitation forestière, agricole, minière ou d'élevage sont rigoureusement interdites dans les parcs nationaux (Article 16, 2). Toutefois, la présence de l'homme dans les parcs est admise, sous conditions devant être définies dans le plan de gestion du parc, à condition qu'il ne constitue pas une menace à la préservation des ressources naturelles (Article 16, 3).

La loi donne une certaine flexibilité à l'administration de l'aire de conservation pour la gérer en collaboration avec les communautés locales. Elle prévoit de développer des activités qui soient compatibles avec les objectifs de conservation et contribuent à l'amélioration des conditions de vie des communautés locales (Article 42, 5). L'instrument *ad hoc* pour cela est

le plan de gestion, qui définit les normes présidant à l'utilisation et à la gestion des ressources naturelles (Article 43, 1). Ce plan couvre la zone de conservation et sa zone tampon<sup>55</sup>, et inclut les mesures destinées à promouvoir son intégration à la vie économique et sociale des communautés locales.

La situation du PNL est rendue plus complexe par le fait que les communautés se trouvent à l'intérieur des limites du parc, et non dans une zone tampon ou une zone d'usage multiple située en dehors de celui-ci. De ce fait, la zone sur laquelle les communautés peuvent exercer leurs activités économiques (appelée selon les documents « zone tampon » ou « zone support ») est entièrement soumise aux restrictions prévues par la loi, sauf si des dispositions particulières sont définies dans un plan de gestion validé par l'autorité de tutelle. D'où l'importance du plan de gestion de la zone tampon, qui doit devenir partie intégrante du plan de gestion du PNL.

#### ▷ b. Les règles de gestion des ressources naturelles dans la ZS du PNL

Le plan de gestion considère que les ressources naturelles de la ZS doivent servir prioritairement à garantir le développement socioéconomique des populations qui y vivent ainsi que de celles qui y seront éventuellement réinstallées. Il définit pour différents usages des ressources naturelles trois possibilités : soit l'usage est autorisé sans restriction, soit il est interdit, soit il dépend de la définition de plans de gestion ou d'autorisations spécifiques destinés à garantir une utilisation durable des ressources. Seules trois activités sont interdites, en accord avec la législation et en fonction de leur impact sur les écosystèmes du PNL. Les activités réalisées à petite échelle et pour les besoins directs des familles sont autorisées, à l'exception notable de la chasse et de la pêche qui sont soumises à autorisation (cf. tableau 4).

---

55 La loi définit une zone tampon comme une portion de territoire située autour d'une aire de conservation, formant une transition entre l'aire de conservation et la zone d'utilisation multiple (Article 40 (1)). Selon cette définition, on ne peut considérer que les villages du PNL sont situés dans une zone tampon, d'où l'utilisation préférentielle du terme « zone support » dans ce document.

**Tableau 4. Règles pour l'utilisation des ressources naturelles dans la ZS (hors des corridors écologiques)**

Règle	Activité
<b>Interdit</b>	Production de charbon à partir de forêts naturelles Feux de forêts non contrôlés Activités minières
<b>Autorisé</b>	Collecte de produits forestiers non-ligneux (PFNL) Bois destiné aux besoins familiaux Élevage à petite échelle Agriculture à petite échelle
<b>Soumis à autorisation</b>	Chasse Pêche Utilisation commerciale des forêts Élevage et agriculture à grande échelle

Source : adapté de LNP (2012a).

Toutefois, les interviews dans la ZS, même auprès des membres des comités villageois, indiquent que les règles diffusées par le PNL diffèrent de celles définies dans le plan de gestion. La chasse, par exemple, qui représente traditionnellement une activité importante pour l'alimentation des populations, mais aussi un complément de revenu, notamment en année sèche, est considérée comme simplement interdite par les responsables du PNL, alors que le plan de gestion du PNL prévoit au contraire de faciliter l'utilisation durable de la faune sauvage à des fins de subsistance (LNP, 2003, p. 45)<sup>56</sup>. La différence entre les règles écrites et celles divulguées concerne les activités soumises à autorisation : la possibilité de négocier des règles d'usage des ressources naturelles n'a pas été divulguée auprès des communautés. Ce choix fait par le PNL d'interdire plutôt que de négocier des règles peut avoir été dicté par la disponibilité de moyens et les nécessaires arbitrages entre les différentes priorités au niveau du PNL. Mais cette même logique aurait pu amener à tolérer la chasse villageoise si la priorité était donnée aux activités génératrices de revenu plutôt qu'à la conservation des écosystèmes. Interdire les activités de chasse traditionnelle n'est par ailleurs pas sans conséquence sur l'objectif d'adhésion des habitants aux objectifs de conservation du PNL.

<sup>56</sup> La loi sur la conservation prévoit également cette possibilité dans les zones tampons, avec pour objectif de satisfaire les besoins de consommation des communautés locales (Article 29, 1).

#### 4.3.5. Le développement socioéconomique de la ZS

Le plan de gestion du parc considère que la réussite du PNL dépendra en grande partie de sa capacité à développer une relation constructive et porteuse de bénéfices pour les communautés résidentes. Cela passe en particulier par le renforcement de la sécurité alimentaire et le développement d'activités économiques dans la zone (LNP, 2003, pp. 71-72). Le plan de gestion de la ZS met en avant les options suivantes pour le développement des AGR dans la ZS :

##### ▷ a. La mise en place de parcelles irriguées (239 000 €, financement de l'AFD)

Le développement de la petite irrigation a été testé par la GIZ et mis en place dans la ZS avec son assistance technique avant l'élaboration du plan de gestion de la ZS. Entre 2010 et 2012, 18 parcelles irriguées équipées d'une motopompe ont été mises en place sur financement de l'AFD, à raison de six par district, au bord des rivières Elefantes et Limpopo. L'équipement a été acheté par le PAC, et l'assistance technique a été confiée à l'ONG mozambicaine Lupa après le retrait de la GIZ. Le coût total de cette activité est estimé à 239 000 €, soit 13 300 € par parcelle irriguée en moyenne.

Les parcelles irriguées, de deux à quatre hectares, sont gérées par des associations d'irrigants de 20 à 40 personnes. Chaque irrigant y possède un champ individuel. Un champ est par ailleurs cultivé collectivement afin que sa production serve à la maintenance de la motopompe.

D'après les données fournies par le PAC, six des 18 systèmes d'irrigation n'étaient plus fonctionnels en novembre 2015. Excepté une communauté qui a arrêté d'irriguer à cause des CHF, toutes les autres (cinq systèmes d'irrigation sur 18, c'est-à-dire 30 %) avaient cessé de fonctionner à cause de problèmes de maintenance de la motopompe. Les chiffres sous-estiment toutefois très probablement l'ampleur du problème, car dans deux des communautés visitées par la mission d'évaluation, où les pompes étaient censées fonctionner, celles-ci étaient en panne depuis 2012 et 2013 respectivement ; dans une troisième association, l'irrigation était fonctionnelle, mais grâce à une motopompe empruntée à une autre communauté.

La maintenance des pompes apparaît effectivement comme un des points faibles de ces systèmes irrigués. Le PNL a tout d'abord acheté des pompes de faible qualité, dont les pièces de rechange semblent introuvables au Mozambique et même en Afrique du Sud. Toutefois, c'est essentiellement la capacité des associations d'irrigants à gérer la réparation des pompes qui pose question, que ce soit pour des questions économiques ou organisationnelles (Ducrot, 2008 ; 2016).

Les résultats économiques de ces cultures irriguées sont difficiles à analyser car les données sur la production et les coûts de production sont limitées et peu fiables. Il semble toutefois que les irrigants aient choisi de limiter la production de cultures commerciales basées sur le maraîchage, qui avait été proposée par Lupa, au profit de cultures moins risquées et plus faciles à commercialiser (maïs, haricots, patate douce, manioc...). En plus de se conserver plus longtemps, ces cultures peuvent être autoconsommées ou commercialisées en fonction des dynamiques des marchés et des besoins des familles. La production de cultures irriguées pour l'autoconsommation en saison sèche, lorsque les produits sont rares et leurs prix élevés, peut être une stratégie tout à fait pertinente. Toutefois, si la production est majoritairement autoconsommée, se pose alors la question du financement des coûts de production et de maintenance du système. Les autres activités économiques – en dehors de l'agriculture, pluviale ou irriguée, qui sert alors essentiellement à assurer la sécurité alimentaire des familles – sont fortement limitées par les règles imposées par le PNL dans la ZS, qui restreignent les activités commerciales basées sur l'exploitation des ressources naturelles à l'agriculture et l'élevage. Pour les familles les plus pauvres, qui possèdent peu d'animaux, les possibilités de financement des coûts de l'agriculture irriguée sont donc très limitées.

Le travail d'organisation des associations d'irrigants réalisé par Lupa (reconnaissance formelle des associations, formalisation des droits fonciers sur les parcelles irriguées, formation des membres de l'association en matière d'organisation et de gestion) était nécessaire, mais insuffisant pour permettre de dépasser les contradictions et les conflits qui ont émergé au sein des associations. C'est particulièrement vrai lorsque les différences économiques entre les membres ont rendu difficiles les décisions collectives concernant les contributions aux coûts de fonctionnement et de maintenance du système.

#### ▷ **b. Le reboisement (16 000 €, financement de l'AFD)**

Cette activité de reboisement était censée répondre aux besoins des villages en bois de chauffe et de construction ainsi qu'en arbres fruitiers. Elle devait, à terme, permettre le développement d'activités commerciales telles que la production de charbon à partir de sylviculture communautaire. Des expériences pilotes devaient être expérimentées puis étendues par la suite à l'ensemble de la ZS.

En 2011, une pépinière a été mise en place dans le village de Chibotane, grâce à un partenariat avec des étudiants de l'École supérieure d'agro-développement international, l'ISTOM. Mais il n'y a pas de demande pour des activités de reboisement de la part des villages de la ZS, et la pépinière fournit des plants au PNL pour le programme de réinstallation des

familles déplacées hors de la zone centrale du parc. Chaque famille déplacée reçoit cinq plants d'arbres afin de compenser sa perte d'accès aux ressources forestières communautaires. Le fonctionnement de la pépinière est toutefois fortement impacté par les retards du programme de réinstallation. La viabilité économique de ce programme de reboisement en dehors de ce marché institutionnel n'a pas été établie et aucun plan de développement de l'activité n'est prévu.

### ▷ c. L'écotourisme

Le tourisme est considéré dans le plan de gestion du PNL comme un instrument privilégié de développement économique devant bénéficier aux communautés locales. Non seulement celles-ci doivent percevoir une partie des revenus générés par le parc grâce au tourisme, mais elles devraient également profiter des créations d'emplois liées au développement des concessions et développer des AGR en lien direct avec le développement du tourisme dans le parc.

Le plan de gestion de la ZS mentionne la possibilité de développer des campings communautaires dans le district de Chicualacuala, mais sans s'appuyer sur aucun diagnostic permettant de définir les conditions de viabilité de cette activité. En 2010-2011, une étude sur le potentiel de l'écotourisme à petite échelle dans la ZS a montré l'absence d'infrastructures touristiques dans la ZS, à l'exception du camping géré par le parc près du camp de rangers de Mapai (Rural Consult, 2012). Cette étude, sans démontrer la viabilité économique des actions proposées, recommande de réaliser cinq campings à l'intérieur de la ZS, dont deux entre Pafuri et Mapai.

La route entre Pafuri et Mapai, très utilisée par les touristes sud-africains qui se rendent sur le littoral mozambicain, apparaît comme la plus prometteuse pour développer une expérience pilote d'écotourisme. Plus au sud, les propositions de camping ont peu de chance d'être viables : la route est en mauvais état entre Mapai et Hassane et plus au sud la clôture limite les possibilités de tourisme de vision de la faune sauvage. Les sites proposés au niveau de Tchowe et Chipeluene peuvent tirer profit des corridors écologiques, mais restent en dehors des routes fréquentées par les touristes sud-africains et difficilement accessibles.

Le seul investissement en écotourisme a été réalisé à Chibotane, dans le district de Massingir, avec les fonds provenant des 20 % de recettes du PNL destinées aux communautés cf. section 4.3.6.) et l'appui d'une ONG locale. Le projet prévoyait la construction d'un lodge communautaire ainsi qu'une boutique destinée à commercialiser des produits artisanaux locaux, mais le lodge n'a pas été construit et la boutique, trop isolée, n'a jamais fonctionné. Un autre lodge communautaire, non identifié dans les documents cités ci-dessus, est en cours de réalisation à Pafuri, mais le processus de décision semble avoir court-circuité les comités villageois qui sont pourtant censés contribuer financièrement au travers des fonds communautaires

provenant des recettes du parc. Ce conflit illustre un manque de vision globale en matière d'écotourisme dans la ZS et un déficit d'organisation des différentes parties prenantes pour définir de façon consensuelle des priorités en la matière.

#### ▷ d. Développement de la culture du piment

Un projet en Zambie avait montré que la culture du piment pouvait avoir un double bénéfice pour les communautés : une défense contre l'invasion des cultures par les éléphants et un revenu pour les communautés locales. Cette idée a été retenue dans le cadre du plan de développement de la ZS mais n'a finalement pas été mise en œuvre. Quelques essais ont été réalisés. Ils ne semblent toutefois pas avoir convaincu les habitants de l'efficacité de la méthode pour lutter contre les éléphants. Par ailleurs, la commercialisation du piment, qui devait être valorisé sur les marchés internationaux dans le cadre d'accords avec des entreprises internationales, n'a jamais trouvé de débouché.

#### ▷ e. Autres alternatives à identifier de façon participative

De la même façon que le reste du plan, les AGR supposées promouvoir le développement économique de la ZS n'ont été identifiées ni au travers d'un diagnostic technique rigoureux ni au travers d'un diagnostic participatif. Le plan ne comporte d'ailleurs aucune activité concernant l'agriculture pluviale ou l'élevage, qui sont pourtant les sources principales de revenu et de sécurité alimentaire des populations locales. Il s'agit en fait d'un mélange d'activités en cours et de propositions faites par les experts en charge de la proposition de plan ou par les équipes du PNL. L'identification participative d'AGR n'a pas été réalisée par manque de moyens humains, matériels et financiers.

### 4.3.6. L'utilisation par les communautés des revenus du PNL

Depuis 2006, 16 % des revenus du PNL (20 % des 80 % que l'État restitue au PNL) sont redistribués aux communautés qui vivent à l'intérieur du parc, conformément à la loi. Le graphique 6 montre l'évolution de ces fonds, qui atteignent sur neuf ans un total de 220 000 €, soit une moyenne annuelle de 25 000 €.

Si l'on considère que cet argent est partagé entre environ 50 villages abritant 25 000 personnes, ces montants correspondent à environ 500 € annuels par village et 1€ par habitant<sup>57</sup>. Les possibilités d'investissements permises par ces revenus sont donc assez limitées.

<sup>57</sup> En 2015, le salaire minimum mensuel au Mozambique dans les secteurs de l'agriculture, l'élevage et la chasse était de 3 186 MZN, soit environ 70 € par mois.

**Graphique 6. Revenus reversés aux communautés vivant dans le PNL**

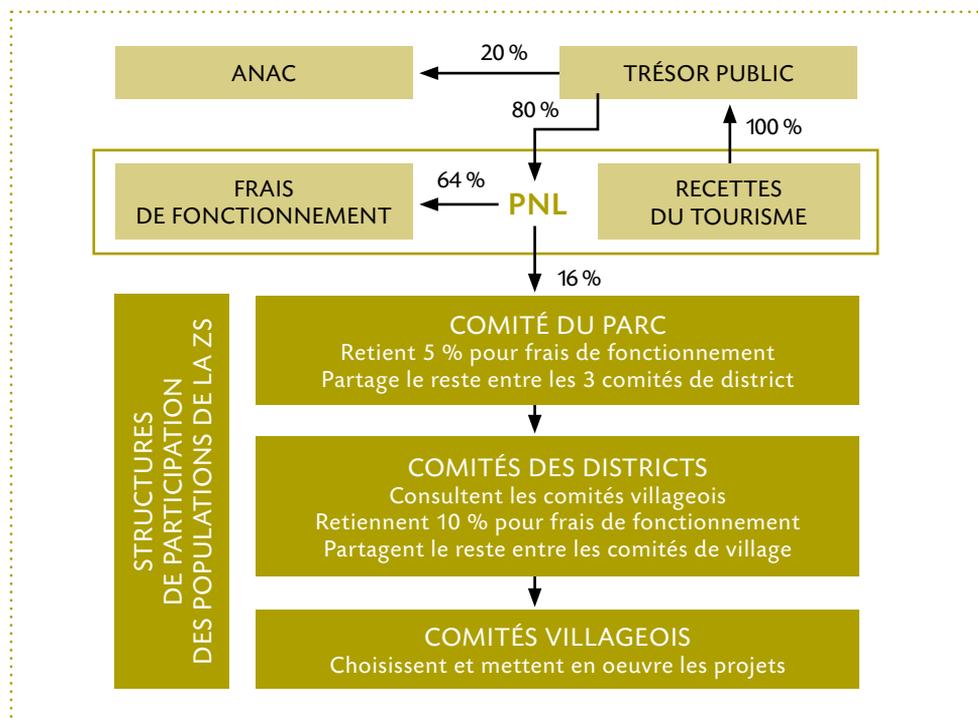


Source : données PAC/PNL.

L'arrêté ministériel 93/2005 précise que des comités de gestion représentant chaque communauté bénéficiaire doivent être mis en place afin de recevoir et de gérer les fonds, chaque communauté devant recevoir une même part des revenus<sup>58</sup>. La législation ne précise pas comment l'argent doit être remis aux communautés ni comment celles-ci doivent l'utiliser. Dans la province de Gaza, la direction provinciale du tourisme a proposé que les 20 % soient remis au comité du parc par le gouverneur de la province, et que les comités de district reçoivent la part qui leur revient (1/3 à chaque comité) au cours d'une cérémonie présidée par l'administrateur du district (cf. schéma 8). Le PNL transfère donc l'argent au comité du parc, lequel garde environ 5 % du total pour couvrir ses frais de fonctionnement et divise le montant restant de façon égale entre les trois comités de district. Les comités de district, quant à eux, consultent les comités villageois sur l'utilisation de l'argent, et transfèrent ensuite les sommes accordées à chaque comité.

<sup>58</sup> *Ministérios da agricultura, do turismo e das finanças : diploma ministerial nº 93/2005 de 4 de Maio, art 2 et 5.* La même somme d'argent doit être attribuée à chaque district et, à l'intérieur de chaque district, à chaque village, quel que soit le nombre d'habitants.

**Schéma 8. Flux financiers générés par les recettes du tourisme dans le PNL**



Source : les auteurs.

Vu les faibles montants disponibles, les comités de district n'ont pas procédé à des répartitions annuelles des sommes versées par le PNL. Il est apparu plus pertinent de concentrer les revenus de façon à atteindre une masse critique pour financer des petits investissements, ou de faire bénéficier les villages à tour de rôle. Pendant la période 2006-2010, l'argent a été utilisé par les comités des districts de Mabalane et Chicualacuala pour acheter des tôles ondulées qui ont été remises aux comités villageois pour couvrir des édifices communautaires (écoles principalement). Pour la période 2011-2014, le montant total disponible par district était d'environ 1 425 000 MTN. Si on enlève les coûts de fonctionnement du comité de district (60 000 MTN/an), pour le district de Chicualacuala, par exemple, qui compte dix-huit villages, cela donne un montant disponible maximum de 65 000 MTN/village (environ 1 600 €)<sup>59</sup>.

59 On peut comparer ce montant avec la valeur des aménagements irrigués réalisés sur financement de l'AFD (13 000 € par parcelle, 11 000 € sans l'assistance technique de Lupa).

Le nombre de projets mis en œuvre jusqu'à présent avec cet argent est limité et il n'existe pas de système de suivi fiable permettant d'en faire un bilan exhaustif. Certains villages n'ont reçu aucun financement, alors que d'autres en ont eu plusieurs, ce qui témoigne de dysfonctionnements dans les modalités d'attribution. Il y a une différence notable entre les districts : à Chicualacuala, tous les villages ont été bénéficiaires d'un projet sur la période 2011-2014, ce qui n'est pas le cas à Mabalane ni à Massingir, où certaines communautés ont reçu des financements plus élevés que leur quote-part.

**Tableau 5. Projets validés par district, pour la période 2011-2014**

Projet	Chicualacuala	Mabalane	Massingir	Total
Bateau et élevage	2	-	-	2
Camping communautaire	2	-	-	2
Élevage	14	3	6	23
Lodge et boutique communautaire			1	1
Moulin	1	2		3
Pompe	1	-	1	2
Système d'adduction d'eau	-	-	2	2
Total	20	5	10	35

Source : PAC/PNL (novembre 2015).

Un autre facteur explicatif du faible nombre de projets réside dans la faible capacité des comités à proposer des projets ainsi qu'à définir des critères pour juger de leur pertinence. En l'absence de règles clairement définies, ainsi que de structures d'appui ou de contrôle, les comités de district ont géré comme ils ont pu les fonds reçus, avec des différences notables en fonction des districts. Dans les faits, les comités fonctionnent mal : les comités de villages ne se mobilisent qu'à la demande des comités de district et les comités de district eux-mêmes n'organisent pas d'assemblée générale ni de réunion du Conseil d'administration (CA), pas de présentation de comptes ni d'élection régulière (Giva, 2014).

Les données disponibles sur l'utilisation des ressources du PNL par les communautés, fournies par le PAC/LNP, concernent seulement la période 2011-2014. Elles ne sont ni complètes ni à jour, mais donnent néanmoins une idée de l'orientation des projets envisagés ou mis en œuvre au cours de cette deuxième phase<sup>60</sup>. Trente-cinq projets étaient comptabilisés en novembre 2015, mais tous n'avaient pas encore été réalisés, certaines communautés étant sur le point de recevoir le financement accordé. La plupart des projets portent sur le développement de l'élevage, comme le montre le tableau 6.

**Tableau 6. Projets validés par les comités de district pour la période 2011-2014<sup>61</sup>**

Projet	Nombre	%	Montant (MTN)
Bateau et élevage	2	6	120 000
Camping communautaire	2	6	-
Élevage	23	66	1 620 000
Lodge et boutique communautaire	1	3	-
Moulin	3	9	690 000
Pompe	2	6	160 000
Système d'adduction d'eau	2	6	-
<b>Total</b>	<b>35</b>	<b>100</b>	<b>2 590 000</b>

Source : PAC/PNL.

Les idées de projets peuvent être des suggestions des comités de district ou bien émaner des comités villageois. Parmi les projets mis en œuvre, certains coûtent plus cher que la quote-part de chaque village, ce qui rend difficile le respect des règles d'équité entre villages. Par ailleurs, certains comités ont d'ores et déjà tiré les leçons des échecs des projets sociaux communautaires comme les moulins, les pompes et les adductions d'eau, qui finissent par être abandonnés pour des problèmes de gestion collective. Il est important de remarquer que les choix de projets ne semblent avoir été influencés ni par les services des districts ni par ceux du PNL.

60 Certaines informations ont pu être corrigées avec l'aide des présidents de comité, lors de la mission de terrain, mais des attributions de projets étaient encore en cours à ce moment-là.

61 Tous les projets validés par les comités n'ont pas encore été mis en œuvre. Les données présentées dans le tableau sont incomplètes, en particulier pour ce qui est des montants de certains projets.

## Encadré 2. Les projets d'élevage dans les différents districts

L'idée d'investir dans l'élevage est apparue dans le district de Chicualacuala et s'est ensuite étendue aux autres districts grâce à des réunions de concertation (comité du parc). À Chicualacuala, le projet vise les producteurs les plus pauvres qui n'ont pas accès à l'élevage bovin. Un groupe de dix producteurs reçoit dix vaches en confiage. Les producteurs deviennent propriétaires des veaux qui naissent alors qu'ils ont la garde des vaches, puis, après quelques années, les vaches sont remises à un nouveau groupe de dix producteurs. À Mabalane, ce même projet vise non plus les producteurs qui n'ont pas de bovins, mais des producteurs déjà expérimentés, avec le risque fort de privilégier les familles les plus aisées possédant déjà un troupeau. À Massingir, les membres du comité du district sont prioritaires pour recevoir les animaux. Un même projet peut donc s'appliquer différemment selon les districts.

Seules, des ONG locales ont fourni un appui aux comités de district et au comité du parc à partir de 2006 en les aidant à définir leurs objectifs et à rédiger leurs statuts. Ni le PNL ni la province ni les districts n'assument de responsabilité concernant l'appui aux comités afin qu'ils comprennent leur rôle, soient capables d'identifier des projets pertinents ou de gérer correctement les fonds. Aucune institution n'assume non plus clairement la responsabilité du contrôle de l'utilisation de l'argent, ce qui a donné lieu à une mauvaise gestion des fonds (répartition inéquitable entre villages) et à des détournements d'argent<sup>62</sup>.

En ce qui concerne le PNL, cette attitude est d'autant plus surprenante qu'il s'agit là d'un des principaux bénéficiaires directs du parc offert aux communautés. La NCS de l'AFD (2005, p. 4) pointait pourtant l'importance de « *définir, en concertation avec les communautés concernées, les modalités et les conditions d'utilisation de cette part du revenu généré par le parc* », en faisant même un préalable à la mise en œuvre des actions définies dans le plan de gestion. Selon l'assistance technique du PNL, y compris celle responsable de l'appui au PAC, il ne s'agissait là d'une activité dont le PNL devait se charger, ce qui révèle un manque grave de discernement concernant l'importance du renforcement de capacité des habitants du parc et de leurs organisations<sup>63</sup>.

62 Ces détournements semblent relativement circonscrits et montrent surtout l'importance de renforcer les contrôles et la transparence dans l'utilisation des fonds. Dans un des cas de détournement avéré, l'affaire est remontée jusqu'au gouverneur de la province et une enquête judiciaire a été ouverte.

63 L'étude de faisabilité avait prévu des fonds communautaires (10 000 € par village) afin de réaliser des investissements dans le domaine social ; le plan de gestion de la ZS, prévoyait, lui, la mise en place d'un fonds d'initiatives locales environnementales, pour financer des projets collectifs d'environ 2 500 €. Aucune de ces deux propositions ne fait le lien avec la gestion par les communautés des revenus du PNL, même si le fonds d'initiatives locales environnementales vise explicitement le renforcement de capacités. Aucune de ces deux propositions n'a été mise en œuvre.

#### 4.3.7. L'amélioration des routes dans la ZS

Le projet financé par l'AFD prévoyait que l'amélioration des routes soit précédée d'une étude sur les options possibles de route dans la ZS<sup>64</sup>. Cette étude a été intelligemment remplacée par un plan directeur des routes permettant d'avoir une vision des priorités d'aménagement dans l'ensemble du parc (cf. section 4.2.2 p. 90)<sup>65</sup>.

L'amélioration (déboisement, élargissement et compactage) de la route de 350 km qui relie Pafuri à Macarengue puis Massingir à l'intérieur de la ZS était partie intégrante du contrat routier attribué en 2012. Elle était alignée avec les investissements prioritaires identifiés dans le plan directeur des routes de 2012. L'état de cette route était variable : plutôt bonne entre Pafuri et Mapai, excepté les bas-fonds argileux impraticables par temps de pluie, et au sud de Mapai, plutôt mauvaise, slalomant entre les arbres, et partiellement impraticable, notamment sur les 80 premiers kilomètres (BRL/ICS/Impacto, 2006, p. 148).

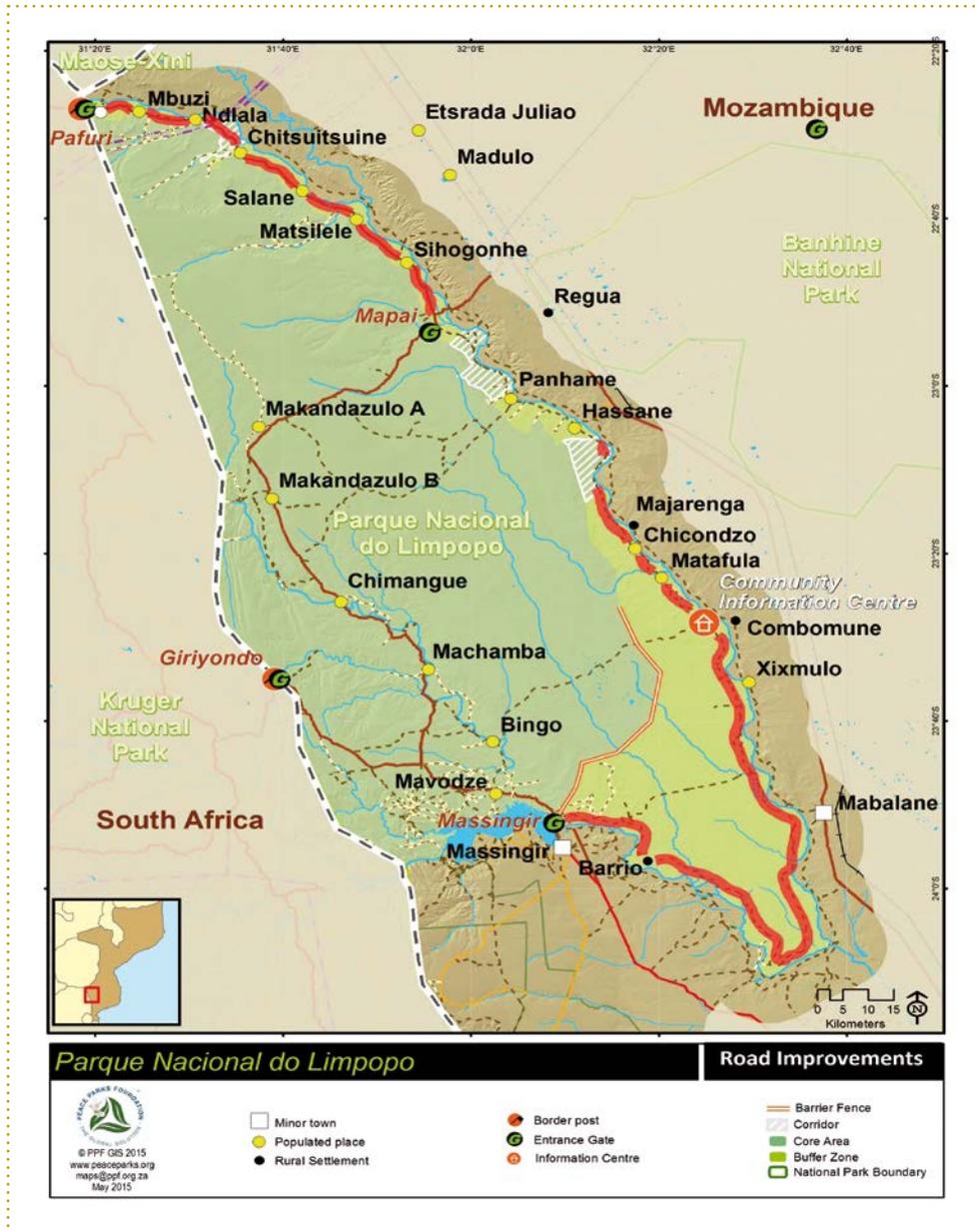
Comme cela a été expliqué au chapitre 4.2.2, ce contrat a été interrompu suite aux mauvaises performances de la société attributaire. Les travaux ont été réalisés, de façon plus ou moins complète, sur seulement 300 kilomètres au lieu des 350 prévus. Entre Mapai et Matafula, 50 kilomètres sont restés en l'état et sont aujourd'hui encore la partie la plus difficile de la route. La qualité des travaux réalisés sur la route entre Pafuri et Mapai est correcte, alors que celle de la partie Matafula-Macarengue et de là vers Massingir varie beaucoup. Seulement 20 % des structures d'évacuation des eaux de ruissellement ont été réalisées et aucune amélioration n'a été faite sur les sols argileux qui rendent la route impraticable en saison des pluies. Dans les parties qui ont été améliorées, le temps de trajet aurait néanmoins diminué de moitié en saison sèche.

La ZS est fortement enclavée par les cours d'eau qui la délimitent : le Limpopo à l'est et la rivière Elefantes au sud. La traversée du Limpopo peut se faire en véhicule seulement à Mapai, avec des difficultés en saison des pluies. Pour traverser l'Elefantes, il faut descendre jusqu'au barrage de Massingir. Or, toutes les infrastructures administratives, économiques et sociales - notamment les marchés - se trouvent de l'autre côté du fleuve Limpopo ou de la rivière Elefantes (cf. carte 5).

64 Il s'agissait d'analyser les aspects financier, social, économique et environnemental des deux options envisagées pour la route nord sud le long de la zone support, à l'ouest du Limpopo : *i*) maintien du tracé actuel, traversant les villages, ou *ii*) nouveau tracé, quelques kilomètres plus à l'intérieur du parc, matérialisant la « frontière » de la ZS dans le cadre du zonage du parc.

65 Le plan directeur des routes avait pour double objectif : *i*) d'identifier les routes pouvant appuyer les fonctions touristiques, de gestion de la faune et de gestion environnementale, et de développement social du PNL sur le long terme ; *ii*) de développer des stratégies d'amélioration du réseau routier à un coût abordable, et qui fournissent les prérequis en termes de mobilité et d'accessibilité.

Carte 5. Les routes dans et autour de la ZS



Source : PNL.

La partie de la route entre Pafuri et Mapai est utilisée par les villageois qui souhaitent aller en Afrique du Sud et par les transports qui vont vers São Jorge do Limpopo. Cette portion de route sert aussi aux touristes qui viennent d'Afrique du Sud et vont vers les plages, comme signalé antérieurement. C'est clairement la partie de route dont la rénovation est la plus pertinente.

Au sud de Mapai, la route est peu utilisée par les communautés qui résident dans la ZS. Les habitants traversent habituellement en barque ou à pied vers les villes les plus proches situées de l'autre côté du fleuve (Mabalane, ou plus loin Chokwe). Il n'y a pratiquement pas de moyen de transport régulier dans cette zone et peu de personnes possèdent des véhicules. La route est surtout utilisée par les habitants pour rendre visite à des communautés voisines et, occasionnellement, par le PNL pour les patrouilles de rangers ou en cas de CHF sauvage. La pertinence de cet investissement n'est pas avérée : les habitants de cette zone interrogés par la mission auraient préféré qu'on leur facilite l'accès à l'autre rive<sup>66</sup>.

La durabilité des améliorations réalisées est un motif de préoccupation. Les pluies violentes ont des impacts importants sur les routes et, en l'absence de système d'évacuation des eaux dans les parties basses, une maintenance doit être réalisée régulièrement pour préserver la qualité de la route. Au niveau national, la maintenance des routes rurales est de la responsabilité des administrations locales (province et district). Mais ce principe ne clarifie pas le statut de l'ensemble des routes situées à l'intérieur du PNL ni le partage de responsabilité entre les autorités locales et l'administration du parc, encore ambigu aujourd'hui. L'administration du parc considère que la maintenance de la route située dans la ZS relève de la responsabilité des autorités locales, alors que dans le même temps elle réalise la maintenance régulière d'autres routes situées à l'intérieur de la zone centrale du parc. Bien que la mission n'ait pu le vérifier directement auprès des autorités locales, il est peu probable que celles-ci, non impliquées dans la décision d'améliorer la route, considèrent sa maintenance comme prioritaire et la réalisent avec régularité, vu la limitation des fonds disponibles pour les routes rurales et le faible trafic sur la majeure partie de la route qui parcourt la ZS.

---

66 Ce besoin avait déjà été noté dans l'étude de faisabilité : « *South of Chimangue, the road would turn in a south-westerly direction towards the Elefantas. Ideally, instead of going across the Massingir Dam, there would be drift or bridge across the Elefantas to join up with the Chokwe-Massingir tar road. So a ferry system is suggested.* » (BRL/ICS/Impacto, 2006, p. 149). Cette proposition aurait nécessité des études de faisabilité. Le financement de l'AFD de la construction d'un pont serait probablement inenvisageable, au regard de la largeur du lit de la rivière et de l'importance des crues en saison des pluies, mais des améliorations des accès de chaque côté de la rivière ainsi qu'un système de bac, comme cela existe à Mapai, auraient pu être envisagés.

#### 4.3.8. Coordination entre le PNL et les autorités locales

Toutes les activités en lien avec le développement communautaire de la ZS ont été planifiées et exécutées par le PAC/PNL. Les autorités des districts ont été invitées à des réunions et à des formations, mais aucune activité conjointe n'a été planifiée et les responsabilités concernant la mise en œuvre des activités n'ont pas été partagées entre les autorités des districts et le PNL.

Le manque de coordination entre le PAC/PNL et les services des districts (en particulier le service du district pour les affaires économiques – SDAE) est évident si l'on considère que chaque institution a son propre plan de développement du territoire sous sa responsabilité – le plan de gestion et de développement de la ZS pour le PAC/PNL et le plan du district pour le développement économique dans le cas du SDAE, et qu'ils ont chacun leurs comités communautaires destinés à favoriser la participation des populations. Il est vrai que ces comités obéissent à des contraintes légales et à des logiques institutionnelles et politiques différentes. Ils recouvrent également des territoires qui, sauf dans le cas des villages, n'ont pas les mêmes limites territoriales. Mais des procédures communes, des mécanismes de contrôle de l'utilisation des fonds ou des échanges d'informations auraient pu être envisagés.

Le Conseil de coordination du PNL (*LNP Liaison Board*) est un organe consultatif établi en 2004, qui devait favoriser la coordination entre l'ensemble des acteurs du territoire<sup>67</sup>. Il devait être consulté avant les comités de pilotage du projet afin de donner son avis sur l'ordre du jour. Son renforcement était considéré comme important pour mener à bien le plan de gestion concerté de la ZS, car il permettait un dialogue entre le parc, les habitants, les autorités de la province et des districts (AFD, 2006, p. 8 ; 2005, p. 6)<sup>68</sup>. Le renforcement de capacité des membres de ce conseil était une priorité selon le plan de gestion 2004-2006 du parc, car il avait vocation à se transformer à l'avenir en un comité de gestion du parc qui remplacerait le comité de pilotage. Le rapport du 38<sup>e</sup> comité de pilotage, qui s'est tenu en mai 2012, note que

67 Il était composé du directeur provincial du Tourisme et du directeur provincial de l'Agriculture, des trois administrateurs de districts, de six leaders communautaires élus, de deux représentants d'ONG et d'un représentant d'un bailleur de fonds.

68 La réactivation du Conseil fait l'objet d'un engagement particulier de la convention de financement (AFD, 2005, Article 4 de la convention, page 5).

69 LNP, 38<sup>th</sup> SC meeting. L'absence de réunion et le commentaire cité sont symptomatiques de l'absence de collaboration institutionnelle sur les questions concernant le développement de la ZS. En revanche, il y a des réunions de coordination, régulièrement citées dans les comités de pilotages, pour traiter des questions liées au déplacement des populations.

le conseil de coordination du PNL ne s'est pas réuni depuis 2006, mais vante son utilité pour renforcer l'image du parc auprès des participants<sup>69</sup>. On est loin de l'objectif de cogestion du parc avec les communautés (LNP, 2003, p. 93).

## 4.4. Le renforcement des capacités administratives du parc

### 4.4.1. Rappel des objectifs de la composante

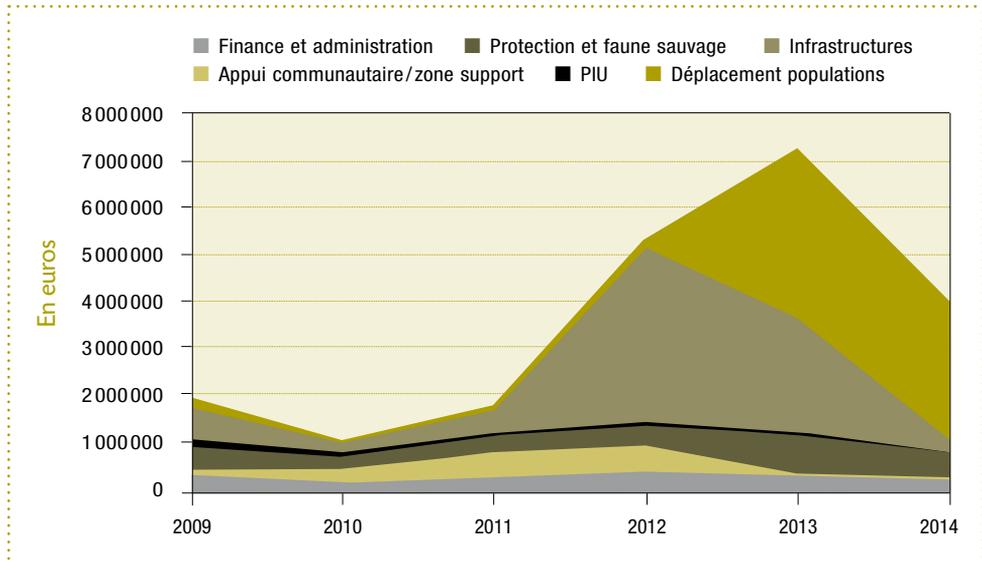
Le troisième et dernier objectif du financement de l'AFD était de renforcer les capacités de l'administration du parc, à travers la prise en charge totale, avec la KfW, des coûts récurrents du PNL pendant les deux premières années du projet (2007-2008). Ces coûts récurrents devaient ensuite progressivement être couverts par les recettes du parc. La coordination entre les partenaires en appui au développement du PNL devait également être renforcée.

### 4.4.2. Moyens humains, matériels et financiers

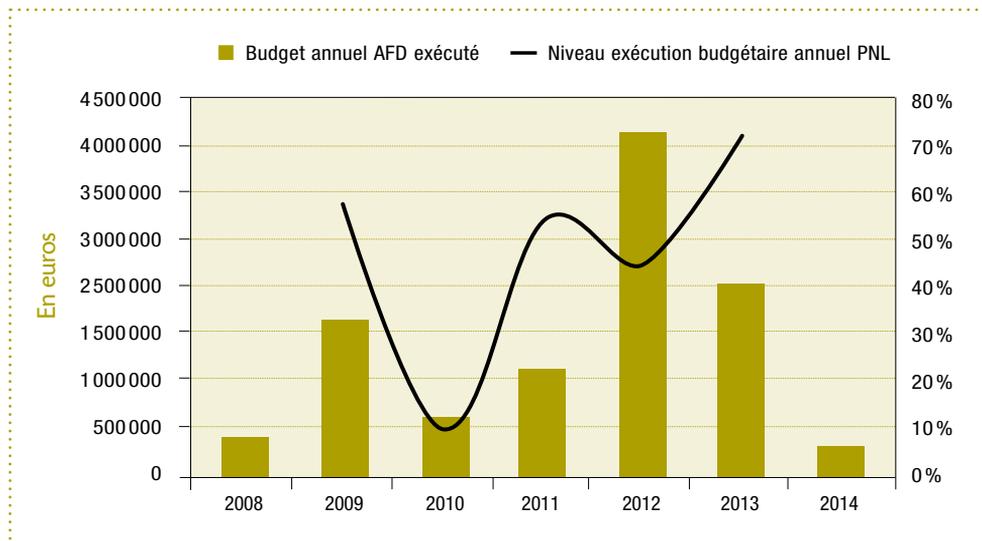
L'exécution budgétaire annuelle du PNL, toutes sources de financements confondues, a fortement progressé de 2009 à 2014, tel qu'indiqué dans le graphique 7. Cette progression est étroitement liée à la progression des budgets exécutés tout d'abord au niveau du programme infrastructures entre 2011 et 2013, puis au niveau du programme de déplacement des populations entre 2012 et 2014. Elle résulte également de l'amélioration du taux d'exécution budgétaire annuel global du PNL<sup>70</sup>, ainsi que de l'évolution de l'exécution budgétaire annuelle des fonds de l'AFD, tel que présenté dans le graphique 8. Avec un budget exécuté en 2013 supérieur à 7 M€, cette année a également correspondu au meilleur taux d'exécution budgétaire annuel obtenu par le PNL sur la période 2009-2013, signe d'une programmation plus objective des dépenses par le PNL, de l'exécution de travaux en infrastructures plus importants avec des décaissements plus élevés (construction de la barrière dans la ZS, routes), et d'une évolution des capacités de gestion financière et contractuelle de l'équipe de gestion du PNL au cours de la période 2009-2014.

<sup>70</sup> Budget programmé/budget exécuté.

**Graphique 7. Évolution des budgets annuels du PNL exécutés par programme**



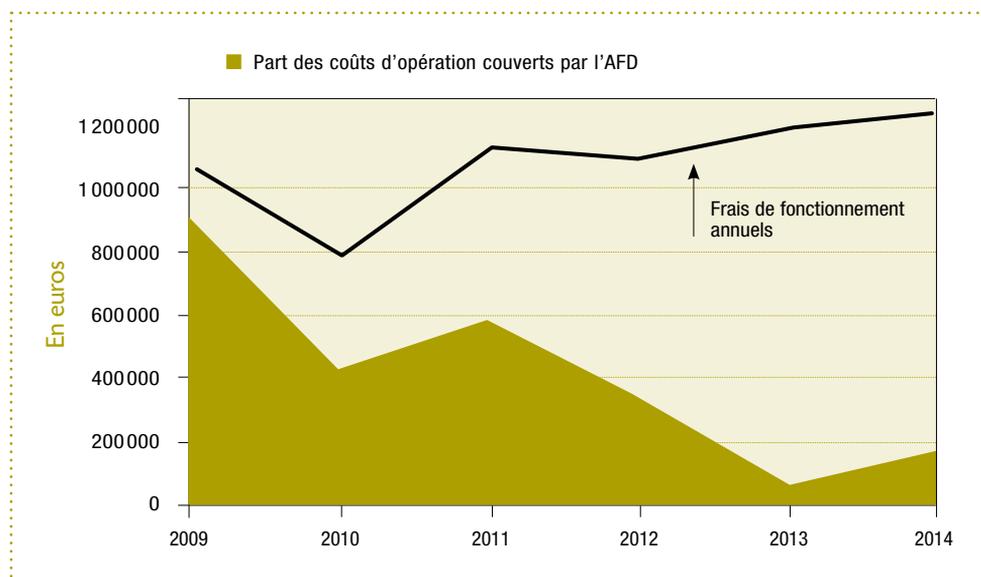
**Graphique 8. Évolution du taux d'exécution budgétaire annuelle du PNL et du budget AFD entre 2009 et 2013**



Sources graphiques 7 et 8 : les auteurs, d'après les chiffres du PNL et de l'AFD.

Comme le montre le graphique 9, les financements de l'AFD ont joué un rôle clé pour assurer le fonctionnement du PNL de 2009 à 2012 (imputation respective de 86 %, 55 % et 52 % des frais de fonctionnement du PNL sur financement de l'AFD en 2009, 2010 et 2011)<sup>71</sup>. Le Gouvernement du Mozambique finance une partie de ces frais de fonctionnement depuis 2013 avec la prise en charge de l'ensemble des salaires des rangers, représentant en 2014 un financement d'environ 200 k€. Cette plus forte implication du Gouvernement dans la gestion du PNL constitue une avancée significative et a fait suite à un plaidoyer continu du PNL, de l'AFD et de la KfW au cours des années passées.

**Graphique 9. Évolution des frais de fonctionnement annuels du PNL et couverture par les financements de l'AFD**



Source : les auteurs, d'après les chiffres du PNL et de l'AFD

71 Selon les imputations budgétaires réalisées par le PNL de l'ensemble de ses sources de financement dans ses budgets annuels exécutés.

Les frais de fonctionnement du PNL (ou coût d'opération) sont demeurés globalement stables sur la période 2009-2015, avec une moyenne annuelle d'environ 1,02 M€<sup>72</sup>. Ces frais de fonctionnement incluent les salaires des employés du PNL (y compris les rangers), mais également les frais d'entretien des véhicules et autres équipements, l'essence, les frais de voyage, l'eau et l'électricité, l'assurance, ainsi que des frais d'organisation d'ateliers divers et les coûts reliés aux comptages aériens. Les salaires ont représenté environ 60 % de ces frais au cours de la période 2009-2014<sup>73</sup>.

Le PNL a fait face à plusieurs défis en termes de gestion du personnel au cours de la période 2008-2015. Comme le montre le tableau 7, le personnel a significativement fluctué au cours de cette période (203 personnes sous contrat en 2008, 161 en 2011, puis 196 en 2015). Au cours de la période 2009-2011, le PNL a perdu plus de 40 employés (démissions et licenciements confondus), essentiellement au sein du département protection<sup>74</sup>. Plusieurs postes, y compris des postes de coordination de programmes, n'ont pas été pourvus pendant plusieurs mois, plus particulièrement entre 2010 et 2012.

---

72 Excepté en 2010 où ces frais ont chuté à environ 740 K€ en raison en partie d'un très faible taux d'exécution financière de 10 % cette même année.

73 Les salaires du personnel de protection ont représenté entre 36 et 46 % de ces coûts en salaires.

74 En décembre 2010, une grève a été menée par le département protection afin d'obtenir de meilleures conditions de travail, une augmentation salariale et un 13<sup>e</sup> mois. Un accord a été trouvé avec le personnel de ce département, mais les autres employés du PNL se sont ensuite mis grève, en janvier 2011. A la suite de cette seconde grève, l'ensemble du personnel reçoit, depuis juin 2011, au minimum le salaire officiel gouvernemental plus une prime de 15 % pour l'éloignement géographique à laquelle s'ajoute une prime de risque de 20 % pour le personnel de protection. Ces grèves ont également conduit à une restructuration des Ressources humaines. En janvier 2012, tous les contrats d'employés du PNL ont été convertis en contrats de long terme avec le Gouvernement mozambicain et alignés sur les grilles salariales officielles du gouvernement. En complément, une prime a été versée sur financement extérieur (AFD, KfW, etc.) afin de mettre à niveau ces nouveaux salaires basés sur cette grille salariale avec les anciens, plus avantageux pour certains employés.

**Tableau 7.** Évolution du nombre de personnel au PNL par programme/département entre 2011 et 2015

	2011	2015
Gestion PNL	4	3
Infrastructures	10	10
Déplacement population	2	7
Développement communautaires	4	8
Administration	11	10
Protection	118	144
Ressources humaines	2	2
Tourisme	10	12
Total	161	196

Source : PNL.

L'organigramme du PNL en date de juillet 2015 est fourni en annexe 11. Sans réaliser une analyse détaillée des capacités organisationnelles actuelles du PNL, qui demanderait la réalisation d'un diagnostic organisationnel à part entière, une analyse sommaire des capacités humaines du PNL pour réaliser les missions assignées dans le plan de gestion et de développement (qui date cependant de 2004 et n'a pas été mis à jour) est fournie par le département/programme :

- les moyens humains pour la protection, même inférieurs aux standards internationaux (cf. section 4.1.2), sont comparables à ceux d'autres parcs en Afrique subsaharienne et permettent de réaliser les missions de protection du parc et d'obtenir certains résultats dans la lutte anti-braconnage (diminution des cas de braconnages dans le PNL, des intrusions dans le PNK depuis le Mozambique et augmentation du nombre d'arrestations et d'armes confisquées). Le programme inclut un coordinateur assisté d'un AT expérimenté de la PPF, et un ancien des forces spéciales portugaises, à la tête de l'IPZ ;
- en ce qui concerne la gestion des CHF, intégrée au programme protection, le personnel et les moyens actuels sont en revanche limités pour permettre une gestion effective de ces aspects ;

- les moyens humains pour la recherche et le suivi sont insuffisants : aucune personne spécifique n'est aujourd'hui en charge de ces aspects. Un poste est prévu dans l'organigramme pour coordonner ces activités mais n'est pas pourvu, de même que le poste de vétérinaire pour les questions de santé animale ;
  - sur le programme des infrastructures, le poste de coordinateur est actuellement vacant (l'intérim est assuré par l'assistant au coordinateur) mais les autres postes sont pourvus ;
  - en ce qui concerne le programme de développement communautaire, le personnel et les moyens semblent limités, au regard des objectifs assignés à cette mission et à l'étendue de la ZS. Huit personnes seulement travaillent au siège du PNL et dans la ZS. Le PNL a eu du mal à recruter en 2011 du personnel compétent du fait des faibles niveaux de salaires, ce qui n'a pas été compensé par les formations réalisées. Il manque tout particulièrement des personnes capables de mener des missions de médiation avec les populations, de renforcement de leurs capacités, d'approche participative, d'organisation ;
  - les programmes tourisme et communication/marketing comptent essentiellement du personnel pour la gestion et l'entretien des infrastructures d'hébergement. Une personne est responsable des relations publiques mais il n'y a pas de ressources humaines dédiées réellement au développement de produits touristiques alternatifs, à la communication et au marketing grand public de l'offre touristique du PNL ;
  - sur les aspects de gestion administrative et financière du PNL, le parc dispose de responsables financiers et comptables, ainsi que de personnel dédié à la gestion des actifs et une personne responsable de la passation des marchés basée à l'ANAC à Maputo. Ce dispositif pourrait être complété par une personne en charge de la passation de marché dans les locaux du PNL afin d'en accélérer les procédures et assurer le lien avec l'ANAC à Maputo, même si cela devait alourdir la gestion du personnel et rajouter un niveau administratif supplémentaire dans la prise de décision ;
  - enfin, l'assistance technique de la PPF sera prochainement renforcée par l'arrivée d'un nouvel AT, financé par la KfW, qui sera spécifiquement chargé des questions de déplacement des populations. Cette décision était nécessaire et l'on peut s'étonner qu'elle n'ait pas été identifiée plus tôt dans le processus, au regard des défis rencontrés dans le déroulement de ce programme.

Les frais de fonctionnement du parc, estimés à 1 € par hectare environ, se situent aujourd'hui dans la moyenne de ceux des autres parcs d'Afrique subsaharienne. Par ailleurs, la structure organisationnelle du PNL est en place et s'est renforcée au fil du temps. Les relations entre les membres de la PIU, et avec les acteurs des différents programmes du PNL, se sont bonifiées. Malgré des tensions observées entre 2009 et 2012 au sein de la PIU et avec le personnel du PNL, un meilleur équilibre est actuellement observé dans la prise de décision et la gestion journalière.

Cependant, parallèlement à ces améliorations, des difficultés persistent. Les capacités humaines utilisées dans certains programmes restent limitées. De plus, certains responsables de programmes se plaignent du manque de transparence et de délégation de responsabilités dans la gestion et la programmation financière. Bien qu'associés à la définition du plan de travail annuel du PNL, ils ne sont pas tenus informés des aspects budgétaires. Les coordonnateurs de programmes par départements doivent ainsi gérer leur plan de travail mensuel et annuel avec une visibilité réduite des budgets disponibles. Enfin, les capacités des coordonnateurs de programmes et du reste du personnel du PNL restent limitées et la plupart des parties prenantes et acteurs rencontrés lors de cette évaluation estiment que des formations supplémentaires et un renforcement des capacités, sont nécessaires.

#### 4.4.3. Capacités de planification stratégique

Le plan de gestion et de développement du PNL, élaboré en 2003, n'a pas été actualisé à ce jour. Actuellement, en termes de programmation stratégique, la planification annuelle de travail s'appuie sur un document Excel et des prévisions budgétaires à deux ou trois ans, réalisées par l'équipe du PNL. La vision stratégique est limitée à ces seuls aspects budgétaires. Le PNL gagnerait à avoir une approche stratégique plus large.

## 5. Analyse évaluative

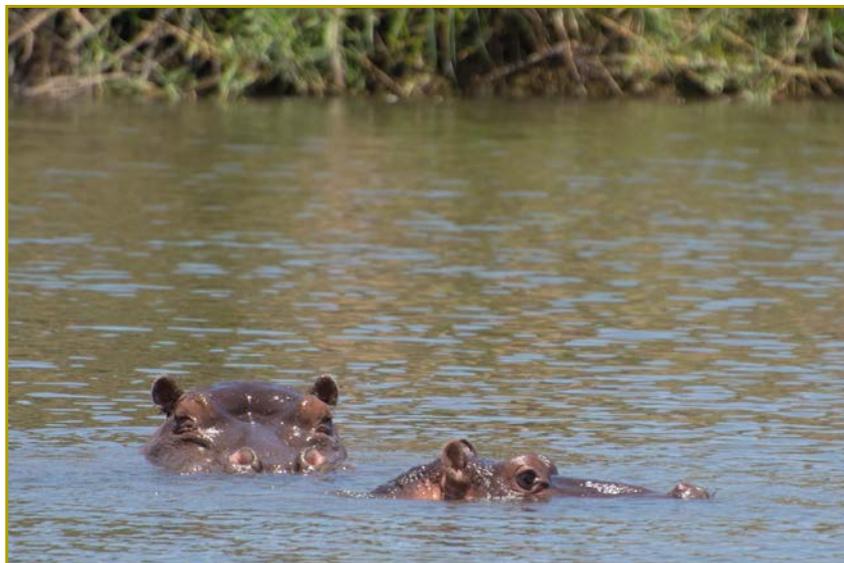
### 5.1. Un projet pertinent mais certaines hypothèses sous-jacentes irréalistes

#### 5.1.1. Un objectif de préservation et restauration de la biodiversité pertinent par rapport aux contextes national et régional et aux priorités du Parc national du Limpopo

Le premier objectif du projet de restauration et de préservation de la biodiversité du PNL était en conformité avec la loi N° 10/1999 sur la forêt et la faune sauvage de 1999, qui visait la protection, la conservation, le développement et l'utilisation rationnelle des ressources forestières et de la faune, dans l'intérêt économique, social et écologique des générations mozambicaines présentes et futures (Gouvernement du Mozambique, 1999). Cette loi définit les parcs nationaux en tant qu'aires délimitées, avec un statut de protection totale, stipulant l'interdiction des activités suivantes : (i) la chasse à l'intérieur des frontières du parc ; (ii) l'exploitation forestière, agricole, minière et d'élevage ; (iii) la reconnaissance ou la prospection, le forage ou l'endiguement ; (iv) toutes activités présentant un risque de modification des aspects caractéristiques des sols et de la végétation, ainsi que de pollution de l'eau et, en général, tout acte pouvant provoquer des perturbations animales et végétales ; (v) l'introduction d'espèces animales ou végétales, qu'elles soient exotiques ou endémiques, sauvages ou domestiquées.

Ce premier objectif s'inscrivait également dans le cadre transfrontalier régional de la zone et la volonté d'une coopération accrue entre l'Afrique du Sud, le Mozambique et le Zimbabwe pour la conservation de la biodiversité, qui a présidé à l'établissement en 2002 du GLTP. Il visait à répondre aux enjeux complémentaires de conservation de la biodiversité et de développement économique des différents pays. La logique de cette intégration était entre autres de permettre une meilleure régulation des animaux au sein du PNK, à travers le rétablissement de leur migration naturelle entre les différents parcs et notamment entre le PNK et le PNL, et de développer l'autonomie financière du PNL en drainant une partie des nombreux touristes visitant le PNK.

**Photo 3.** Hippopotames dans la zone de Gaza Safari



*Crédit photo : Gaétan Quesne (BAASTEL).*

À travers sa première composante, le projet prévoyait d'apporter « sa contribution financière aux différents programmes figurant au plan de gestion du PNL, notamment : développement du tourisme, protection, recherche et suivi de la biodiversité, et éducation à l'environnement » (AFD, 2005). En cela, ce premier objectif était également bien aligné avec les besoins, les priorités et les objectifs de développement, tels que définis dans le plan de gestion et de développement du PNL élaboré en 2003 et ses plans d'affaires 2004-2006 et 2006-2010.

#### **5.1.2. Un second objectif d'amélioration des conditions de vie des habitants du Parc en ligne avec les priorités et les besoins des communautés riveraines**

Le second objectif d'améliorer les moyens d'existence et les conditions de vie des habitants du PNL était également pertinent au regard des priorités associées au développement de la ZS du PNL et du développement socioéconomique des communautés résidant à l'intérieur de cette ZS. Le plan de gestion du PNL considère à ce titre que « *le succès à long terme du PNL sera étroitement lié à une relation constructive et mutuellement bénéfique entre le parc et les*

*communautés qui y résident* » (LNP, 2003, p. 71). À travers cet objectif, l'AFD devait apporter son appui au développement de la population vivant dans la ZS en complément de la KfW qui devait apporter son appui aux opérations liées au processus de déplacement volontaire des populations vivant à l'intérieur du parc, le long de la rivière Shingwedzi. Cette approche conjointe était cohérente, l'AFD apportant sa plus-value et son expertise sur les aspects développement local à l'intervention de la KfW déjà engagée sur le processus de déplacement des populations.

**Photo 4. La rivière Shingwedzi**



*Crédit photo : Gaétan Quesne (BAASTEL).*

Cet objectif incluait par ailleurs l'amélioration et le développement des infrastructures routières, *i)* à l'intérieur du PNL, à travers la mise en place d'un réseau minimum de pistes stabilisées utilisables par les touristes et la surveillance du parc, et *ii)* le long de la ZS, depuis Massingir jusqu'à Mapai. Le développement des infrastructures routières à l'intérieur du PNL était pertinent avec les objectifs de développement de l'activité touristique ainsi qu'avec les besoins du personnel du parc, en particulier pour la protection de la biodiversité. En ce qui concerne l'amélioration de la route au sud de la ZS, il est important de noter que l'accès à

Massingir ou à Mapai n'est intéressant que pour les villages à proximité, et non pour tous ceux situés dans le sud-est de la ZS, qui utilisent les infrastructures situées de l'autre côté des cours d'eau (Elefantes et Limpopo). Il aurait été plus pertinent de s'intéresser aux possibilités de faciliter la traversée des cours d'eau que d'investir des sommes importantes pour des portions de routes n'apportant pas d'améliorations significatives aux habitants<sup>75</sup>.

Enfin, il est dommage que l'AFD n'ait pas considéré prioritaire l'amélioration des infrastructures sociocommunautaires (écoles, centres de santé) de cette zone, beaucoup moins bien dotée que le reste des districts<sup>76</sup>. Cela témoigne de la nécessité de travailler avec les autorités locales afin d'avoir une approche globale et durable du développement socio-économique d'un territoire.

### 5.1.3. Le renforcement des capacités humaines et institutionnelles pertinent pour le PNL et son organisme de tutelle

Le troisième objectif de renforcer les capacités administratives du PNL était en cohérence avec la situation des ressources humaines et institutionnelles du PNL, mais également de son organisme de tutelle, la DNAC. L'AFD devait entre autres prendre en charge pendant les deux premières années du projet (2007-2008) une partie des coûts récurrents du PNL, en complément des recettes du PNL. Au-delà de cette prise en charge temporaire, la stratégie de renforcement des capacités envisagée n'est pas précisée dans le document de projet.

### 5.1.4. Un projet pertinent avec les priorités françaises et le positionnement de l'AFD en matière de gestion durable des ressources naturelles...

Ce projet était aligné et en conformité avec le document cadre de partenariat (DCP) signé entre la France et le Mozambique en juillet 2006, dont l'environnement et la valorisation des ressources naturelles constituaient un axe de concentration.

75 L'étude de faisabilité avait insisté sur l'importance de faciliter la traversée des cours d'eaux qui enclavent les populations de la ZS, mais cette proposition n'a pas été reprise dans le document de projet de l'AFD. De la même façon, le plan directeur des routes ne s'est intéressé qu'aux routes à l'intérieur du PNL.

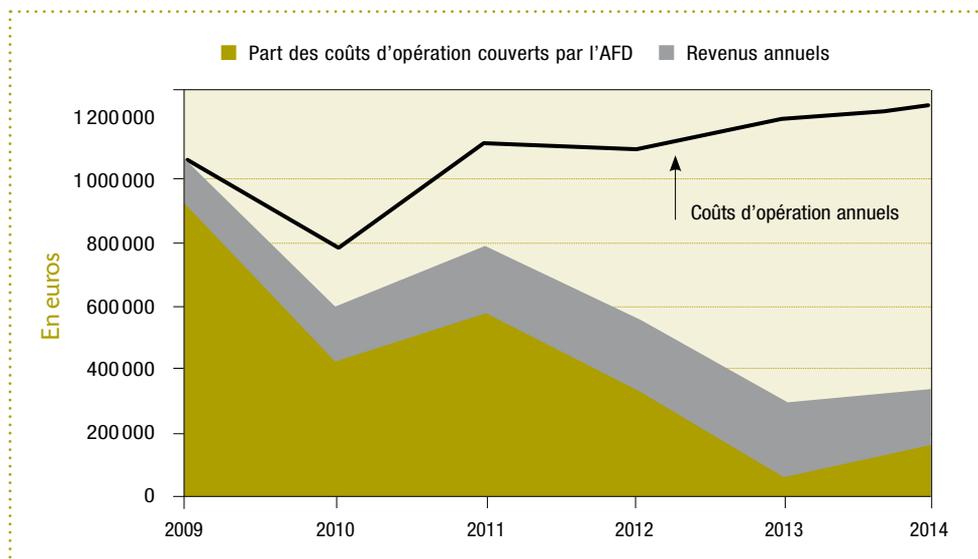
76 Cette proposition de l'étude de faisabilité n'a pas été reprise dans le document de projet, au motif qu'elle serait de la responsabilité des autorités locales, argument peu convaincant, dans la mesure où le développement économique, ciblé par le projet, est également de leur responsabilité.

Par ailleurs, selon les personnes rencontrées, ce projet était également aligné sur la volonté de l'AFD à cette époque de i) développer son portefeuille de projets d'appui à des initiatives de conservation de la biodiversité et de développement socioéconomique, et ii) d'acquiescer une légitimité dans ce secteur. La vision associée à cette volonté était de créer du développement socioéconomique local à travers la conservation et la gestion durable de ressources naturelles. Ce projet permettait par ailleurs de renforcer la position de l'AFD dans le secteur des aires protégées au Mozambique, en complément d'un projet de développement du Parc national des Quirimbas.

### 5.1.5. ... mais certaines hypothèses sous-jacentes à ce projet, irréalistes

Malgré la pertinence des différents objectifs de ce projet et de l'approche adoptée par l'AFD, certaines des hypothèses sous-jacentes étaient irréalistes et très ambitieuses. Tout d'abord, les revenus générés par le développement du tourisme et des concessions touristiques devaient, dans des conditions idéales, couvrir les coûts d'opération du PNL. Les projections étaient basées sur une vision de développement du tourisme transfrontalier qui drainerait des touristes du PNK, et sur une intention de structuration rapide de l'offre et des infrastructures touristiques ainsi que des capacités des institutions mozambicaines.

#### Graphique 10. Évolution des frais de fonctionnement du PNL



Source : les auteurs, d'après les données du PNL et de l'AFD.

Le graphique 10 montre l'évolution des frais de fonctionnement annuels du PNL et l'évolution de la prise en charge d'une partie de ces frais par l'AFD. Il indique également les revenus annuels générés par le PNL. En 2014, les coûts d'opération du PNL ont ainsi atteint un montant de 1,164 M€. Cette même année, le PNL a généré 150 000 € de recettes, 95 000 € étant par conséquent disponibles pour le PNL pour couvrir les coûts d'opération selon la clé de répartition des recettes (20 % des revenus pour la DNAC/ANAC, 16 % pour les communautés et 64 % pour le PNL).

En 2014, les revenus du PNL ne couvraient par conséquent que 10 % des coûts d'opération. Le PNL ayant été créé en 2002, il se trouvait au moment de la conception du projet de l'AFD en 2006, au début de sa phase d'opérationnalisation. L'équipe d'évaluation estime qu'il était par conséquent très optimiste de projeter une couverture totale de ses coûts d'opération par les revenus générés dans un horizon si court, de deux ans. Cela était particulièrement ambitieux à la lumière des capacités institutionnelles limitées des autorités mozambicaines à cette époque et des différentes étapes à franchir pour avoir : (i) une structure institutionnelle et de gestion plus mûre ; (ii) des produits touristiques et des concessions développés qui génèrent des revenus et ; (iii) déplacé les populations habitant près de la rivière Shingwedzi afin de permettre à la faune de se réinstaller et ainsi d'induire des retombées financières liées aux activités touristiques. Les capacités d'absorption de l'administration mozambicaine (DNAC puis ANAC et du PNL) ont été surestimées lors de l'élaboration de ce projet. Par la suite, l'équipe dirigeante de la PIU s'est fortement mobilisée sur les aspects des déplacements de populations, qui ont connu d'importants délais. Un renforcement de l'assistance technique de la PPF sur ce volet aurait été certainement très utile.

Une deuxième hypothèse sous-jacente à la première était donc que l'augmentation de la faune sauvage permettrait de développer le tourisme dans le PNL. Il était envisagé que les animaux sauvages migreraient naturellement du PNK au PNL avec la démolition d'une partie de la clôture séparant les deux parcs. Bien que le PNK et le PNL soient confrontés à une forte pression de braconnage depuis quelques années, effectivement la faune se déplace maintenant naturellement entre le PNK et le PNL, et plus particulièrement vers la rivière Shingwedzi et le long de la frontière avec le PNK. Il est probable que cette migration naturelle augmente dans les années qui viennent, notamment à la faveur de la politique poursuivie par le PNK de fermeture de certains points d'eau artificiels, créés avant les années 1980, en raison des problèmes écologiques liés à leur présence (capacités de charge dépassées autour des points d'eau, dégradation des ressources naturelles, déséquilibres créés entre différentes espèces animales, etc.).

La dernière hypothèse sous-jacente était liée à l'évolution attendue du cadre institutionnel et réglementaire relatif aux aires protégées et à la conservation au Mozambique. Il était notamment anticipé qu'une nouvelle loi sur la gestion des aires protégées serait adoptée et que le PNL serait, à terme, géré par un conseil de gestion doté d'une personnalité juridique et d'une autonomie administrative et financière (AFD, 2005). L'autonomie de cette structure était perçue comme un préalable indispensable à la durabilité du projet, tant dans ses composantes d'investissements physiques que de ressources humaines. Cette structure devait par ailleurs être habilitée à collecter les revenus touristiques et à les réinvestir dans le parc. Cette hypothèse s'est partiellement matérialisée avec notamment l'adoption en 2014 d'une nouvelle loi sur la protection, la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique à l'intérieur des aires de conservation, loi présentant des bases réglementaires et légales plus solides. Une agence publique dotée d'une autonomie de gestion renforcée a également été créée en 2011, l'ANAC. Cependant, bien que l'ANAC dispose aujourd'hui d'une autonomie administrative et de gestion satisfaisante, elle n'a pas été dotée d'une complète autonomie financière et décisionnelle. De fait, le comité de pilotage du PNL établi au tout début de la première phase du financement de la KfW en 2001, demeure l'instance décisionnelle et de pilotage des activités du PNL et de sa SZ. Enfin, si la part des revenus touristiques revenant au PNL (64 % selon la clé de répartition) est effectivement réinvestie dans les activités du PNL aujourd'hui, ces revenus sont gérés par la Direction provinciale du tourisme située à Xai-Xai à travers le système de gestion financière de l'État mozambicain (SISTAFE), et non par l'ANAC. Le personnel du PNL doit, pour chaque dépense financée à travers les revenus du PNL, se déplacer à Xai-Xai pour faire approuver et ordonner la dépense.

---

## 5.2. Une stratégie d'intervention cohérente, mais un cadre logique peu détaillé et peu opérationnel

---

### 5.2.1. Un projet aligné avec la stratégie globale de développement du PNL mais certaines activités très peu détaillées

L'insatisfaction de l'AFD sur les propositions de l'étude de faisabilité et les délais très courts pour la présentation au conseil de surveillance ont impliqué un détail limité sur l'ensemble des composantes du projet, en particulier pour les activités relatives à la conservation et la restauration de la biodiversité, au développement du tourisme ainsi qu'au renforcement des capacités administratives du parc.

En ce qui concerne le second axe d'intervention du projet sur le développement de la ZS, les activités proposées dans l'étude de faisabilité ne sont pas non plus détaillées dans le cadre logique du projet. La stratégie d'intervention – planification et mise en œuvre des actions prioritaires du plan – était claire, bien que le calendrier prévoyant des investissements dès la première année ait été peu réaliste. De fait, les activités effectivement mises en œuvre ont été extrêmement limitées : l'essentiel des investissements aura concerné la mise en place du projet d'irrigation communautaire (cf. tableau 8)<sup>77</sup>.

**Tableau 8. Principales actions mises en œuvre dans la ZS sur financement de l'AFD (en euros)**

Activités de développement communautaire	288 784
Mise en place de l'irrigation	238 327
Programme Eau	10 551
Agriculture de conservation (pépinière, etc.)	16 086
Éducation environnementale	23 115

Source : données financières du PNL.

Si le développement de l'irrigation paraît pertinent étant donné le contexte climatique régional, il n'a pas été possible d'établir les raisons pour lesquelles le projet ne s'est pas attaché à améliorer les systèmes de production existants, en particulier l'agriculture pluviale et l'élevage qui en constituent la base (cf. encadré 3), alors que l'étude de faisabilité le proposait en tant que démarche pertinente<sup>78</sup>. Il semblerait que le développement d'alternatives agronomiques est une démarche qui exige davantage de temps et de compétences et dont les effets, contrairement à l'irrigation, ne sont visibles qu'à moyen terme.

De même, alors même qu'un plan de gestion des ressources naturelles était prévu, aucun projet n'a vu le jour dans ce domaine pour favoriser des modes d'exploitation durables. Là encore, la disponibilité en ressources humaines compétentes et les délais nécessaires auront pesé sur un programme qui a démarré tardivement avec l'arrivée de l'assistance technique en avril 2010.

77 Les dépenses de la ligne budgétaire « Développement de la ZS » incluent également des activités d'atténuation des CHF pour environ 20 000 EUR, mais dans le cadre de ce rapport cette activité a été traitée dans la composante protection, conformément à sa place dans les activités du PNL.

78 L'étude de faisabilité proposait de travailler sur la santé animale et sur l'agriculture de conservation.

### **Encadré 3. Les moyens de vie des habitants de la ZS avant la création du PNL**

Les moyens de vie des populations locales reposent sur trois sources principales : l'agriculture (maïs, haricots, arachide), l'élevage (bovins et caprins) et les ressources naturelles, notamment les produits forestiers ligneux (bois de construction ou de chauffe) et non-ligneux (racines et tubercules, miel et fruits sauvages de plantes et d'arbres, ver mopane, noix de marula, herbes pour fabriquer le chaume) et la chasse.

L'agriculture est surtout pluviale, donc aléatoire en climat semi-aride. Toutefois, les producteurs cultivent généralement en saison sèche des petites parcelles qui sont arrosées manuellement et apportent un complément important à la production de la saison des pluies. La production agricole sert essentiellement à la subsistance, les surplus étant rares et leur commercialisation difficile, vu l'enclavement de la ZS.

L'élevage est surtout une source de revenus monétaires, mais les populations les plus pauvres n'en possèdent pas ou peu. Celles-ci dépendent surtout des produits ligneux et non-ligneux qui peuvent être extraits des forêts ainsi que de la chasse, que ce soit pour compléter leur alimentation ou pour générer un revenu monétaire. En période de sécheresse, ces ressources jouent un rôle essentiel pour les populations qui n'ont pas de bétail à vendre.

*Source : BRL, ICS, Impacto (2006).*

Le cadre logique initial manquait par conséquent de clarté et était surtout peu opérationnel. Il laissait par conséquent beaucoup de marges de manœuvre aux personnes responsables de la mise en œuvre. Les activités – et, dans certains domaines, les stratégies – à mettre en œuvre auraient dû être précisées au démarrage et adaptées au cours de la mise en œuvre du projet. Cependant, malgré le manque de détails dans la définition des activités, le projet financé par l'AFD s'est aligné avec la stratégie globale de développement du PNL définie en 2003. La logique d'intervention a su évoluer dans le temps en fonction de divers leviers et facteurs (comme les délais dans la mise en œuvre, les taux d'exécution budgétaires, l'évolution des facteurs de stress y compris des pressions en braconnage). Bien que le cadre logique du projet aurait mérité d'être plus détaillé au niveau des activités, le caractère général du cadre fourni a in fine permis d'apporter une flexibilité dans les financements de l'AFD au fur et à mesure de l'émergence de besoins additionnels du PNL dans le temps. On notera cependant que le manque de clarté dans le cadre logique dénote aussi une faiblesse dans la planification stratégique du PNL et dans l'utilisation des ressources financières dont il dispose. Le financement

de l'AFD a systématiquement été intégré dans une planification budgétaire annuelle du PNL, validée lors du comité de pilotage du PNL. Or, une planification budgétaire pluriannuelle glissante aurait sans doute permis une meilleure structuration des activités en amont et une meilleure capacité de pilotage au cours de la mise en œuvre.

### 5.2.2. Une coordination entre bailleurs de fonds plutôt bonne au niveau institutionnel mais relativement faible sur le terrain

La réussite de ce projet était conditionnée par une étroite coordination et complémentarité entre les financements octroyés par les bailleurs de fonds appuyant le développement du PNL, notamment la KfW, l'AFD et dans une moindre mesure la Banque mondiale à travers le projet TFCA-TD qui comprenait un appui limité au PNL. L'appui de la KfW ciblait le processus de déplacement des populations et l'intervention financée par l'AFD devait venir en complément de ce processus en finançant des activités de développement socioéconomique pour les communautés résidant dans la ZS du PNL. Ces deux interventions étaient complémentaires dans la mesure où une partie des populations de la zone centrale devait être déplacée dans la ZS.

La coordination entre bailleurs de fonds, et plus particulièrement entre l'AFD et la KfW a été bonne, notamment au sein du Comité de pilotage du PNL. Elle a permis un plaidoyer efficace auprès du gouvernement mozambicain qui a contribué par exemple, avec l'appui du projet TFCA-TD financé par la Banque mondiale, à la création de l'ANAC, son autonomie de gestion, le transfert des ressources du PNL, le paiement des salaires des rangers par le Gouvernement et le paiement de la TVA dans le cadre des contrats octroyés.

Sur le plan opérationnel et stratégique, la coordination entre les financements de l'AFD et de la KfW a été réalisée par la PIU au sein du PNL. Elle a permis la mise en cohérence des financements en fonction des besoins prioritaires du parc identifiés sur une base annuelle et des possibilités offertes par chaque bailleur. Plusieurs missions de supervision conjointes (Banque mondiale, AFD et KfW) ont été réalisées au cours des deux premières années de mise en œuvre, mais cette expérience n'a pas été poursuivie par la suite.

Sur le terrain, la coordination a néanmoins été faible entre le volet de déplacement des populations, financé par la KfW, et celui du développement communautaire, financé par l'AFD. Il y a plusieurs raisons à cela. Tout d'abord, l'équipe en charge de ces volets au sein du PNL s'est scindée en deux équipes en 2007, quand le déplacement des populations est devenu un programme à part entière. De plus, le déplacement des premiers villages s'est réalisé hors de la ZS, ce qui a contribué à faire du déplacement de population et du développement de la ZS des problématiques différentes. Le programme de déplacement des populations a finalement

adopté une stratégie de compensation, loin de l'idée de développement socioéconomique qui prévalait au départ et qui était de mise dans la ZS. Les études sur la capacité de charge de la ZS, finalisées tardivement, n'ont pas été utilisées pour analyser la viabilité de l'élevage dans les villages qui accueilleront des familles déplacées de la zone centrale du parc. Le PAC/PNL, de son côté, n'a pas travaillé sur les possibilités de réduction de la pression sur les ressources naturelles, ce qui constituait pourtant une condition importante de l'installation de populations supplémentaires. Il n'a pas non plus tiré les leçons de l'approche partenariale mise en place par le programme de déplacement des populations. Seul, le projet pilote d'irrigation développé dans la ZS constitue un exemple d'échange d'innovation entre les deux programmes.

La coopération avec le projet TFCA-TD financé par la Banque mondiale a par ailleurs été limitée. Le TFCA-TD s'est essentiellement focalisé sur les aspects institutionnels et n'a apporté qu'un appui spécifique très limité au développement du PNL. La Banque mondiale ne participe pas au comité de pilotage du PNL. Les complémentarités avec les initiatives financées par l'AFD et la KfW ont par conséquent porté essentiellement sur la création de l'ANAC et le renforcement du cadre légal mozambicain et sur les aspects de coopération transfrontalière entre le gouvernement mozambicain et le gouvernement sud-africain.

### **5.2.3. Une intervention fondée sur des principes de coopération transfrontalière régissant le GLTP qui se sont redynamisés en cours de projet**

L'un des fondements de ce projet était l'intégration régionale et le développement du GLTP. Ce projet devait s'intégrer dans cette dynamique régionale entre l'Afrique du Sud (PNK), le Mozambique (PNL) et le Zimbabwe (Parc national de Gonarezhou) et contribuer à en renforcer les bases et le contenu. Cette coopération régionale a connu un affaiblissement entre 2006 et 2010 mais s'est relancée depuis, plus particulièrement entre le PNK et le PNL, notamment suite à l'augmentation de la pression du braconnage qui a nécessité une meilleure coordination des stratégies de réponse. Des activités conjointes et coordonnées liées à la protection ont été développées et menées entre le PNK et le PNL depuis 2011, ainsi que des activités liées au développement de produits touristiques conjoints. La coopération avec le PN de Gonarezhou s'est en revanche moins matérialisée.

#### 5.2.4. Un montage institutionnel cohérent avec les besoins des autorités mozambicaines en ce qui a trait à la gestion des aires protégées (AP)

Comme le présente le schéma 1 p.42, le financement de l'AFD a été octroyé au Gouvernement du Mozambique et transféré au PNL à travers la DNAC au sein du ministère du Tourisme (MITUR). La DNAC est devenue en mai 2011 l'ANAC. Les fonds de l'AFD ont été mis à disposition du PNL à travers un mécanisme de caisse d'avance et une reconstitution trimestrielle. En 2008 et dans le cadre du projet, la PPF a signé un accord avec MITUR pour la provision d'une assistance technique pour la gestion administrative et financière de la subvention octroyée par l'AFD. La PPF a par conséquent joué un rôle d'AT à la DNAC. Ce montage était différent de celui utilisé pour le financement KfW qui transitait par la SADC, était ensuite rétrocédé au gouvernement mozambicain et la PPF agissant en tant que maître d'œuvre du projet.

Ce montage institutionnel était cohérent avec la volonté de renforcer les compétences, les capacités et l'autonomie des autorités mozambicaines en ce qui a trait à la gestion des AP. Il a contribué à renforcer les capacités institutionnelles de l'ANAC et du PNL, notamment à travers une responsabilisation de l'administration mozambicaine en charge du PNL, un renforcement de ses mécanismes institutionnels et de ses capacités humaines. Cet appui de l'AFD s'est par ailleurs intégré dans l'appui plus global du projet TFCA-TD financé par la Banque mondiale, dont l'évaluation en 2014 concluait que l'ANAC disposait de capacités encore relativement faibles étant donné sa récente création, mais qu'elle démontrait d'ores et déjà des signes de renforcement notamment avec la nomination d'un directeur national et la promotion d'une culture de gestion par objectifs (Banque mondiale, 2014b, p. 25).

Ce montage a également permis d'équilibrer la relation entre le personnel de l'ANAC et l'AT fourni par la PPF. Les rôles et responsabilités entre l'administration du PNL, l'administrateur du PNL et l'assistance technique de la PPF ont été clarifiés au cours de la mise en œuvre du projet. L'évaluation à mi-parcours réalisée en 2011 identifiait des tensions entre le gestionnaire du PNL et l'AT de la PPF vis-à-vis de leurs rôles respectifs et du niveau d'autorité et d'influence (International Conservation Services, 2011). Cette situation a évolué depuis et les rôles et responsabilités des différents acteurs sont aujourd'hui plus clairs. Le niveau d'autorité a lui aussi été clarifié, l'administrateur du parc disposant de l'autorité administrative et politique de la gestion du PNL et de la PPF fournissant une assistance technique, notamment à la gestion financière et administrative.

Toutefois, les retards constatés dans le déroulement du projet, dont une partie est imputable aux difficultés de mise en œuvre des procédures de passation de marchés et d'attribution des différents contrats, montrent que la stratégie en matière d'assistance technique à la mise en œuvre du projet a sans doute été sous-dimensionnée. En effet, l'assistance technique apportée par la PPF était peu fournie (un AT en tant que manager du PNL en appui à l'administrateur et un AT sur les aspects de protection ; depuis 2014, un AT supplémentaire sur la gestion des opérations), devait gérer les différents financements octroyés au parc (avec leurs procédures) tout en fournissant un appui technique aux divers volets du plan de développement du PNL. En effet, la délégation de la gestion des fonds de l'AFD à la PPF n'a été accompagnée d'aucune augmentation du personnel en charge de la gestion et de l'administration au sein de l'assistance technique apportée par la PPF.

En ce qui concerne plus spécifiquement la composante d'appui au développement de la ZS, l'assistance technique financée par l'AFD n'a pas été intégrée à la PIU, comme cela avait été envisagé lors des réflexions préliminaires. De ce fait, l'AT se retrouvait en charge d'appuyer une composante du projet, mais devait demander à la PIU (cf. schéma 1 p. 42) la libération des moyens permettant de mettre en œuvre les activités correspondantes. Ce montage s'est révélé peu opérationnel et source de retards, d'autant que les personnes responsables des prises de décision n'étaient pas particulièrement sensibilisées aux questions de développement communautaire.

L'une des conséquences de ce montage est que l'AFD s'est retrouvée fortement impliquée dans la gestion au quotidien de ce projet, bien au-delà de ce qui est habituel. Une extraction du temps passé montre qu'entre 2008 et 2015, 457 jours de suivi, réalisés essentiellement par l'agence, ont été imputés à ce projet, dont près de 50 % en 2008 et 2009<sup>79</sup>.

---

79 À titre de comparaison, une extraction de temps passé en phase d'exécution de projet, sur base de projets du secteur CICIP ENVI dont le concours a été octroyé depuis fin 2003 et dont l'état concours est clôturé à ce jour, a donné un temps moyen de 96 jours (25 projets) et un temps moyen corrigé des extrêmes de 80 jours (21 projets). Le temps médian est de 45 jours. Le maximum est de 377 jours. Le personnel reçoit, depuis juin 2011, au minimum le salaire officiel gouvernemental plus une prime de 15 % pour l'éloignement géographique à laquelle s'ajoute une prime de risque de 20 % pour le personnel de protection. Ces grèves ont également conduit à une restructuration des Ressources humaines. En janvier 2012, tous les contrats d'employés du PNL ont été convertis en contrats de long terme avec le Gouvernement mozambicain et alignés sur les grilles salariales officielles du gouvernement. En complément, une prime a été versée sur financement extérieur (AFD, KfW, etc.) afin de mettre à niveau ces nouveaux salaires basés sur cette grille salariale avec les anciens, plus avantageux pour certains employés.

Le financement de l'AFD a été formalisé dans le cadre de la convention de financement signée avec le gouvernement mozambicain le 23 avril 2007. Cette convention spécifiait l'objet du financement, les engagements des deux parties, ainsi que les conditions et modalités de versements des fonds, et de passation des marchés. Cette convention spécifiait également les conditions suspensives au premier versement et les engagements particuliers du bénéficiaire. Les conditions suspensives incluaient :

- Remise à l'Agence d'un courrier du Bénéficiaire confirmant :
  - les orientations du futur cadre légal sur les aires protégées conférant aux parcs nationaux une autonomie de gestion,
  - dans l'attente de la promulgation de la loi, l'autorisation donnée au PNL de disposer de la part des recettes touristiques qui lui revient pour couvrir progressivement ses coûts de fonctionnement.
- Non objection de l'Agence sur le Manuel de procédures ;
- transmission à l'Agence du texte élargissant le comité de pilotage du PNL au directeur provincial du tourisme en tant que membre et à l'Agence en tant qu'observateur ; et
- non objection de l'Agence sur les termes de référence de l'expertise externe pour la zone support.

Ces conditions suspensives au premier versement ont été levées en décembre 2007, excepté la dernière condition relative aux termes de référence de l'expertise externe pour la ZS<sup>80</sup>. Elles étaient réalistes et cohérentes avec le contexte institutionnel de la gestion des AP à cette époque au Mozambique, et finalement peu contraignantes pour le gouvernement. Cependant, le PNL n'a disposé de la part des recettes financières qui lui revenait que bien plus tard dans la mise en œuvre du projet et bien que le texte sur l'élargissement du comité de pilotage ait été élaboré, la direction provinciale du tourisme n'a jamais réellement participé à une réunion de ce comité, dénotant une faible volonté des différentes parties à collaborer ensemble. Par ailleurs, dans le cadre de cette convention de financement, des engagements particuliers avaient été pris, qui ont dans l'ensemble été peu réalisés. Le bénéficiaire s'engageait entres autres à :

---

80 La levée des conditions suspensives (LCS) a été donnée en décembre « à l'exception des activités prévues sous le titre *Projets de développement communautaire de la zone support* », pour laquelle une non-objection spécifique devait être demandée ultérieurement (après ANO de l'AFD sur les TdR de l'AT).

- prendre en charge les droits et taxes liés au projet ainsi que la partie des frais de fonctionnement prévue au plan de financement et non couverte par les financements extérieurs – cet engagement a été en partie réalisé après un plaidoyer important du personnel du PNL et des bailleurs de fonds, notamment en ce qui a trait au recouvrement de la TVA relative aux contrats de travaux en infrastructure ;
- adopter, avant fin 2009, un texte juridique garantissant la personnalité juridique et l'autonomie de gestion du PNL. Cet engagement n'a pas été réalisé, le PNL ne dispose pas à ce stade de personnalité juridique. Il dispose d'une certaine autonomie de gestion mais la capacité de prise de décision demeure au sein du comité de pilotage du PNL ;
- adopter, avant fin 2007, un texte juridique autorisant le PNL à disposer de ses recettes touristiques pour couvrir ses frais de fonctionnement. Le PNL dispose de la part de ses recettes touristiques qui lui revient depuis 2013, cependant ces revenus sont gérés par la direction provinciale du tourisme située à Xai-Xai, ce qui complexifie le système d'utilisation de ces fonds ;
- rétrocéder la subvention à la structure autonome qui aura été créée pour gérer le PNL. La structure autonome n'a pas été créée ;
- réactiver le conseil de coordination du PNL. Il n'a jamais été réactivé. Aucune réunion de ce comité ne s'est tenue depuis 2006 ;
- organiser une évaluation à mi-parcours et en appliquer les recommandations. Cette évaluation a été réalisée en 2011, les recommandations n'ont quant à elles été que partiellement appliquées ;
- soumettre à la non-objection préalable de l'Agence le programme de développement de la ZS. Le plan de gestion de la ZS ne semble pas avoir été soumis à la non-objection de l'AFD, peut-être parce qu'avant cela il aurait dû être approuvé formellement par les autorités mozambicaines, ce qui n'a pas été fait. Les enjeux étaient de toute façon limités dans la mesure où il n'y avait plus de fonds AFD pour financer ce plan, ceux-ci ayant déjà été réalloués vers les infrastructures.

### 5.3. Efficacité et efficacité

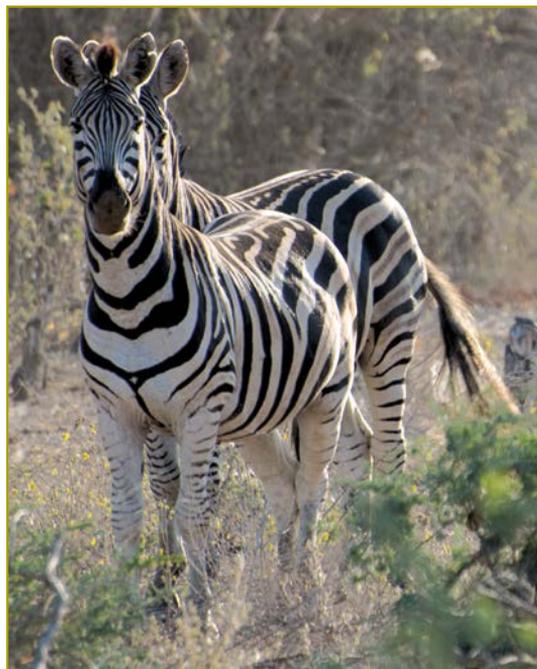
Les différents jugements évaluatifs présentés ci-après sont basés sur les faits et les constats présentés pour les différentes composantes du projet à la partie 4.

#### 5.3.1. Des objectifs et résultats attendus partiellement atteints

##### ▷ a. L'intégrité écologique du PNL conservée mais un système de suivi écologique et de la biodiversité très faible

Le premier résultat attendu était effectivement de protéger l'intégrité écologique du PNL contre des activités illicites et de gérer la faune du PNL. L'intégrité écologique du PNL est aujourd'hui conservée, la faune circule librement entre le PNK et le PNL et est sensiblement en augmentation. Cependant, elle se concentre actuellement sur la frontière avec le PNK et dans la partie nord du PNL et continue par ailleurs à faire face à une pression importante, venant notamment d'un braconnage sans précédent.

#### Photo 5. Zèbres dans le PNL



Crédit photo : Gaétan Quesne (BAASTEL).

En ce qui a trait au suivi de la biodiversité, de recherche et de gestion des données, le résultat attendu était de faciliter et d'encourager la mise en œuvre d'un système de recherche et de suivi écologique et socioéconomique approprié. Les activités ont été limitées au cours de la mise en œuvre du projet de l'AFD et le PNL ne dispose pas aujourd'hui d'un système approprié et effectif de suivi écologique, ni des capacités humaines pour accompagner la mise en place d'un tel système. La grande superficie du parc ne facilite pas la mise en place d'un tel système.

En termes d'éducation environnementale, de sensibilisation et de communication, le résultat attendu était une bonne communication avec les communautés de la ZS et les autres parties prenantes associées au PNL. La contribution du projet financé par l'AFD à ces aspects a été relativement limitée et la communication actuelle avec les communautés est réalisée au travers des différents comités mis en place par le PNL, qui ne permettent pas un véritable dialogue. Par ailleurs, les restrictions d'usage mises en place par le parc, les conflits avec les rangers et la faiblesse de leur réponse lors des CHF ne facilitent pas le travail du PAC. Enfin, tous ses agents n'ont pas le « savoir-être » nécessaire pour travailler avec des communautés rurales, ni les méthodes pour favoriser la participation des habitants. Cet objectif n'est donc pas atteint.

#### ▷ b. Le développement du potentiel touristique limité mais de bonnes avancées en termes légaux et stratégiques

Concernant le développement du tourisme, le résultat attendu était le développement au sein du PNL d'un tourisme-nature durable et d'opportunités récréatives, l'implication du secteur privé et la promotion d'initiatives touristiques communautaires dans et autour du PNL. Le développement du potentiel touristique est demeuré limité au cours de la mise en œuvre de ce projet. Les facteurs ayant limité le développement de ce potentiel touristique incluent les retards dans la mise en place des concessions touristiques, les retards dans le processus de déplacement volontaire des populations de la zone centrale du PNL, une visibilité et une renommée encore limitées du PNL, un faible marketing, un attrait encore limité pour les touristes (infrastructures limitées, concentration de faune dans des zones inaccessibles, produits touristiques limités) et une augmentation de l'insécurité liée au braconnage. La contribution du projet financé par l'AFD au développement du potentiel touristique a concerné l'amélioration de l'offre en hébergement (cinq chalets et quatre campings 4x4) et de l'accueil des touristes. Les opportunités récréatives ainsi que l'implication du secteur privé, limitées aujourd'hui au camp de Machampane, sont également faibles.

Néanmoins, les directives pour la mise en place des concessions touristiques ont été approuvées en 2015 et le PNL dispose d'une vision stratégique de développement du tourisme (PSDT élaboré en 2012). Cette vision est basée sur une collaboration étroite avec le PNK afin

de faciliter l'accès des touristes aux différentes zones du PNL. Il est vraisemblable que l'octroi des concessions et le développement des infrastructures, équipements et services prendra encore quelques années. Les revenus du PNL ne devraient par conséquent pas augmenter considérablement dans les années à venir, ce qui posera probablement des défis en termes financiers pour le PNL à court terme.

### ▷ c. De faibles réalisations en matière d'amélioration des conditions de vie des habitants du parc au regard des ambitions

#### *Un développement socioéconomique de la zone support très en deçà des ambitions*

Cette sous-composante était considérée comme la contribution la plus importante de l'AFD au développement du PNL et avait pour cela été dotée d'un budget de 4,5 M€, dont 1,5 M€ pour de l'assistance technique et 2,5 M€ pour le financement d'AGR dans la ZS.

Le tableau 9 constitue une tentative de comparaison des dépenses réalisées en fonction des lignes budgétées initialement. Il montre qu'à peine un peu plus du tiers du budget disponible a été dépensé. Dans le détail, les dépenses plus particulièrement destinées au financement de projets de développement des communautés de la ZS (AGR) ont un taux d'exécution parmi les plus bas : 290 000 € sur 2,5 M€ disponibles (à peine 12 %). Ces chiffres traduisent la faible efficacité de cette composante<sup>81</sup>.

Cette composante a eu beaucoup de mal à être opérationnelle. Elle a démarré tardivement à cause des difficultés de recrutement de l'assistance technique. Les taux d'exécution budgétaire sont bas les années précédant l'arrivée de l'assistance technique et s'améliorent par la suite. Le PAC commence à fonctionner correctement à partir de 2011 avec le recrutement du staff du PAC, mais le renforcement de capacités est insuffisant et l'assistance technique s'arrête fin 2012. Le plan de développement produit par le PAC avec l'appui de l'assistance technique donne des orientations mais n'est pas opérationnel. Il est peu probable que des projets d'investissement conséquents puissent être mis en œuvre à court terme : aucune dynamique n'a été mise en place pour faire émerger les besoins des populations et le staff ne dispose pas des compétences nécessaires pour faire des propositions techniques. La réallocation du budget vers la composante Infrastructures, en avril 2012, scelle la possibilité d'investir dans la ZS.

---

81 Comme cela a été montré au chapitre 4.3, les autres sources de financement (revenus du PNL, fonds des districts) contribuent faiblement à la mise en œuvre du plan de développement de la ZS et à son développement économique.

Nous remarquerons en outre que les lignes finançant les moyens de travail de la composante (salaires, fonctionnement, moyens roulants et équipements, formation) n'ont guère été utilisées, contrairement au budget général de l'administration du parc et de la PIU. Cela explique sans doute en partie les difficultés matérielles qui ont limité le travail des équipes du PAC. Peut-être faut-il également y voir un manque de planification stratégique par l'équipe de direction du parc envers une zone qui, tout en étant légalement à l'intérieur du parc, ne correspond pas à des priorités en termes de conservation.

**Tableau 9. Comparaison budget/dépenses pour la composante « Développement de la ZS »**

	Budget (2007-2010)	Dépenses (2008-2015)	Différence	Dépensé/budgété (%)
<b>1. Développement de la ZS</b>				
Salaires	206 000	207 635	1 635	101
Fonctionnement hors salaires	260 000	136 769	-123 231	53
Formation	208 000	29 080	-178 920	14
Expertise extérieure plans de gestion	1 000 000	626 013	-373 987	63
Projets de développement communautés	2 500 000	288 784	-2 211 216	12
Véhicules et motos	195 000	0	-195 000	0
Équipements et mobilier	13 000	37 556	24 556	289
Centres d'information communautés	75 000	30 574	-44 426	41
Villa pour expertise extérieure	80 000	309 005	229 005	386
<b>Sous-total 1</b>	<b>4 537 000</b>	<b>1 665 415</b>	<b>-2 871 585</b>	<b>37</b>

Source : AFD et PNL.

L'essentiel des dépenses a concerné l'assistance technique long terme (33 mois) et les différentes missions et études réalisées dans la ZS : appui à la réalisation du plan de gestion de la ZS, éducation environnementale, étude sur la capacité de charge de la zone tampon, etc. Ces études n'ont pas réussi à se traduire en résultats concrets pour le développement économique

et social des populations de la ZS : le plan de gestion de la ZS n'a pas été approuvé ni mis en œuvre ; quant à l'étude sur la capacité de charge de la ZS, elle ne semble pas avoir été utilisée et plusieurs personnes du PNL ne connaissaient pas son objectif.

Cette composante n'a pas non plus produit de résultats en matière de développement des capacités des populations à gérer les ressources dont ils disposent et à dialoguer avec les différentes autorités (PNL, district). Il n'y a eu aucun appui au fonctionnement des comités mis en place par le PNL, ni pour l'utilisation des fonds communautaires ni pour faciliter le dialogue avec le parc ; ces comités servent davantage de courroie de transmission pour le PNL que d'organes de concertation. Rien n'a été fait non plus en matière de planification participative pour que les communautés puissent définir leurs priorités sur la base d'une meilleure compréhension des enjeux. C'est particulièrement regrettable en matière de gestion des ressources naturelles, pour lesquelles des interdictions ont été définies par le PNL, alors que les objectifs initiaux du projet incluaient le développement de la gestion communautaire des ressources naturelles.

L'efficacité de la composante est faible. Le rapport réalisations de terrain/moyens mis en œuvre est d'à peine 0,24, alors que le budget prévoyait un taux de 1,31<sup>82</sup>.

### *Les résultats mitigés du développement des infrastructures routières dans la ZS*

Cette sous-composante est difficile à évaluer. Tout d'abord, les objectifs de l'amélioration des infrastructures routières sont multiples : amélioration de la circulation des touristes, déplacement facilité pour les rangers, désenclavement de la ZS. Même pour les tronçons de route situés dans la ZS, cette distinction n'est pas toujours facile à opérer, comme le montre le cas du tronçon Pafuri-Mapai (cf. section 4.3.7). Ensuite, les résultats obtenus sont très variables selon les tronçons, qui n'ont pas tous bénéficié de la même qualité de réhabilitation. Enfin, il manque une situation de référence à laquelle se référer pour analyser les résultats : ainsi, le tronçon Pafuri-Mapai, sur laquelle on roule plutôt bien, est celui qui avait déjà les routes en meilleur état avant la réhabilitation (BRL, ICS, Impacto, 2006, p. 148). Ce tronçon n'était d'ailleurs initialement pas prévu dans les routes à améliorer (AFD, 2005, p. 4). Rétroactivement, on peut s'interroger sur la pertinence de rénover un tronçon sur lequel on roule déjà bien et de ne pas améliorer le tronçon entre Chimangue au sud et le croisement de Mapai au nord où aucun véhicule ne peut circuler à cause des mauvaises conditions de la piste.

---

82 Les investissements communautaires (projets de développement et centres d'information) sont considérés comme des réalisations, les autres dépenses (AT, salaires, fonctionnement, formation, véhicules, mobilier, etc.) sont considérés comme des moyens.

On peut considérer que l'efficacité de cette composante est faible. En effet, la société chargée de la construction n'a pas réalisé l'ensemble des ouvrages prévus et n'avait pas la capacité nécessaire pour un travail de cette envergure. Le résultat final est un travail de qualité très variable, mais généralement au-dessous des standards préconisés.

Les retards des travaux ont provoqué une augmentation sensible du contrat de supervision des travaux. L'efficacité globale de cette composante est également faible.

▷ **d. Une meilleure implication gouvernementale dans la gestion du PNL et une structure organisationnelle du PNL stabilisée, mais des capacités encore limitées pour mener à bien ses missions stratégiques**

En ce qui a trait au renforcement des capacités administratives du PNL, le résultat attendu était relatif à la provision de services d'appui aux différents programmes de gestion du PNL en termes de personnel, de finance, de passation des marchés et de maintenance des infrastructures et des équipements.

Bien que le PNL dispose d'un effectif presque au complet par rapport aux prévisions, afin de réaliser effectivement ses missions, certains de ses programmes ne bénéficient pas de capacités humaines suffisantes (gestion des CHF et suivi écologique notamment). Par ailleurs, les capacités individuelles demeurent limitées et nécessitent d'être renforcées en fonction des besoins spécifiques à chacun.

L'exécution budgétaire annuelle par le PNL a fortement progressé de 2009 à 2014, et plus spécifiquement à partir de 2012 avec une exécution budgétaire ayant plus que doublé par rapport à celle de 2011. Cette exécution budgétaire a été étroitement liée au projet de l'AFD et à l'exécution de deux gros contrats d'infrastructure. La capacité de gestion financière et de passation des marchés du PNL s'est par conséquent renforcée, même si une marge de progression est encore possible, notamment sur les aspects de planification.

Les capacités et les moyens de l'administration du PNL ont été significativement renforcés au cours de la période de mise en œuvre de ce projet. L'appui de l'AFD a joué un rôle non négligeable dans ce renforcement (fourniture d'équipement spécifique, construction d'un atelier, construction de deux maisons pour le personnel du PNL). Le PNL dispose aujourd'hui d'infrastructures de gestion et de moyens logistiques satisfaisants.

### 5.3.2. Une faible efficacité, mais qui aura permis un accompagnement du PNL sur la durée

L'efficacité du projet a été faible. Cela découle à la fois des résultats mitigés de certaines composantes, des retards accumulés dans la mise en œuvre et de la part accrue des dépenses de fonctionnement dans le budget total<sup>83</sup>. Toutefois, ces retards ont eu pour effet positif un accompagnement sur le plus long terme du PNL. L'accompagnement des processus de développement d'un parc national comme le PNL, qui plus est relativement jeune (six ans à la date de signature de la convention de financement de l'AFD), nécessite en effet des pas de temps assez longs pour mettre en place les mécanismes, structures et capacités minimales nécessaires à ce développement.

## 5.4. Impacts et durabilité

### 5.4.1. Des impacts en termes de conservation satisfaisants bien que peu documentés et soumis à des défis sur le moyen terme

La densité en faune a sensiblement augmenté depuis la création du PNL en 2001, mais est toujours soumise à une forte pression liée au braconnage, concernant notamment les populations d'éléphants et de rhinocéros. Les mesures prises par le PNL et le PNK pour y faire face sont satisfaisantes et commencent à produire des résultats. Cependant, pour que ces résultats soient durables, cette structure de protection et de surveillance doit être maintenue dans le long terme, notamment à travers une implication continue du gouvernement dans la prise en charge des coûts. Le renforcement des capacités logistiques, matérielles, stratégiques et humaines du PNL, en ce qui a trait à la protection, doit être poursuivi. Le nouvel appui prévu de l'AFD au PNL à travers la première composante du projet Aires protégées et préservation des éléphants au Mozambique (APEM) et qui vise au renforcement des capacités des rangers, à l'amélioration des infrastructures et des équipements, et à la collaboration de l'équipe de gestion du PNL avec les autres acteurs impliqués (police, douane, justice, leaders communautaires) s'aligne avec ces besoins (AFD, 2016).

83 Le taux fonctionnement/investissement du budget est de 15 %, celui du projet réalisé, de 30 %. Ce chiffre n'est cependant pas anormal dans un projet de ce type.

Par ailleurs, le PNL devra poursuivre, à court et moyen termes, ses efforts de lutte contre la corruption pouvant toucher son personnel de protection, mais également ses efforts de renseignement et sa collaboration avec le PNK. La loi sur la conservation de la biodiversité de 2014 vise à renforcer ce cadre légal et à le mettre en application, notamment à travers la criminalisation du braconnage. Par ailleurs, l'appui actuel du programme MozBio<sup>84</sup> – programme gouvernemental financé par la Banque mondiale et le FEM – contribuera à renforcer ce système judiciaire (Mozambique Conservation Areas for Biodiversity and Development Project, 2014). Ces éléments devaient concourir à rendre durables les acquis en matière de lutte contre le braconnage.

#### 5.4.2. Des impacts en termes de développement touristique encore limités

Jusqu'à aujourd'hui, le nombre annuel de touristes visitant le PNL est encore limité et le tourisme génère de modestes revenus qui ne peuvent couvrir qu'un pourcentage limité des frais de fonctionnement. Par ailleurs, les revenus directs et indirects générés par le développement du tourisme pour les communautés sont, à ce jour, relativement faibles.

Bien que les projections faites dans la stratégie de développement touristique soient probables à long terme, les revenus du PNL ne devraient pas croître considérablement à court terme. Le développement du tourisme prendra probablement quelques années encore avant qu'il ne génère suffisamment de revenus pour couvrir les frais de fonctionnement du PNL, mais également pour appuyer des activités de développement socioéconomique de plus grande ampleur.

---

84 Le programme MozBio vise entre autres le renforcement du cadre politique et légal pour la gestion des aires de conservation au Mozambique, le renforcement des ressources humaines et des mécanismes institutionnels pour la conservation à travers un appui au MITUR, à l'ANAC et à la BIOFUND, la durabilité financière des aires de conservation à travers des mécanismes de financement innovants (tel que l'opérationnalisation du fonds de dotation de la BIOFUND), et l'amélioration de l'efficacité de la gestion des aires de conservation.

### 5.4.3. De faibles impacts en termes de développement socioéconomique de la ZS

Conséquence directe des modestes résultats de cette composante, les impacts du financement de l'AFD sur le développement économique de la ZS sont extrêmement limités.

#### ▷ a. Les activités génératrices de revenu testées ont un faible potentiel de diffusion

##### *L'irrigation*

Il est difficile de mesurer l'impact des parcelles irriguées sur l'économie des ménages, faute de données. On peut néanmoins assumer que celui-ci est positif sur la sécurité alimentaire des familles, dans la mesure où la production intervient essentiellement en saison sèche au moment où les céréales sont rares et chères. En ce qui concerne le revenu monétaire généré par l'irrigation, il est plus difficile de se prononcer, car les marchés importants sont difficiles d'accès et les producteurs doivent se contenter de commercialiser localement des petites quantités de produits.

En termes numériques, l'impact est limité. L'irrigation touche aujourd'hui 18 villages. Si on compte trente membres par association, cela donne un peu plus de cinq cents bénéficiaires dans la ZS, dont une très grande majorité de femmes. Mais il faut considérer qu'une partie des périmètres irrigués n'est plus fonctionnelle, pour des problèmes de maintenance de pompe et/ou d'organisation de l'association.

De plus, la durabilité des systèmes mis en place n'est pas garantie, comme le montre le nombre élevé de projets à l'arrêt, alors même que le PNL apporte un appui important pour la maintenance des systèmes d'irrigation. Il y a des problèmes, davantage d'ordre organisationnel que technique, qui fragilisent ce type d'investissement collectif (ce qui n'est d'ailleurs pas une particularité des projets d'irrigation du PNL). À terme, il est donc probable que le nombre de systèmes en fonctionnement diminue, réduisant encore davantage l'impact de ce projet sur la production agricole des ménages.

##### *La pépinière*

Ce projet pilote ne semble pas viable économiquement en dehors du soutien du PNL, car il n'y a pas de demande pour les arbres proposés. Beaucoup ne sont même pas plantés par les familles qui les reçoivent. Son impact est donc essentiellement limité aux revenus de la famille qui travaille dans la pépinière. Ses impacts sont circonscrits, sa durabilité est douteuse et en l'absence de marché, les possibilités de diffuser cette action pilote semblent très limitées.

L'impact des activités financées par l'AFD sur les revenus des familles vivant dans la ZS est donc extrêmement modeste et cela pour deux raisons : tout d'abord, l'étendue des activités déployées est minime, de plus la durabilité des projets pilotes n'est pas avérée ; enfin, les possibilités de diffusion de ces projets pilotes semblent très limitées.

Par ailleurs, il est peu probable que le PAC/PNL arrive à mettre en œuvre les autres AGR prévues dans le plan, ni même à développer un travail participatif avec les communautés sur la gestion des ressources naturelles. Sans le financement de l'AFD, le PAC se retrouve aujourd'hui sans moyen de financer de nouvelles actions dans la ZS, mais également avec des moyens de fonctionnement dérisoires par rapport aux besoins d'un travail de concertation avec un grand nombre de communautés<sup>85</sup>.

On peut également considérer que les activités de développement économique mises en œuvre dans la ZS n'ont eu qu'un impact limité en matière de réduction de la pression des systèmes productifs sur la biodiversité. En effet, les systèmes irrigués mis en place sont complémentaires des systèmes de culture pluviale qu'ils n'ont ni modifiés, ni remplacés<sup>86</sup>.

### ▷ b. Des restrictions d'accès aux ressources naturelles qui préservent l'essentiel des activités économiques, mais fragilisent les populations vulnérables

La révision de la délimitation de la ZS a permis de préserver l'accès des habitants aux zones où ils pratiquent habituellement l'agriculture et l'élevage. Il n'y a donc pas eu de perte de ressources à ce niveau. Les changements les plus importants induits par le PNL concernent les ressources naturelles, notamment forestières et fauniques. Même si globalement les ressources forestières sont toujours accessibles, la ZS incluant de larges portions de forêts<sup>87</sup>, leur utilisation est à présent limitée par le PNL. Bien qu'il soit difficile de quantifier l'importance de ces produits dans la sécurité alimentaire et les revenus des populations, il est certain qu'ils jouent un rôle essentiel pour les familles les plus pauvres et lors des sécheresses qui réduisent les récoltes à néant (BRL, ICS, Impacto, 2006, pp. 45-46). Ces limitations contribuent donc à augmenter la vulnérabilité de ces familles ce qui est loin d'être compensé par les revenus distribués par le PNL ou par le tourisme.

85 Le budget en carburant du PAC en 2015 était de 2 000 EUR, sept fois moins qu'en 2012.

86 On pourrait même considérer que l'impact des projets d'irrigation sur l'environnement a été négatif, vu que des ripisylves ont été défrichées pour mettre en place les parcelles irriguées.

87 En l'absence d'étude détaillée sur l'utilisation de ces ressources par les habitants, il est difficile de savoir si une partie des ressources forestières utilisées par les habitants de la ZS est à présent située hors de la ZS.

### ▷ c. Les CHF sont réduits, mais seulement pour les populations protégées par la barrière

L'agriculture est impactée localement par la recrudescence de la faune sauvage, en particulier par les éléphants qui viennent boire à la rivière et détruisent souvent les petites plantations irriguées qui s'y trouvent – c'est le cas des villages situés à la limite au nord de la clôture, comme Panhane, Hassane et Matafula, ainsi qu'à l'extrême nord du PNL vers Pafuri. L'élevage n'est pour le moment pas impacté par la faune sauvage : les carnivores sont peu nombreux et il n'y a pas eu de mortalité anormale du cheptel. Au sud-est de la ZS, la barrière protège efficacement les populations et limite fortement l'occurrence des CHF.

### ▷ d. Infrastructures : des impacts positifs de la clôture mais plus contrastés pour les routes

Il est difficile de chiffrer l'impact sur les CHF de la clôture qui protège les populations du sud-est de la zone support, puisque les données ne sont pas disponibles par village ; mais les témoignages concordent sur une diminution des CHF, en particulier pour les éléphants. La zone protégée par la barrière couvre, selon le PNL, 55 % des habitants et 70 % des terres cultivées de la ZS.

Par ailleurs, en incluant dans la ZS tout le territoire situé au sud-est du PNL, la barrière a permis d'augmenter la surface de pâturage disponible dans cette zone qui concentre, selon le PNL, environ 60 % du bétail de la ZS. Elle peut avoir eu également un effet sur les transmissions de maladies entre le bétail et les animaux sauvages, mais cela est difficile à démontrer faute de données épidémiologiques.

En contrepartie, la clôture limite fortement les possibilités de développement du tourisme communautaire basé sur la vision de la faune sauvage, qui constituait pourtant une des principales stratégies pour le développement économique local.

L'impact des routes sur le développement socioéconomique des populations de la ZS semble, quant à lui, très faible. En effet, la route ne résout réellement la question de l'enclavement que pour les villages proches de Mapai ou de Massingir. Pour les autres, qui vont continuer à traverser à pied ou en barque le Limpopo ou l'Elefantes pour accéder aux infrastructures économiques et sociales, l'impact de cette route sera pratiquement nul.

De plus, la durabilité des réalisations n'est pas avérée. Certains tronçons ont été réhabilités, mais sans que la majorité des parties difficiles (drainage dans les bas-fonds, sols argileux) aient été traitées. Les conditions de circulations sur ces tronçons vont donc se dégrader progressivement

s'ils ne font pas l'objet d'un entretien régulier. Or, aucun mécanisme d'entretien n'a été envisagé avant la réhabilitation des routes, ce qui rend douteuse la durabilité des investissements réalisés.

### ▷ e. Les besoins de renforcement des organisations communautaires n'ont pas été pris en compte

L'absence de stratégie de renforcement de capacité des populations de la ZS n'aura pas permis aux activités réalisées par le PAC/PNL, mises en œuvre selon une approche plutôt classique et descendante, d'avoir un impact sur la capacité d'organisation des communautés locales, sur leur conscience environnementale ni sur leur capacité à négocier avec les différentes autorités. Par exemple, l'approche adoptée en matière de gestion des ressources naturelles, qui n'aura pas permis de négocier des règles entre les populations et le parc, n'aura pas fait avancer les communautés dans la voie de la gestion durable des ressources et de la préservation des écosystèmes.

Une part des revenus générés par le PNL est effectivement redistribuée aux communautés conformément à la loi Mozambicaine. Malgré le manque d'implication du PNL au-delà de la remise des fonds aux comités représentant les populations, les communautés s'organisent pour choisir des projets sociaux ou productifs et gérer l'argent, ce qui constitue un apprentissage important. Les fonds qui reviennent aux communautés sont aujourd'hui relativement faibles et, même s'ils étaient mieux gérés, n'auraient qu'un impact marginal sur le développement socioéconomique de la zone support. Toutefois, il est prévisible que ces montants devront augmenter avec le développement des activités touristiques. Si l'on considère un revenu total du PNL s'élevant à 1 M€ à moyen terme (cf. chapitre 4.2.3), cela signifie 160 000 € annuel de revenus pour les communautés de la ZS, soit, une fois retiré les coûts de fonctionnement des comités, environ 2 500 € par village et par an. Ces montants restent faibles *a priori* par rapport aux ressources des familles et aux impacts des CHF ou des restrictions d'usage des ressources forestières et fauniques, mais pourront permettre de réaliser des projets sociocommunautaires<sup>88</sup>. Le renforcement de la capacité de ces comités, mais aussi des mécanismes de contrôle de la bonne gestion des fonds, est donc plus que jamais une priorité de premier plan.

---

88 Il n'existe pas de données sur les revenus des familles, ni dans l'étude de faisabilité ni dans les documents préparés pour le déplacement des populations. Un revenu annuel de 160 000 € pour la ZS représente 25 à 30 € par famille et par an, ce qui limite les possibilités d'investissements individuels et oriente plutôt vers des investissements collectifs.

#### 5.4.4. Des capacités institutionnelles, techniques et financières renforcées mais une durabilité financière non assurée à court terme

Les capacités institutionnelles, techniques et humaines du PNL ont été partiellement renforcées au cours des années passées et, bien que le renforcement de ces capacités doive se poursuivre dans les années qui viennent, le PNL dispose aujourd'hui d'une structure institutionnelle et organisationnelle en place qui lui permet d'initier une gestion durable du PNL.

Il faut toutefois noter que les structures mises en place pour faciliter le dialogue et la concertation entre le parc et les communautés (comités de village, comités de district, comité du parc) sont faiblement opérationnelles. Faute d'un renforcement adéquat et sur le long terme, elles peinent à remplir leur rôle, que ce soit en matière de gestion des ressources naturelles ou de gestion des 20 % de recettes du parc. Le conseil de coordination du PNL, qui devait être revitalisé dans le cadre du projet de l'AFD, ne s'est jamais réuni depuis 2006. On est loin d'organisations permettant aux populations de participer à la gestion effective du parc.

Les rôles et responsabilités entre le personnel du PNL et l'assistance technique de la PPF sont plus clairs aujourd'hui et le transfert de compétences de l'assistance technique vers le personnel du PNL a été initié à travers une plus grande implication dans la planification technique annuelle et la gestion des plans de travail par département. Cependant la délégation de responsabilités, notamment financière, demeure relativement limitée et l'assistance technique assure une grande partie des tâches de gestion au jour le jour. La question de la durabilité d'un fonctionnement tel que celui-ci peut se poser, notamment en termes de financement de cette assistance technique. Un renforcement de la délégation de responsabilités au niveau des programmes contribuerait à renforcer l'implication et la motivation des coordonnateurs de programmes.

La durabilité financière du PNL est difficile à analyser, en l'absence d'une planification budgétaire disponible pour 2016 et les années suivantes. Cela dit, il est probable que le PNL, en l'absence d'une augmentation significative des revenus issus du tourisme dans les années à venir, soit confronté à des difficultés financières, notamment pour la couverture de ses frais de fonctionnement. L'implication sur le long terme du gouvernement dans la prise en charge des salaires des rangers est par conséquent primordiale. L'opérationnalisation de la Fondation mozambicaine pour la conservation de la biodiversité (BIOFUND), créée en 2011 et à laquelle l'AFD devrait abonder, pourra également permettre de couvrir une partie de ces frais de fonctionnement du PNL.

Enfin, l'AFD a joué, avec les autres bailleurs intervenant dans le domaine de la biodiversité, un rôle important pour l'évolution du cadre institutionnel mozambicain – loi sur les aires protégées de 2014, clarification des mécanismes de mise à disposition des recettes touristiques générées par le parc, mise en place de l'ANAC. Rétrospectivement, il est intéressant de constater que certaines avancées, qui étaient considérées comme des conditions pour le bon déroulement du projet, apparaissent davantage comme des résultats de celui-ci.

---

## 5.5. Valeur ajoutée de l'AFD

---

Ce projet financé par l'AFD a su s'adapter aux besoins du PNL et aux évolutions du contexte. Il s'est par exemple adapté à la non-réalisation de l'hypothèse de couverture progressive des frais de fonctionnement par les revenus générés par le PNL, notamment en finançant une grande partie des frais de fonctionnement du PNL entre 2009 et 2011. Le budget octroyé à la composante du projet relative à l'administration du PNL a été au final environ 3,5 fois supérieur aux prévisions initiales (1,98 M€ contre 581 k€ initialement programmés). Il s'est également adapté à la forte augmentation du braconnage en décidant d'utiliser les reliquats issus du contrat de travaux des routes au profit de la création de l'unité de rangers IPZ. Cette décision de réallocation budgétaire pour apporter une réponse organisationnelle à une priorité urgente de lutte anti-braconnage, mais également diplomatique vis-à-vis du PNK et de l'Afrique du Sud, a donc été pertinente.

Cette flexibilité a été positivement perçue par l'ensemble des acteurs rencontrés, en particulier par les responsables du parc, car cela a facilité une gestion complexe. Cette adaptation a bien entendu nécessité une forte implication du personnel de l'AFD dans la gestion du projet, que ce soit au siège ou en agence, plusieurs révisions budgétaires du projet financé par l'AFD et la signature de cinq avenants à la convention de financement. Cette implication du personnel AFD dans la gestion du projet a été saluée par l'ensemble des acteurs rencontrés.

*A contrario*, l'utilisation opportuniste du financement de l'AFD peut également être perçue comme symptomatique du manque de vision et de programmation stratégiques du PNL et de l'AFD, qui a amené à des résultats décevants, par exemple en matière de développement de la ZS. On aurait pu espérer au contraire que le financement de l'AFD soit un aiguillon qui pousse le PNL à s'investir davantage sur les sujets qui ne concernent pas directement la conservation. L'intervention de l'AFD n'aura pas permis une meilleure prise en compte des questions de développement dans un projet de biodiversité, ni développé une approche originale et reproductible par ailleurs.

Une autre valeur ajoutée importante du financement de l'AFD, est le montage institutionnel qui a mis les autorités mozambicaines en position de maîtrise d'ouvrage. Cela a favorisé une meilleure implication des autorités dans les problématiques de conservation (prise en charge des salaires des rangers notamment), a renforcé la capacité des responsables mozambicains (en complémentarité avec le projet TFCA-TD notamment) et a favorisé un rééquilibrage dans la gestion du PNL.

## 6. Conclusions et recommandations

Ce chapitre résume les principales conclusions de l'évaluation et formule les recommandations qui en découlent. Les recommandations sont présentées en deux parties : les recommandations destinées à l'administration du PNL, organisées par thématique (biodiversité, tourisme, développement communautaire, etc.) et qui visent le développement du Parc du Limpopo ; celles destinées à l'AFD, qui s'intéressent à l'instruction et la mise en œuvre de futurs projets d'appui au développement d'une aire protégée.

---

### 6.1. Conclusions et recommandations pour le PNL

---

#### 6.1.1. La préservation de la biodiversité

L'intégrité écologique du PNL est aujourd'hui conservée mais le PNL devra faire face à des défis à moyen terme et le suivi des effets, en termes de conservation, est limité.

La mission recommande donc de :

**R1. maintenir la structure et les moyens de protection et de surveillance du PNL dans le long terme, notamment à travers une implication continue du gouvernement dans la prise en charge des coûts de protection.** Le renforcement des capacités de lutte anti-braconnage logistiques, matérielles, stratégiques et humaines doit par conséquent être poursuivi. Il en est de même pour les capacités de renseignements, l'application des peines encourues, le paiement des amendes, afin de dissuader au maximum les activités illégales et de braconnage ;

**R2. renforcer le système et les moyens de suivi écologique du PNL pour améliorer le pilotage des interventions du PNL,** leur programmation et assurer une durabilité dans le développement des infrastructures et des activités, notamment en ce qui concerne l'offre et le potentiel touristique. Le système de suivi doit être renforcé à travers : le recrutement d'un expert, la mise en place d'une base de données dédiée, la définition des rôles, des responsabilités et de la fréquence de la collecte des données de suivi, etc. ainsi que l'identification d'espèces indicatrices clés ;

**R3. revoir et renforcer le système de gestion des CHF**, qui fonctionne partiellement aujourd'hui, à travers des formations complémentaires, la mise à disposition des équipements pour les vulgarisateurs et les responsables communautaires et le renforcement de l'unité CHF du PNL ;

**R4.** sensibiliser les communautés sur les objectifs, les intérêts et les effets potentiels des corridors écologiques entre le PNL et le PN de Banhine, et identifier des mesures compensatoires afin d'en faciliter l'adhésion.

### 6.1.2. Le développement touristique

Le PNL possède un potentiel touristique qui pourrait attirer des visiteurs d'Afrique du Sud et plus spécifiquement du PNK. Cependant, le potentiel touristique n'a été que peu développé jusqu'à aujourd'hui. L'octroi et le développement des concessions seront progressifs, tout comme le développement du potentiel touristique, et généreront à court terme des revenus limités ne permettant pas d'assurer l'équilibre financier du PNL. Dans une optique de développer le potentiel touristique, la mission recommande au PNL de :

**R5. sécuriser les accès à l'ouest** du PNL le long de la frontière du PNK et dans le nord du PNL là où sont concentrés les animaux et développer les infrastructures routières afin de faciliter le transit des touristes dans ces zones.

Dans la même optique, **renforcer à court et moyen termes le marketing et la communication grand public**, afin d'améliorer la visibilité et la renommée du PNL, ses attraits naturels et ses infrastructures, et attirer ainsi un nombre croissant de touristes.

### 6.1.3. Le développement de la ZS

Le développement économique de la ZS est une condition de l'adhésion des populations à la mise en place du PNL et aux restrictions que cela impose. La stratégie proposée dans le plan de développement de la ZS est peu convaincante et inaboutie. Les AGR proposées ne sont fondées ni sur un diagnostic approfondi de la diversité des systèmes de production et des stratégies des producteurs, ni sur des discussions avec les populations. En ce qui concerne la gestion des ressources naturelles, le plan offre un cadre qui devrait permettre la définition de règles d'usage, mais n'a travaillé sur la mise en place d'aucune règle, même à titre d'exemple.

Ce plan devait être mis en œuvre par le PAC/PNL avec les fonds de l'AFD. Aujourd'hui, alors que ces fonds ne sont plus disponibles et que les capacités d'action de l'équipe du PAC/PNL sont extrêmement réduites, il devient nécessaire de réfléchir au rôle que peut jouer le

PNL dans le développement de la ZS. Le PNL n'a pas vocation à promouvoir le développement socioéconomique, alors que c'est justement une compétence des districts. En contrepartie, le PNL doit veiller à ce que les options de développement ne nuisent pas à l'intégrité des écosystèmes situés dans le parc. Il y a là matière à la mise en place d'une gestion participative de la ZS incluant les administrations locales, conformément aux principes établis dans la loi<sup>89</sup>.

La mission recommande donc de :

**R6.** changer d'approche, en considérant les services techniques des districts, de la province et les populations comme les acteurs principaux du développement socioéconomique de la ZS. Cela nécessitera de mettre en place des cadres de développement concerté de la ZS incluant ces acteurs, à l'instar de ce qui existe pour le programme de déplacement des populations, et d'établir une feuille de route pour ces instances sur la base des activités faisant consensus. Cette feuille de route pourra être définie à partir des plans de développement des districts et du plan de développement de la ZS, ainsi que de consultations avec les populations.

Il faudra également définir, pour chaque activité établie dans la feuille de route, les responsabilités des différentes institutions. Pour les AGR, ou pour les services sociaux, les services déconcentrés de l'État devront être responsabilisés. Le PAC/PNL, quant à lui, pourra jouer un rôle de facilitateur du dialogue, trouver des fonds pour favoriser le développement des activités prioritaires et garantir le respect des objectifs écologiques pour la ZS. En contrepartie, le PAC/PNL devrait conserver la responsabilité principale pour tout ce qui concerne la gestion des ressources naturelles.

#### ▷ a. Mettre en œuvre des projets pilotes d'activités génératrices de revenus

##### *Renforcer les capacités des acteurs locaux pour développer un tourisme communautaire*

Le PNL considère que le tourisme sera un vecteur essentiel de développement pour les communautés de la ZS. Même si l'on suppose que le tourisme se développe conformément au plan de développement touristique, la capacité des acteurs locaux à tirer profit du tourisme est aujourd'hui très faible, au regard de leur bas niveau de formation, l'absence de maîtrise de l'anglais ou même du portugais, la disponibilité en capital limitée, l'absence de mécanisme d'appui à l'entrepreneuriat : les populations locales auront du mal à occuper les emplois ou à saisir les opportunités d'affaires que créerait le tourisme. Il est fort probable que, à l'instar des structures touristiques existantes, les nouvelles concessions soient gérées par des entrepreneurs

89 Lei No.16/2014, de 20 de junho de 2014, article 7.

sud-africains, qui ont l'expérience et les capitaux nécessaires pour satisfaire une clientèle essentiellement internationale et en partie sud-africaine. Par ailleurs, le développement de l'écotourisme risque d'être contraint par les mêmes facteurs, mais aussi par le potentiel touristique dans une grande partie de la ZS, difficile d'accès et où les perspectives de vision de faune sont limitées.

La mission recommande donc :

**R7. que le PNL fasse du renforcement de capacité des acteurs locaux en matière de tourisme une des priorités de son plan de développement de la ZS.** L'opérationnalisation de cette priorité pourrait inclure : un diagnostic des possibilités d'emploi et des besoins prioritaires en matière de renforcement de capacités des populations locales ; un diagnostic des opportunités d'affaires liées au développement du tourisme, des besoins en formation et services financiers et non-financiers pour que les populations locales puissent les saisir ; une étude de faisabilité des opportunités d'écotourisme déjà diagnostiquées, accompagnées de *business plan* des options les plus porteuses ;

**Il semble par ailleurs important d'investir sur d'autres stratégies que le tourisme pour le développement économique et social de la ZS,** en particulier en renforçant les activités actuelles des populations locales (l'agriculture, l'élevage et la gestion des ressources naturelles). Les recommandations dans ce domaine sont les suivantes :

**R8.** en ce qui concerne les AGR, il paraît réaliste de continuer l'approche de projets-pilotes développée pour l'irrigation, d'autant que les ressources disponibles seront limitées et qu'il s'agira de tester de nouvelles activités ou des innovations au sein d'activités existantes. Dans ces conditions, il sera particulièrement important de mettre en place un système permettant le suivi et favorisant la diffusion des résultats ;

Ces projets-pilotes pourraient cibler en priorité les villages dont les ressources naturelles sont affectées par la création du PNL : c'est le cas des villages qui acceptent qu'une communauté se réinstalle sur son terroir<sup>90</sup>, ou de ceux dont une partie du terroir servira à la création des corridors écologiques<sup>91</sup>.

90 Perte des réserves forestières (transformées en champs pour les villages déplacés) et partage des ressources fourragères.

91 Qui ne doivent plus servir de pâturage aux animaux domestiques à cause des risques sanitaires.

### ***Promouvoir une agriculture durable***

L'extension des projets pilotes d'irrigation se heurte à plusieurs limites : technique d'abord, avec la difficulté de trouver au bord du Limpopo des sites convenant pour l'irrigation ; économique ensuite, avec le coût élevé de l'irrigation, qui rend ce type d'investissement difficilement compatible avec les revenus de la majorité des producteurs ou même les fonds mobilisables au travers des comités villageois ; organisationnelle enfin, puisque c'est là l'une des principales faiblesses relevée dans les projets actuels.

En ce qui concerne l'irrigation, les recommandations sont les suivantes :

**R9.** réaliser un diagnostic approfondi des difficultés rencontrées par les systèmes existants, devant déboucher sur des recommandations opérationnelles pour améliorer leur fonctionnement et pour la mise en place de nouvelles parcelles irriguées. Il s'agira notamment d'analyser : 1) les faiblesses organisationnelles des projets-pilotes mis en place, en lien avec l'hétérogénéité de leurs membres ; 2) les difficultés de maintenance du système irrigué, visant à la mise en place d'un système fonctionnel et indépendant à terme du PNL ; 3) les contraintes économiques, en particulier les débouchés possibles et les modes de mise en marché ; 4) les possibilités d'extension de l'irrigation, en fonction des zones (Limpopo/ Elefantas), selon différentes modalités (schéma actuel amélioré, amélioration de l'irrigation traditionnelle...);

**R10.** définir des modalités d'appui aux groupes d'irrigation existants afin de les aider à surmonter les difficultés auxquelles ils font face. Le PNL devrait contractualiser ce travail avec les services des districts, si ceux-ci disposent des compétences et des moyens nécessaires, ou avec des ONG spécialisées comme Lupa.

L'irrigation ne peut être le seul vecteur d'intensification des systèmes agricoles, vu les contraintes qui limitent son développement. Il est donc nécessaire de travailler à l'amélioration des systèmes pluviaux afin qu'ils contribuent à la sécurité alimentaire tout en ayant un impact limité sur la biodiversité.

La mission recommande donc :

**R11.** de réaliser un travail de recherche-action sur des systèmes de culture pluviale, afin d'analyser leurs éventuels impacts sur les écosystèmes et de rechercher les moyens d'améliorer leur productivité sans augmenter les risques pour les producteurs. Des projets pilotes sur les techniques d'agriculture de conservation, l'amélioration de l'association agriculture élevage – développement de la culture attelée, transfert de fertilité *via* le fumier – semblent

des pistes intéressantes qui pourraient être testées. Des organismes de recherche et des ONG travaillant sur l'agroécologie pourraient être des partenaires pour mettre en œuvre ces projets pilotes.

### **Renforcer la place de l'élevage dans les systèmes de production**

L'élevage joue un rôle essentiel dans les systèmes de production : il permet d'exploiter une partie des écosystèmes non favorable à l'agriculture, fournit des revenus conséquents et peut être mobilisé pour des investissements ou en cas d'aléas climatiques. Son développement est donc une priorité pour lutter contre la pauvreté et améliorer la résilience des systèmes de production. Par ailleurs, la gestion durable des ressources pastorales, dans un contexte d'augmentation de la population – naturel et lié aux déplacements – et d'augmentation de la faune herbivore sauvage, devrait être un sujet extrêmement important à moyen terme<sup>92</sup>.

La mission recommande donc :

**R12.** d'intégrer le développement durable de l'élevage dans les priorités du plan de développement de la ZS. Pour cela, des projets-pilotes de recherche-action pourraient être mis en place, sur le même modèle que ceux de l'agriculture. Parmi les pistes possibles, on peut citer les questions de santé animale, comme préconisé dans l'étude de faisabilité, ou l'accès des plus pauvres aux bovins, comme proposés par le comité de district de Chicualacuala<sup>93</sup>.

### **▷ b. Négocier des règles de gestion des ressources naturelles**

La question des règles de gestion des ressources naturelles ne pourra pas continuer dans le *statu quo* actuel : d'un côté, il y a contradiction entre les règles générales qui sont dans le plan de développement de la ZS et les règles communiquées par le parc aux populations. Par ailleurs, les règles actuelles manquent de clarté et constituent *in fine* un obstacle au développement économique de la ZS et à la préservation des écosystèmes<sup>94</sup>. Enfin, les familles les plus modestes, qui ont peu d'élevage, dépendent fortement de l'exploitation des ressources forestières et fauniques pour compléter leurs revenus, notamment en cas de sécheresse.

92 Le rapport sur la capacité de charge de la ZS indique que la celle-ci peut supporter la charge des animaux domestiques actuellement présents, mais que sa limite est pratiquement atteinte (Rural Consult, 2012 1.1, p. 60). Les herbivores sauvages sont pour le moment peu présents dans la ZS et ne concurrencent pas encore les animaux domestiques.

93 Le rapport sur la capacité de charge de la ZS (Rural Consult, *ibid.*) formule également des propositions pour le développement durable de l'agriculture et de l'élevage. Il a malheureusement été terminé fin 2012, quand le PAC/ PNL n'avait plus les moyens d'intégrer cela dans les réflexions sur les priorités de développement.

94 Par exemple, le développement de l'artisanat – souhaitable si le tourisme prend son essor – est-il compatible avec la règle de n'utiliser les ressources naturelles qu'à des fins non commerciales ?

Il est donc essentiel que le PAC/PNL favorise l'établissement de règles concertées de gestion des ressources naturelles, qui garantissent à la fois le bon fonctionnement des écosystèmes et des revenus aux populations. Les instruments légaux existent pour cela avec les plans de gestion qui permettent, sur la base des objectifs généraux de l'aire de conservation, d'établir les normes d'usage des ressources naturelles<sup>95</sup>.

La mission recommande donc de :

**R13. réaliser un diagnostic participatif des utilisations, par les populations du parc, des ressources faunistiques et des produits forestiers non ligneux**, de façon à 1) établir leur rôle dans la sécurité alimentaire, la génération de revenus et la résilience des habitants ; 2) connaître les règles communautaires de gestion et d'accès à ces ressources. Il conviendra de compléter ce diagnostic avec une analyse de l'état de ces ressources à l'intérieur de la ZS, des risques de surexploitation et des mesures susceptibles de favoriser une gestion durable ;

**R14.** mettre en place, sur la base des diagnostics, des mécanismes de négociation entre le PNL et les populations, représentés par leurs comités, afin d'établir des règles de gestion pour les ressources les plus importantes pour les habitants de la ZS. Ce processus devra être appuyé par des ONG spécialisées dans la gestion communautaire des ressources naturelles afin d'accompagner les structures de concertation qui n'ont pas été préparées à jouer ce rôle ;

**R15.** enfin, pour toutes ressources pour lesquelles des règles de gestion ont été établies, le PNL devra mettre en place un système de suivi de la ressource, qui permettra d'évaluer la durabilité des modes d'exploitations mis en place.

### ▷ c. Impliquer les communautés dans la résolution des CHF

La faune sauvage menace fortement les cultures, en particulier celles de contre-saison, des populations non protégées par la clôture, renforçant par là leur vulnérabilité à l'insécurité alimentaire. Les CHF augmenteront dans les années à venir au nord de la clôture si le repeuplement faunistique du PNL se confirme. Les pressions politiques qui ont abouti à la réalisation de la clôture dans le sud-est du parc montrent bien l'importance que les populations attachent à la résolution de ces conflits, qui est également une des clés de l'acceptabilité du parc. Le projet du PNL d'étendre la clôture jusqu'à la limite nord du PNL paraît peu réaliste au regard des sommes nécessaires à sa réalisation.

<sup>95</sup> Les modèles de gestion des ressources naturelles mis en place dans la ZS pourraient servir pour le GLTFCA, où l'exploitation durable des ressources naturelles, en dehors des aires de conservation, constitue un défi important.

La mission recommande donc de :

**R16.** renforcer la capacité d'intervention des rangers, afin qu'ils puissent être présents dans les vingt-quatre heures qui suivent le signalement d'un CHF (cf. R3) ;

**R17.** améliorer la connaissance des moyens permettant aux populations de faire fuir les animaux qui s'approchent des villages ou des cultures<sup>96</sup>.

#### ▷ d. Renforcer la capacité des habitants à participer au développement du parc

La participation des habitants du parc à son développement était l'un des objectifs du plan de gestion et de développement du PNL (LNP, 2003), mais également du financement de l'AFD<sup>97</sup>. Cet objectif n'a pas été corrélé à une stratégie de renforcement des capacités des populations et l'assistance technique n'a pas su – ou pu – renforcer suffisamment les équipes en matière d'approche participative et d'organisation communautaire. Toutefois, les occasions de renforcer les capacités des habitants existent toujours, que ce soit en matière d'utilisation des 20 % de fonds redistribués par le PNL ou de définition de règles de gestion des ressources naturelles ou d'AGR.

La mission recommande donc de :

**R18.** renforcer les compétences des équipes du PAC/PNL en matière d'approche participative et de renforcement de capacités ;

**R19.** prévoir systématiquement pour toute activité à mettre en œuvre l'intervention d'une ONG chargée de renforcer les capacités des populations et de leurs organisations. Cela implique de réorienter le fonctionnement du PAC/PNL davantage vers la planification et la facilitation des processus que vers la mise en œuvre directe des activités.

Cette stratégie s'appliquerait à l'ensemble des recommandations évoquées *supra*.

**R20.** Engager une stratégie favorisant l'apprentissage à partir des projets-pilotes mis en place.

96 Des missions visant à former les populations à la gestion des CHF ont été menées sur financement de l'AFD mais cette gestion communautaire a été par la suite abandonnée par le PNL, pour une gestion des CHF confiée uniquement à des rangers.

97 Le plan de gestion et de développement du PNL fixe les objectifs suivants : 1) la compréhension, par la population, de l'intérêt du maintien d'un parc et de sa biodiversité ; 2) l'utilisation efficace, par les communautés concernées, de la part du revenu généré par le parc, qui leur revient de droit ; et 3) à terme, la participation des populations à la gestion du parc par le biais d'un conseil de gestion, mis en place une fois le parc doté de personnalité juridique.

#### 6.1.4. Le renforcement de capacités de l'administration

Le plan de gestion et de développement de 2003 du PNL est échu depuis 2008 et n'est donc plus à jour vis-à-vis du contexte local et national et des pressions et défis auxquels fait face le PNL.

La mission recommande donc de :

**R21.** renforcer la vision stratégique du PNL, avec notamment une mise à jour plus régulière du plan de gestion et de développement, basé sur une approche plus participative, notamment avec les communautés locales, et la mise en place de plans d'affaires bisannuels ou trisannuels.

Les capacités institutionnelles, techniques et humaines du PNL ont été partiellement renforcées au cours des années passées, mais certaines compétences manquent encore dans la structure organisationnelle du PNL pour mener à bien ses missions.

La mission recommande donc de :

**R22.** renforcer les moyens humains mobilisés pour le suivi écologique, ainsi que pour la gestion des CHF, élaborer et mettre en œuvre un programme de renforcement des capacités pour renforcer la motivation du personnel et son implication dans la gestion du PNL.

Dans l'optique d'assurer sa durabilité financière, la mission recommande au PNL :

**R23.** d'identifier des sources de financement plus durables, stables et prévisibles dans le temps, notamment à travers des fonds fiduciaires, pour couvrir, par exemple :

i) les frais de fonctionnement récurrents qui ne seraient pas encore couverts par les revenus générés ;

ii) les actions de suivi au jour le jour ;

iii) l'engagement sur le long terme des communautés, les processus de sensibilisation et de résolution des conflits ;

iv) la formation continue du personnel pour répondre à des besoins spécifiques ;

v) le plaidoyer politique, la mise en réseau et la coordination de processus de long terme ;  
ou encore

vi) le suivi écologique et les activités de recherche de long terme, qui ont été un peu laissés de côté jusqu'à présent et qui pourraient mieux informer et mesurer l'effectivité et les impacts des efforts de conservation.

### 6.1.5. Le pilotage du PNL

La vision stratégique du PNL est limitée, ce qui ne facilite pas le pilotage des interventions et la gestion des différentes sources de financement du PNL.

La mission recommande donc au comité de pilotage du PNL de :

**R1. Valider à court terme une vision plus stratégique** pour le PNL, qui définit les piliers et les objectifs stratégiques, les résultats à atteindre à un horizon de cinq ans, et identifie les activités pertinentes à mettre en œuvre et les moyens à mobiliser.

La part des revenus touristiques revenant au PNL est effectivement réinvestie dans les activités du PNL aujourd'hui, toutefois ces revenus sont gérés par la direction provinciale du tourisme située à Xai-Xai, à travers le SISTAFE, et non par l'ANAC.

La mission recommande donc de :

**R2. réaliser un plaidoyer pour que le PNL dispose via l'ANAC des revenus touristiques qui lui reviennent et puisse utiliser le SISTAFE.**

Le développement de la ZS ainsi que les déplacements de populations présupposent de travailler avec différents services de l'État et nécessite une coordination interministérielle.

**R3. Inclure les principaux ministères clés** (le ministère de la Terre, de l'Environnement et du développement rural – MITADER et le ministère de l'Agriculture) dans le comité de pilotage.

---

## 6.2. Conclusions et recommandations pour l'AFD

---

Ce projet d'appui au développement du PNL permet également d'identifier un certain nombre de recommandations opérationnelles et stratégiques pour l'AFD, dans l'optique de futurs appuis à la création et/ou développement d'un parc national.

### 6.2.1. Instruction et définition du projet

L'instruction par l'AFD n'a pas permis le montage d'un projet complètement cohérent et qui détaille les activités à réaliser, l'étude de faisabilité semblant avoir été en décalage avec les attentes des parties prenantes du PNL sur le financement du plan de développement du Parc du Limpopo, ce qui a amené à n'utiliser que marginalement ses propositions.

L'équipe émet les recommandations suivantes, qui s'inscrivent dans le cadre du cycle actuel de formulation de projet de l'AFD<sup>98</sup> :

**R1.** prévoir en amont de la faisabilité externe, avant ou après la validation de la FIP en comité d'identification, de mandater une expertise externe ponctuelle pour réaliser un travail de pré-diagnostic stratégique, institutionnel, opérationnel et technique. Ce travail intégrerait par ailleurs une étape de validation par l'ensemble des parties prenantes. Il permettrait ainsi de poser des bases solides pour l'élaboration des TdR et la réalisation de l'étude de faisabilité externe.

**R2.** Les TdR de l'étude de faisabilité doivent hiérarchiser les objectifs et les attentes des partenaires, en précisant par exemple les éléments du projet qui doivent être définis à ce stade et ceux qui pourront l'être au démarrage du projet.

**R3.** Intégrer dans l'étude de faisabilité externe :

- un diagnostic institutionnel et organisationnel de la structure du parc ciblé afin d'en identifier les priorités, les besoins, les capacités d'absorption et de définir un plan de développement organisationnel et institutionnel adéquat. Le diagnostic institutionnel doit par ailleurs couvrir l'ensemble des institutions-clés afin de prévoir des appuis permettant à chacun de jouer son rôle dans le projet ;
- une analyse des hypothèses qui fondent le plan de gestion et de développement du parc et la proposition de scénarios de développement et de financement réalistes ;
- les TdR détaillés pour le recrutement de l'assistance technique permettant de lancer le processus de recrutement avant octroi ou avant la levée des conditions suspensives, et ce, afin d'éviter tout délai dans la mise en œuvre du projet.

Le montage institutionnel reposant sur la PIU en place était pertinent, mais l'absence de renforcement de l'assistance technique sur place a généré des dysfonctionnements sur la gestion financière et les appels d'offre au cours des premières années.

L'AFD s'est par ailleurs retrouvée fortement impliquée dans la gestion au quotidien de ce projet avec 457 jours de suivi entre 2008 et 2015 dont près de 50 % en 2008 et 2009. À titre de comparaison, une extraction de temps passé en phase d'exécution sur un échantillon

98 Celui-ci comprend : 1) une phase d'identification y compris un aide-mémoire d'identification et une première version de la fiche d'identification de projet (FIP), et 2) une phase d'instruction y compris la faisabilité (rapport de faisabilité externe, aide-mémoire de faisabilité, fiche de présentation de projet – FPP) et une évaluation *ex ante* (fiche environnementale et sociale – FES, aide-mémoire d'évaluation, analyse et avis développement durable – AADD, et FPP enrichie).

de 25 projets a donné un temps moyen de 96 jours et un temps moyen corrigé des extrêmes de 80 jours (21 projets).

**R4.** Bien évaluer l'accompagnement nécessaire en termes de renforcement des compétences sur les aspects de passation des marchés et de gestion financière et prévoir des financements et une assistance technique correspondant aux besoins de renforcement techniques et administratifs.

Par ailleurs, le fait que l'assistance technique à la ZS ne soit pas intégrée à la PIU a généré des difficultés opérationnelles. Cela n'a pas non plus permis de peser sur les logiques portées par les acteurs de la conservation qui ont défini les priorités stratégiques pour le développement du parc.

**R5.** S'assurer que le montage institutionnel et financier donne à l'assistance technique les moyens et le mandat de réaliser les activités qui lui incombent et de peser sur les orientations stratégiques et opérationnelles du développement du parc.

Les hypothèses retenues pour fonder l'appui financier au PNL ont été en décalage avec les besoins du PNL et se sont révélées exagérément optimistes pour ce qui est de la capacité à générer des recettes propres grâce au tourisme.

**R6.** La justification de la viabilité et du financement d'un projet ne doit pas reposer uniquement sur des objectifs peu réalistes d'autofinancement d'un parc mais avant tout sur une analyse plus poussée des avantages économiques et sociaux générés par le parc qui justifient un transfert budgétaire de la part de l'État. Cette analyse doit permettre une meilleure articulation entre les différentes modalités de financement y compris les ressources propres, les budgets extérieurs et les transferts budgétaires de l'État.

Le projet s'est centré sur le PNL et n'a que peu pris en considération les autorités administratives qui ont pour mandat d'intervenir sur le développement des territoires dont fait partie la ZS. Cette stratégie s'est montrée inefficace dans la mesure où le développement de la ZS est secondaire pour le PNL par rapport à la gestion de la biodiversité dans la zone centrale, alors que les autorités locales considèrent que cette responsabilité leur incombe.

**R7.** Prévoir dans le projet des appuis spécifiques pour que les administrations et autorités locales concernées par le parc puissent jouer leur rôle et les inclure dans le comité de pilotage afin de faciliter le dialogue intersectoriel et interinstitutionnel.

La complexité des changements légaux et institutionnels a été sous-estimée. L'approbation des textes de lois ou des décrets permettant de modifier le cadre institutionnel de la gestion de la biodiversité prennent du temps, d'autant plus que le programme, centré sur des actions au niveau du parc, ne disposait guère de moyens pour faire avancer ces questions au niveau central.

**R8.** Définir si les changements envisagés au niveau national (comme des modifications légales et institutionnelles, par exemple) seront portés par l'AFD à travers son personnel spécifique (agence et siège) et son implication dans des actions de plaidoyer et de dialogue institutionnel, ou doivent faire l'objet d'une assistance technique spécifique au niveau d'un ministère (AT conseiller du ministre, assistance technique perlée, en appui à la maîtrise d'ouvrage, etc.).

La réussite du projet dépendait de plusieurs hypothèses qui demandent des temps longs de maturation, comme par exemple le repeuplement par la faune, les bénéfices associés à la conservation des écosystèmes, le développement de nouveaux modèles d'exploitation des ressources naturelles ou encore l'adoption d'un nouveau cadre légal.

**R9.** Comme d'autres bailleurs (la GIZ, la KfW...), l'AFD devrait financer des projets/programmes dont la durée soit adaptée aux objectifs recherchés (10 à 15 ans) avec des évaluations intermédiaires, plutôt que des projets de 5 ans avec d'hypothétiques (et problématiques) deuxièmes phases. Mobiliser des outils financiers multi-tranches phasés.

### 6.2.2. Mise en œuvre du projet

L'AFD n'a pas su reproduire dans le cadre d'un projet biodiversité les approches de développement local dans lesquelles elle possède une forte expérience. Une hypothèse pour expliquer cela est le manque d'implication des divisions techniques en charge du développement rural sur ce projet. Jusqu'à la création de la division Agriculture, développement rural, biodiversité (ARB) en 2012, aucun temps n'a été passé sur le projet par le département du développement rural.

**R10.** L'AFD doit disposer d'incitations internes afin de favoriser les travaux interdisciplinaires et mobiliser les différentes expertises internes existantes en son sein, indépendamment du périmètre des équipes sectorielles.

Les objectifs stratégiques de l'intervention de l'AFD ont été perdus de vue au profit de la réponse aux besoins immédiats du PNL.

**R11.** Prévoir des modalités et des moyens pour la mise à jour des plans de développement/de gestion de parcs lorsque ceux-ci deviennent obsolètes et ne jouent plus leur rôle d'orientation stratégique du projet.

## 7. Leçons apprises

### 7.1. Les défis de la construction d'un parc national

Un parc national (PN) est un espace protégé créé par l'État pour sauvegarder des patrimoines naturels et culturels reconnus comme exceptionnels, sur lequel l'État met en place une organisation visant à les préserver et à les gérer.

#### 7.1.1. La construction d'un territoire

La constitution d'un PN est d'abord le défi de la constitution d'un territoire particulier au sein de son environnement, géré selon des règles qui diffèrent de celles des territoires avoisinants. Or, les parcs nationaux continuent à appartenir à des espaces administratifs. La constitution de ces règles, dans le respect des attributions de chaque institution, nécessite des espaces de dialogue et de concertation.

Par ailleurs, les PN sont souvent indissociables de la présence de communautés humaines qui ont marqué de leur empreinte la diversité biologique et les paysages de ces territoires, notamment par le pastoralisme et la gestion forestière, et ont contribué à façonner un équilibre original, capable de satisfaire les besoins des populations locales tout en respectant leur environnement.

La prise en compte des besoins des populations résidentes dans le parc – développement économique, infrastructures sociales, désenclavement – peut entrer en contradiction avec les objectifs de préservation de l'environnement. Cela justifie généralement la réalisation d'un zonage, qui permet de différencier à l'intérieur du parc des zones – appelées cœur de parc – dédiées à la préservation de la biodiversité et où les activités humaines sont généralement limitées. Le reste du parc est un espace de développement d'une économie durable, fondée sur la préservation et la valorisation économique du patrimoine naturel, culturel et paysager.

La création d'un parc national suppose un *projet de territoire* à long terme, fondé sur une vision partagée entre les différents acteurs institutionnels qui y interviennent et les habitants qui y vivent et y exercent une activité économique. Le projet de territoire est tout particulièrement important pour les zones habitées où il doit permettre de trouver des compromis entre les différents acteurs afin de mettre en cohérence des objectifs souvent contradictoires.

Dans le cas du PNL, le plan de gestion et de développement de 2003 fait office de projet de territoire, dans la mesure où il propose une vision intégrée du développement du parc, basée sur un zonage de son territoire. C'est la volonté d'y associer les autres acteurs du territoire – et la méthode pour le faire – qui auront fait défaut le plus souvent, transformant ce plan en un document essentiellement interne au PNL, qui n'engage aucune autre institution. Ce document est d'ailleurs resté en grande partie inappliqué, en particulier dans sa volonté d'associer les populations locales aux mécanismes de gestion du parc. Conséquence de cela, le PNL a tendance à restreindre progressivement ses actions au cœur du parc au détriment de la ZS, et à la biodiversité ou aux moyens d'assurer la viabilité économique du parc, au détriment du développement des populations et de leurs activités économiques.

Quant aux autres acteurs, ils continuent leurs activités sans tenir compte de ce plan de gestion et de développement. C'est particulièrement vrai pour les autorités locales, dont la vision, davantage axée sur les opportunités de développement, ne s'accorde guère avec les exigences de conservation du PNL. Elles continuent à intervenir sur la partie de leur territoire inclus dans le PNL comme si celui-ci n'existait pas et sans aucune référence au plan de gestion et de développement du parc ou à son plan de gestion de la ZS. Pire, certains considèrent que la ZS faisant partie du PNL, ils n'ont plus besoin d'y investir dans les infrastructures socio-économiques. Cela caractérise un manque de clarté sur les modalités de partage des compétences entre autorités locales et autorité du PNL.

C'est vrai aussi pour les communautés villageoises, dont les besoins et les projets n'ont guère été pris en compte – exception faite du réaligement de la ZS et de la construction de la clôture, dans le sud-ouest de la ZS – dans les planifications réalisées, en particulier dans le plan de gestion de la ZS. Elles n'adhèrent pas à la création du parc. Subissant les inconvénients du parc bien plus que bénéficiant de ses avantages, la population perçoit le parc comme une imposition de l'État dont elle peine à comprendre les motivations. Avec la mise en place de la clôture destinée à protéger de la faune sauvage les habitants du sud-est de la ZS, ceux-ci ont tendance à considérer que la clôture marque la limite du parc et donc qu'ils sont en-dehors et n'ont plus à en subir les règles. Cela apparaît également dans le discours de certains fonctionnaires du parc, nommant « le Parc » ce qui n'est en réalité que le cœur du parc.

Le projet de territoire ne peut être porté par l'ensemble des acteurs du territoire que si ceux-ci participent également au pilotage de sa mise en œuvre. Or, la gouvernance du PNL – la PIU et le comité de pilotage – réside encore aujourd'hui, près de quinze ans après sa création, dans les mains des seules institutions publiques liées à la gestion des aires protégées et des bailleurs

de fonds qui les soutiennent<sup>99</sup>. L'instance chargée de la concertation avec les populations et les autorités locales (le Conseil de coordination du PNL) ne fonctionne pas et le Conseil de gestion qui devait le remplacer n'a pas été créé.

### 7.1.2. La construction d'une institution

Selon Conservation Finance Alliance (2013), le développement d'un parc national comporte quatre étapes principales. Le schéma en Annexe 13. Etapes de développement d'une aire protégée et besoins en financement – illustre sous la forme d'un diagramme ces quatre phases de développement et les besoins financiers correspondant à chacune de ces phases. Ces besoins sont évolutifs dans le temps, tout comme les priorités et les activités à mettre en œuvre au fil du temps. Les activités et priorités standards associées à ces phases de développement sont présentées à l'annexe 14, «Evolution des activités et des priorités standards associées aux quatre phases de développement d'une AP ». Il est possible de rattacher l'évolution et la structuration du PNL, de sa création à son niveau de développement actuel, à ces quatre phases de développement (cf. tableau 10).

La création d'un parc national est donc une affaire de long terme, qui demande des investissements dans différents domaines (développement communautaire, préservation de la biodiversité, éducation environnementale, recherche). La cohérence entre les différents investissements et programmes est, comme le montre bien le cas du PNL, essentielle pour pouvoir passer d'une phase à une autre, en particulier pour pouvoir avancer sur la voie de l'autonomie financière du parc.

Pour fonctionner, le PN a besoin d'une administration compétente, mais aussi d'un cadre légal adapté. Au Mozambique, à la création du PNL en 2001, il a fallu mettre en place une administration à partir de rien, ce qui n'a été possible que grâce à l'assistance technique fournie par la PPF et au financement de la KfW. Un des défis les plus importants consistait alors, et consiste encore aujourd'hui malgré les progrès accomplis, à développer les compétences nationales dans le domaine de la conservation, mais aussi du développement communautaire. En ce qui concerne le cadre légal, il était à l'époque peu adapté à la réalité des parcs nationaux au Mozambique (par exemple, il ne prévoyait pas la présence d'habitants, alors que c'est le cas de pratiquement tous les parcs du Mozambique) et peu propice aux modèles de gestion basés sur le développement de l'activité touristique. Créer et renforcer les capacités humaines, changer les cadres légaux et institutionnels sont des éléments essentiels qui demandent du temps et des stratégies spécifiques.

<sup>99</sup> La direction provinciale du tourisme a été invitée aux comités de pilotage du PNL (c'était une condition suspensive du financement de l'AFD) mais n'a jamais participé.

**Tableau 10. Situation du PNL dans les phases d'évolution d'un parc**

Phase	Description des étapes associées à chaque phase de développement	Situation du PNL
<p><b>Phase d'identification et d'établissement</b></p>	<p>L'AP est légalement établie, mais sa gestion est à ce stade peu structurée et peu active. Les bases institutionnelles et opérationnelles de l'aire protégée sont établies mais pas réellement stabilisées et nécessitent un renforcement considérable.</p>	<p>Le PNL s'est situé dans cette phase entre 2001 et 2004 et, par conséquent, avant la formulation du projet de l'AFD. Cette phase a inclus l'établissement du comité de pilotage du PNL, l'établissement de la PIU, la mise en place de bureaux temporaires du PNL à Massingir, l'établissement d'une unité de rangers, la construction d'une zone clôturée pour la réintroduction de la faune, l'élaboration d'un manuel de procédures, la définition des lignes directrices pour l'élaboration du plan de gestion et de développement, le développement de lignes directrices pour la préparation du programme de déplacement volontaire des populations, et le développement du premier plan de développement des infrastructures de gestion et des infrastructures touristiques.</p>
<p><b>Phase opérationnelle précoce</b></p>	<p>Le premier plan de gestion est élaboré et les capacités de l'équipe de gestion sont renforcées. Les bases institutionnelles et opérationnelles de l'AP sont structurées et renforcées ; cependant la majorité des financements viennent de sources extérieures et des renforcements de capacités individuelles, institutionnelles et systémiques additionnelles sont nécessaires.</p>	<p>On peut estimer que le PNL est entré dans cette phase en 2003-2004 avec l'élaboration de son plan de gestion et de développement. Son développement se situait par conséquent dans cette phase lors de la formulation du projet de l'AFD. Plusieurs campagnes de réintroduction d'animaux ont été réalisées entre 2004 et 2006 dans l'enclos au sein de l'AP qui a été ouvert vers 2006, 50 km de barrière ont été supprimés entre le PNK et le PNL en 2006 afin de faciliter le déplacement naturel des animaux dans le PNL, l'ouverture de la frontière entre le PNL et le PNK en 2005. Cependant, les capacités individuelles, organisationnelles et institutionnelles du PNL devaient être appuyées. L'implication du gouvernement était minimale et les frais de fonctionnement du PNL devaient être couverts par des sources de financements extérieures, les revenus générés étant nuls à cette époque. Le PNL est demeuré dans cette phase jusqu'à la fin du projet de l'AFD avec i) le remplacement d'équipements et de moyens de transport notamment en 2009, ii) la construction de certaines infrastructures clés du PNL telles que les routes, la barrière ou encore l'atelier, iii) les activités de développement socio-économique pour les communautés, et iv) la promotion du tourisme avec notamment l'élaboration de la stratégie de développement du tourisme en 2012.</p>

...

...

Phase	Description des étapes associées à chaque phase de développement	Situation du PNL
<p><b>Phase de consolidation</b></p>	<p>Les capacités de gestion, ainsi que les cadres opérationnels et institutionnels sont en place, structurés et clairs. La grande majorité des activités et services clés de l'aire protégée est réalisée et mise en œuvre. L'AP commence à générer ses propres ressources financières et l'implication du gouvernement augmente. Cependant, un manque financier demeure et les capacités internes sont toujours insuffisantes et doivent être renforcées alors que plusieurs menaces et pressions qui portent sur la biodiversité ne sont pas entièrement couvertes.</p>	<p>On peut estimer que le PNL vient d'entrer dans cette phase de développement. Sa structure institutionnelle et opérationnelle s'est stabilisée et un meilleur équilibre dans les rôles et responsabilités entre le personnel du PNL et l'assistance technique de la PPF s'est mise en place. Le PNL a restructuré ses RH et son organigramme s'est affiné. L'implication du gouvernement s'est considérablement améliorée avec la prise en charge des salaires de protection, la création de l'ANAC, le refinancement de la TVA sur les contrats de travaux et une forte implication institutionnelle et financière dans le déplacement des populations. Sa structure de protection, avec notamment la création de l'unité IPZ, et ses infrastructures et équipements de protection se sont renforcés (base de rangers de Mapai, véhicules, équipements pour les rangers). Ses structures d'accueil ont également été partiellement renforcées (centre d'accueil de Massingir et de Giriyyondo, camping, chalets, infrastructures routières sur l'axe Giriyyondo-Massingir). Ses infrastructures administratives sont consolidées (bureaux du PNL, logements, atelier). Le financement de l'AFD a par conséquent contribué au passage du développement du PNL à cette phase de consolidation.</p>
<p><b>Phase de développement à maturité</b></p>	<p>Il s'agit de la phase stabilisée de son développement. L'AP est en mesure de sécuriser des ressources financières durables et prévisibles et son gap financier annuel est limité au minimum. Ses capacités internes sont fortes et les principales menaces qui portent sur la conservation et la biodiversité sont minimes.</p>	<p>La phase de consolidation n'est pas encore terminée. Le renforcement des capacités individuelles du PNL doit se poursuivre. Son plan de gestion et de développement de 2004 n'a toujours pas été mis à jour et le PNL dispose d'une vision stratégique limitée à court et moyen termes. Ses besoins financiers en termes d'investissement sont toujours considérables (infrastructures touristiques, infrastructures routières), et bien que le PNL génère des revenus, la grande partie de ses frais de fonctionnement sont toujours couverts par des financements extérieurs. Il ne dispose pas de ressources financières stables, durables et prévisibles. Bien que le processus de mise en concession ait été engagé, le développement de son potentiel touristique prendra encore plusieurs années. Et enfin le PNL fait toujours face à plusieurs défis et menaces, y compris une forte pression en braconnage, des retards considérables dans le processus de déplacement volontaire des populations, des infrastructures routières en très mauvais état en dehors de l'axe Giriyyondo-Massingir, une concentration de la faune dans des zones encore inaccessibles, un développement socioéconomique des communautés riveraines faibles. Il faudra encore plusieurs années avant que le PNL n'entre dans cette phase de développement à maturité.</p>

Source : les auteurs.

## 7.2. Comment concilier protection de la biodiversité et développement humain dans les parcs nationaux ?

La conciliation de la préservation de la biodiversité et du développement humain dans les parcs nationaux se heurte souvent à l'obstacle de la séparation des institutions et des compétences en deux mondes qui ne dialoguent guère.

Les « conservationnistes » poursuivent encore le mythe d'une nature en équilibre climacique, que la présence de l'homme viendrait inexorablement dégrader. Cette croyance les amène à concevoir des parcs où la nature doit être « mise sous cloche », incompatibles avec la présence humaine.

Les « développeurs » refusent de prendre en compte les impacts des activités humaines sur les écosystèmes et en particulier sur la faune sauvage, dont le développement est impacté par les animaux domestiques, et s'appuient sur le mythe du « développement durable » pour ne pas revoir les modèles techniques et économiques.

Or les zones périphériques des parcs nationaux sont souvent habitées, et même parfois les zones centrales dans les pays en développement. Il arrive que ces habitants aient développé des modes d'exploitation de la nature qui ne menacent pas la durabilité du fonctionnement des écosystèmes.

Il aura fallu attendre la loi sur la conservation de la biodiversité de 2014 pour que le Mozambique reconnaisse la possibilité d'avoir des parcs habités. Cette reconnaissance ouvre la voie à la recherche d'un équilibre entre aménagement d'espaces de tranquillité et stabilité propices au développement d'écosystèmes riches en flore et en faune et des espaces où les dérangements sont nécessaires et souhaitables pour le développement des populations.

Un changement de loi ne se traduit pas nécessairement par un changement de mentalités ni de pratiques. La difficulté réside dans le fait que ce sont souvent les acteurs locaux qui doivent fixer cet équilibre d'aménagement de l'espace et les règles de gestion associées. Mal encadrés, les jeux d'acteurs sont souvent déséquilibrés : si les environnementalistes sont en situation de force, ils interdisent l'exploitation des ressources naturelles ; à l'inverse, si les seules forces du marché sont en position de force, elles n'ont aucun scrupule à détruire les écosystèmes.

Le cas du PNL montre que, malgré la volonté affichée, les populations qui y résident sont davantage considérées par les responsables de la conservation comme des obstacles que comme des alliés pour mener à bien leur mission. Leur présence dans le parc, si elle est tolérée, n'est pas considérée comme un atout, ni du point de vue de la préservation de l'environnement, ni pour ce qui est du développement touristique. Il faut dire que les activités de braconnage de grande faune sans précédent – rhinocéros et éléphant – ont contribué à renforcer la méfiance du PNL vis-à-vis des populations locales qui, si elles ne sont pas directement à l'origine d'un trafic qui demande beaucoup de moyens, lui assurent appui logistique et impunité.

Cela explique sans doute en partie le manque de volonté politique pour inclure, au-delà des déclarations d'intention, les populations dans les instances de pilotage du parc et même dans la planification de la ZS où habitent et travaillent plus de 20 000 habitants. Les objectifs de participation des communautés à la gestion du parc (il est même question de cogestion dans le plan de gestion et de développement du PNL) ont été progressivement abandonnés. Même pour la ZS, les objectifs de gestion ont essentiellement pris en compte la vision du parc et non celle des populations.

On peut également s'interroger sur certaines hypothèses qui sous-tendent les objectifs d'adhésion des populations aux objectifs de préservation. La première concerne les bénéfices que les populations peuvent retirer du tourisme lié à la faune sauvage, qui sont fortement surestimés<sup>100</sup>. La seconde concerne les effets potentiels de la préservation des écosystèmes sur les systèmes de vie des populations, qui sont au final peu visibles au moins à court terme.

Au-delà du manque de volonté, il y a aussi un manque de stratégie et de méthode pour donner aux populations de la ZS la capacité de participer à la planification du développement de leur territoire ou, à moyen terme, à la gestion du PNL. Cela apparaît tout particulièrement dans l'absence complète de stratégie destinée à former les comités mis en place par le PNL lui-même, censés défendre les intérêts des villageois auprès du PNL, puis, à partir de 2006, gérer les fonds provenant des 20 % de revenus du parc. Certains représentants des populations devaient intégrer la structure chargée de la gestion du parc, ce qui nécessitait une stratégie de renforcement progressif et continue des capacités des comités.

---

100 «The TFCA's vision is that "the possibility of changing land use practices from subsistence farming on marginal land to community participation in ecotourism based enterprises, (that) may have sustainable economical and ecological benefit for all.» (BRL, ICS, Impacto, 2006, p. 50).

En ce qui concerne les méthodes, il peut sembler plus simple de définir des règles et de chercher à les faire appliquer que de négocier pour trouver des points d'accord entre des visions et des intérêts divergents, surtout lorsque l'on n'a pas été formé à cela. En effet, travailler de façon participative avec des communautés humaines n'est pas chose aisée et demande un savoir-faire et un savoir-être peu faciles à trouver, en particulier dans des sociétés marquées par l'autoritarisme. Les ressources humaines du PAC étaient – et sont toujours – trop peu nombreuses et pas assez formées pour ce genre d'exercice. Malgré l'important budget disponible pour ce volet, les moyens ont également manqué pour travailler de façon participative dans une zone aussi étendue que la ZS du PNL.

Promouvoir le développement socioéconomique d'un territoire est un métier qui demande des compétences particulières, tout comme préserver la biodiversité. Ces compétences n'étaient pas disponibles au sein de l'équipe dirigeante du parc et l'assistance technique dédiée n'a pas pu ou su impulser une dynamique forte en faveur du développement de la ZS. Il lui aura sûrement manqué la possibilité d'influencer les priorités définies par la PIU (par exemple, en en faisant partie).

Peut-être un programme de développement socioéconomique de la ZS, dont la gestion n'aurait pas été confiée à la PIU, aurait-il été plus pertinent, comme l'AFD l'a fait dans le cas du parc des Quirimbas, où une organisation spécifique est responsable de la définition de la stratégie et de la mise en œuvre de ce programme. Ce type de montage peut s'appuyer sur des partenariats avec des organisations spécialisées en développement local et disposant d'une expertise spécifique en matière de développement sociocommunautaire. Il est important de ne pas sous-estimer l'assistance technique, les moyens et surtout le temps nécessaire pour mettre en œuvre des processus participatifs et lancer des initiatives de développement socioéconomique, surtout lorsque des évolutions de systèmes productifs sont recherchées.

Un autre élément essentiel aurait été, comme analysé dans le chapitre précédent, la forte implication des autorités locales dans le processus de planification et de mise en œuvre du développement socioéconomique de la ZS. Les tensions entre les visions de développement de la ZS portés par le PNL avec ceux portés par les gouvernements locaux sont susceptibles de faire émerger un compromis acceptable par tous et, à partir de là, une clarification des rôles de chaque institution en ce qui concerne les investissements, leur maintenance ou l'appui technique à apporter aux habitants.

### 7.3. La nécessaire prise en compte de la menace du trafic international d'espèces dans les projets d'appui à des parcs nationaux

La flambée du braconnage au niveau international au cours des dix dernières années a eu des effets importants sur le développement du PNL et sur la réorientation des priorités de l'appui financier que l'AFD lui a apporté. Ce phénomène international a eu des répercussions d'ordres écologique, avec une menace qui pèse sur l'existence même de deux espèces emblématiques, le rhinocéros et l'éléphant ; touristique, avec des défis sécuritaires qui se posent et limitent par conséquent la venue des touristes ; diplomatique, avec certaines tensions vécues entre l'Afrique du Sud et le Mozambique ; et institutionnel et financier, avec la nécessité de déployer des moyens conséquents pour contrer des braconniers qui mobilisent des moyens de plus en plus sophistiqués.

À l'échelle d'un parc national ou de tout autre dispositif de conservation de la biodiversité, ce phénomène de trafic international d'espèces protégées ne se limite pas au trafic de l'ivoire et au braconnage d'éléphants et/ou de rhinocéros. Il cible également d'autres espèces faunistiques (telles que les tortues, les batraciens, les reptiles, etc.) et floristiques (les bois rares, les plantes médicinales, etc.). Il touche par ailleurs l'ensemble des pays présentant une biodiversité élevée.

La lutte contre ce trafic international organisé demande la mobilisation de moyens considérables, y compris pour la prévention et la sensibilisation, la surveillance et le renseignement, et la répression pénale et légale. La prise en compte des pressions externes du type du grand braconnage international et des moyens à mobiliser pour y faire face doit être systématisée dans les approches et les futures stratégies de développement des parcs nationaux, ainsi que dans les futurs appuis qui leur seront apportés. Ces aspects doivent être traités dès les phases de faisabilité de projets en tant que phénomène externe à analyser et à considérer, de risque potentiel à moyen terme pouvant peser sur le développement du parc, et l'appui apporté.



## Liste des sigles et abréviations

<b>AADD</b>	Analyse et avis développement durable
<b>AFD</b>	Agence Française de Développement
<b>AGR</b>	Activité génératrice de revenu
<b>AHEAD</b>	Santé animale et humaine pour l'environnement et le développement
<b>ANAC</b>	Administration nationale des aires de conservation
<b>ANO</b>	Avis de non-objection
<b>AO</b>	Appel d'offres
<b>AP</b>	Aire protégée
<b>APEM</b>	Aires protégées et préservation des éléphants au Mozambique
<b>AT</b>	Assistant technique
<b>BIOFUND</b>	Fondation mozambicaine pour la conservation de la biodiversité
<b>BO-CHF</b>	Boîte à outils d'atténuation des conflits hommes-faune
<b>CA</b>	Conseil d'administration
<b>CAD</b>	Comité d'aide au développement
<b>CHF</b>	Conflit hommes/faune
<b>CICID</b>	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
<b>CIRAD</b>	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
<b>CITES</b>	Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction
<b>CRC</b>	<i>Community Resource Center</i>
<b>CRISP</b>	<i>Coral Reef InitiativeS for the Pacific</i>
<b>DCP</b>	Document cadre de partenariat
<b>DLVF</b>	Date limite de versement des fonds
<b>DNAC</b>	Direction nationale des aires de conservation
<b>FAO</b>	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture

<b>FEM</b>	Fonds pour l'environnement mondial
<b>FES</b>	Fiche environnementale et sociale
<b>FFEM</b>	Fonds français pour l'environnement mondial
<b>FIP</b>	Fiche d'identification de projet
<b>FPP</b>	Fiche de présentation de projet
<b>GIZ</b>	<i>Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i>
<b>GLTFCA</b>	Aire de conservation transfrontière du grand Limpopo
<b>GLTP</b>	Parc transfrontalier du Grand Limpopo
<b>INGC</b>	Institut national de gestion des catastrophes
<b>IPZ</b>	Zone de protection intensive
<b>JMB</b>	Comité de gestion conjointe
<b>JPMC</b>	Comité de gestion conjointe du Parc
<b>KfW</b>	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i>
<b>LCS</b>	Levée des conditions suspensives
<b>MAI</b>	<i>Massingir Agroindustrial</i>
<b>MITADER</b>	Ministère de la Terre, de l'Environnement et du Développement rural
<b>MITUR</b>	Ministère du Tourisme (Mozambique)
<b>MZN</b>	Metical mozambicain
<b>NCS</b>	Note au conseil de surveillance
<b>OCDE</b>	Organisation de coopération et de développement économiques
<b>ONG</b>	Organisation non gouvernementale
<b>PAC</b>	Programme d'appui communautaire
<b>PFNL</b>	Produits forestiers non-ligneux
<b>PIU</b>	Unité de gestion du projet – <i>Project Implementation Unit</i>
<b>PME</b>	Petites et moyennes entreprises
<b>PN</b>	Parc national
<b>PNK</b>	Parc national Kruger

<b>PNL</b>	Parc national du Limpopo
<b>PPF</b>	<i>Peace Parks Foundation</i>
<b>PSDT</b>	Plan stratégique de développement du tourisme
<b>PTF</b>	Partenaires techniques et financiers
<b>RAP</b>	Plan d'action pour la réinstallation – <i>Resettlement Action Plan</i>
<b>SADC</b>	Communauté de développement d'Afrique australe
<b>SDAE</b>	Service du district pour les affaires économiques
<b>SISTAFE</b>	Système de gestion financière de l'État mozambicain
<b>SMART</b>	Outil de suivi spatial et de rapportage – <i>Spatial Monitoring and Reporting Tool</i>
<b>TdR</b>	Termes de référence
<b>TFCA I</b>	Projet <i>Transfrontier Conservation Areas Pilot and Institutional Strengthening Project</i>
<b>TFCA</b>	Aire de conservation transfrontalière
<b>TFCA-TD</b>	Projet des aires de conservation transfrontières et de développement du tourisme
<b>TTdL</b>	<i>Transfrontier Trails do Limpopo</i>
<b>UE</b>	Union européenne
<b>WCS</b>	<i>Wildlife Conservation Society</i>
<b>WWF</b>	<i>World Wide Fund</i>
<b>ZC</b>	Zone centrale
<b>ZS</b>	Zone support

## Liste des annexes

- Annexe 1.** Principales étapes de l'évaluation
- Annexe 2.** Personnes rencontrées et villages visités
- Annexe 3.** Zonage du PNL en 2003
- Annexe 4.** Chronologie du projet de développement du PNL
- Annexe 5.** Cadre logique de l'intervention de l'AFD selon la note au conseil de surveillance
- Annexe 6.** Budget du projet de développement du parc national du Limpopo financé par l'AFD
- Annexe 7.** Cartes de répartition des éléphants, buffles et girafes dans le PNL en 2014
- Annexe 8.** Statistiques disponibles sur la faune dans le PNL
- Annexe 9.** Carte de développement du réseau routier à 5 ans, soit 2016
- Annexe 10.** Offre en hébergement envisagée dans le PNL
- Annexe 11.** Organigramme du PNL – juillet 2015
- Annexe 12.** Comparaison du budget initial du projet et des dépenses réalisées
- Annexe 13.** Étapes de développement d'une aire protégée et besoins en financement
- Annexe 14.** Évolution des activités et des priorités standards associées aux quatre phases de développement d'une AP
- Annexe 15.** Liste des cartes, encadrés, photos, tableaux, graphiques et schémas

*Les annexes qui ne se trouvent pas dans la version papier sont disponibles sur Internet :*  
<http://www.afd.fr/lang/en/home/recherche/evaluation-capitalisation/autres-produits-de-capitalisation>

# Annexe 1.

## Principales étapes de l'évaluation

### Réunion de démarrage (France, 1 jour)

- Compréhension des attentes du groupe de référence concernant l'évaluation
- Présentation de la proposition méthodologique des consultants
- Collecte de documentation et d'information en France

### Phase 1 : structuration

- Première mission au Mozambique (7/j)
  - Complément d'informations sur le projet et son contexte d'intervention
  - Clarification de la logique d'intervention du projet et précisions sur les objectifs de l'évaluation
  - Collecte d'informations concernant les politiques sectorielles et le projet (documents, système de suivi et évaluation)
- Approfondissement du cadre méthodologique de l'évaluation et formulation des questions évaluatives
- Soumission d'une note de cadrage et du synopsis du documentaire pour validation du groupe de référence et du comité de suivi

### Phase 2 : analyse initiale

- Deuxième mission au Mozambique (11 j./évaluation écrite, 18 j./évaluation filmée)
  - Finalisation de la collecte des données au travers d'interviews semi-structurées
  - Prises de vue et interviews filmées
  - Tests des principales hypothèses évaluatives et développement du raisonnement permettant de répondre aux questions évaluatives
- Préparation d'un aide-mémoire de mission

### Phase 3 : analyse approfondie

- Structuration de l'analyse évaluative
- Préparation d'un rapport provisoire comprenant la réponse aux questions évaluatives
- Préparation du script du film et de la première édition du film (*Rough cuts*)
- Soumission du rapport provisoire et du premier montage du film pour commentaire et validation du groupe de référence et du comité de suivi

### Phase 4 : finalisation des livrables

- Préparation du rapport final, tenant compte des observations du groupe de référence et du comité de suivi et incluant les recommandations, les leçons tirées de l'évaluation, une synthèse et un résumé
- Finalisation des produits audiovisuels (version complète du film évaluatif, clips d'entrevues, photos du projet et de ses principaux acteurs, *rushes*)
- Élaboration d'une plateforme Web pour consultation interactive

### Phase 5 : Restitution

- Présentation et débat autour du film et du rapport final au Siège de l'AFD

## Annexe 3.

### Zonage du PNL en 2003

Le plan de développement du PNL de 2003 inclut un zonage du parc basé sur ses paysages, ses écosystèmes et ses caractéristiques socioéconomiques, visant à planifier les possibilités d'utilisation et les niveaux de préservation des ressources naturelles (cf. carte 6).

1. Une zone sauvage (en vert sur la carte 5), située sur le côté ouest du PNL et bordant le PNK (7,5 % du PNL). Cette zone assure la complémentarité avec le zonage du PNK, conformément aux lignes directrices pour la gestion conjointe du GLTP. Elle a comme objectif principal la préservation de sa riche biodiversité. Les constructions y sont interdites afin de minimiser l'impact des activités humaines.

2. Une zone de tourisme, de densité moyenne à élevée (en orange), située sur le côté nord de la digue de Massingir (3,2 % du PNL). Cette zone inclut une partie de la route de Giriyondo à Massingir, utilisée par les touristes sud-africains traversant ou visitant le PNL. De plus, la présence du lac de barrage de Massingir en fait une zone privilégiée pour le tourisme. Il s'agit d'y permettre le développement des activités touristiques ainsi que l'installation des locaux administratifs du parc tout en minimisant leur impact sur l'environnement.

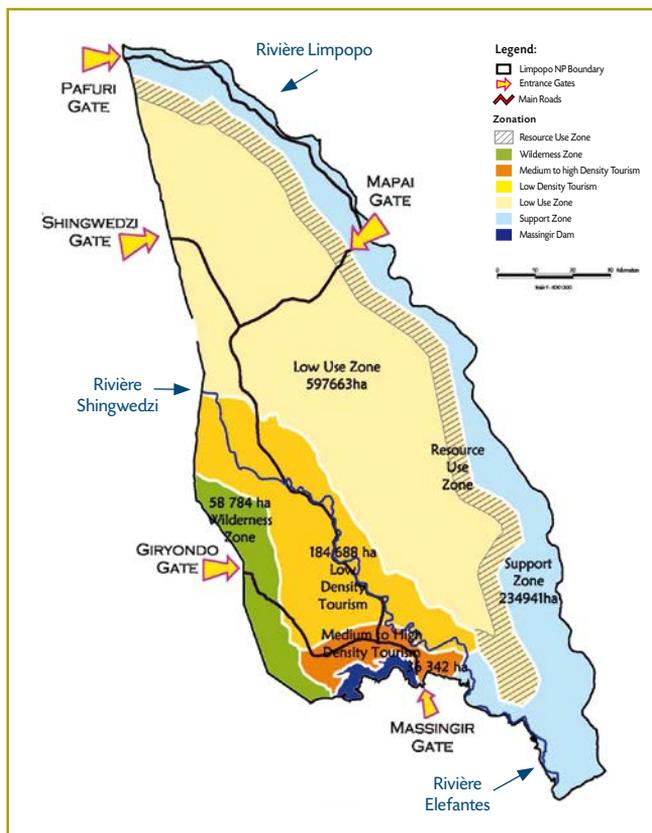
3. Une zone de tourisme de faible densité (jaune foncé), située au nord de la zone précédente et s'étendant vers le nord-ouest, le long de la rivière Shingwedzi, jusqu'à la frontière avec le PNK (14,2 % du PNL). C'est la zone où est prévu le développement des concessions touristiques, attirant un nombre plus limité de touristes intéressés par la faune et les paysages sauvages.

4. Une zone d'utilisation de faible intensité (jaune clair), incorporant le plateau sableux et représentant l'essentiel du territoire du parc (53 % du PNL). Cette zone, de sols pauvres et sans eau, n'est aujourd'hui pratiquement pas utilisée et aucun village n'y est installé. D'un point de vue touristique, son potentiel est faible : les paysages sont monotones et ne peuvent supporter d'importantes densités d'animaux. L'objectif principal de cette zone est la préservation des écosystèmes.

5. Une zone support (bleu clair), qui s'étend sur une largeur d'environ 5 km à l'intérieur du parc à partir des rivières Limpopo et Elefantes, depuis Massingir jusqu'à Pafuri (20,9 % du PNL). Cette zone, qui comprend essentiellement les plaines alluviales, est la plus densément peuplée du parc. Elle continuera à servir de base aux moyens de vie des populations résidentes (agriculture, élevage, chasse, collecte de produits forestiers) et devrait également fournir des opportunités de tourisme communautaire.

6. Une zone d'utilisation des ressources (bande jaune clair rayée), bordant à l'ouest la zone support sur toute sa longueur (surface non définie). Il s'agit d'une zone de transition entre la zone support et le cœur du parc, où les activités humaines doivent être les plus limitées possibles. Les populations de la zone support peuvent y utiliser certaines ressources, notamment forestières, à condition que cela soit durable et dans le respect des objectifs premiers de conservation de la biodiversité.

**Carte 6. Zonage du PNL**



Source : LNP, 2003.

## Annexe 6.

# Budget du projet de développement du parc national du Limpopo financé par l'AFD

### PROGRAMME D'APPUI AU PARC NATIONAL DE LIMPOPO PLAN DE FINANCEMENT 2007-2010 (en milliers d'euros)

#### AFD PROJET

	2007	2008	2009	2010	Total
<b>1. Développement de la zone support</b>					
Salaires	48	50	53	55	206
Fonctionnement hors salaires	63	63	66	68	260
Formation	52	52	52	52	208
Expertise extérieure plans de gestion	150	350	300	200	1 000
Projets de développement communautés	400	750	750	600	2 500
Projets de dével. touristiques communautés	0	0	0	0	0
Véhicules et motos	195	0	0	0	195
Équipements et mobilier	13	0	0	0	13
Centres d'information communautés	50	25	0	0	75
Villa pour expertise extérieure	80	0	0	0	80
<b>Sous-total 1</b>	<b>1 051</b>	<b>1 290</b>	<b>1 221</b>	<b>975</b>	<b>4 537</b>
<b>2. Déplacement villages</b>					
Salaires	0	0	0	0	0
Fonctionnement hors salaires	0	0	0	0	0
Investissements déplacement villages	0	0	0	0	0
Véhicules et motos	0	0	0	0	0
Assistance technique sur place	0	0	0	0	0
Expertise extérieure en appui	0	0	0	0	0
<b>Sous-total 2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>3. Routes</b>					
Études	0	0	0	0	0
Travaux	400	1 200	1 200	700	3 500
<b>Sous-total 3</b>	<b>400</b>	<b>1 200</b>	<b>1 200</b>	<b>700</b>	<b>3 500</b>
<b>4. Protection</b>					
Salaires	0	0	0	0	0
Fonctionnement hors salaires	0	0	0	0	0
Clôture protection partie sud de support zone	200	300	0	0	500
Actions pour conflits hommes/animaux	50	100	200	150	500
Transfert animaux (PPF)	0	0	0	0	0
Batiments/équipements rangers	0	0	0	0	0
<b>Sous-total 4</b>	<b>250</b>	<b>400</b>	<b>200</b>	<b>150</b>	<b>1 000</b>

...

...

AFD PROJET

	2007	2008	2009	2010	Total
<b>5. Tourisme</b>					
Salaires	25	25	0	0	50
Fonctionnement hors salaires	65	35	0	0	100
Centre information touristes	125	0	0	0	125
Autres investissements	36	0	0	0	36
<b>Sous-total 5</b>	<b>251</b>	<b>60</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>311</b>
<b>6. Recherche/suivi/évaluation</b>					
Salaires	25	26	0	0	51
Fonctionnement hors salaires	5	6	0	0	11
Équipements	9	8	0	0	17
Véhicules	28	0	0	0	28
Contrats monitoring biodiversité	70	50	40	33	193
Suivi et appui vétérinaire (BM)	0	0	0	0	0
<b>Sous-total 6</b>	<b>137</b>	<b>90</b>	<b>40</b>	<b>33</b>	<b>300</b>
<b>7. Éducation environnementale</b>					
Salaires	22	23	0	0	45
Fonctionnement hors salaires	14	14	0	0	28
Véhicule	25	0	0	0	25
<b>Sous-total 7</b>	<b>61</b>	<b>37</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>98</b>
<b>8. Administration du parc</b>					
salaires	0	0	0	0	0
Fonctionnement hors salaires	161	96	0	0	257
Investissements	67	57	0	0	124
PPF conseiller technique	0	0	0	0	0
PPF coût indirect du management	0	0	0	0	0
PPF indemnité gestion fonds KFW	0	0	0	0	0
PPF indemnité gestion fonds AFD	50	50	50	50	200
<b>Sous-total 8</b>	<b>278</b>	<b>203</b>	<b>50</b>	<b>50</b>	<b>581</b>
<b>9. Évaluation à mi-parcours</b>	<b>0</b>	<b>20</b>	<b>60</b>	<b>0</b>	<b>80</b>
<b>10. Divers et imprévus</b>	<b>125</b>	<b>238</b>	<b>136</b>	<b>94</b>	<b>593</b>
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>	<b>2 553</b>	<b>3 538</b>	<b>2 907</b>	<b>2 002</b>	<b>11 000</b>

Source : AFD, 2005.

## Annexe 12.

### Comparaison du budget initial du projet et des dépenses réalisées, en euros

	Budget (2007-2010)	Dépenses (2008-2015)	Différence	Dépensé/budgété (%)
<b>1. Développement de la ZS</b>				
Salaires	206 000	207 635	1 635	101
Fonctionnement hors salaires	260 000	136 769	-123 231	53
Formation	208 000	29 080	-178 920	14
Expertise extérieure plans de gestion	1 000 000	626 013	-373 987	63
Projets de développement communautés	2 500 000	288 784	-2 211 216	12
Véhicules et motos	195 000	0	-195 000	0
Équipements et mobilier	13 000	37 556	24 556	289
Centres d'information communautés	75 000	30 574	-44 426	41
Villa pour expertise extérieure	80 000	309 005	229 005	386
<b>Sous-total 1</b>	<b>4 537 000</b>	<b>1 665 415</b>	<b>-2 871 585</b>	<b>37</b>
<b>2. Déplacement villages</b>				
Salaires	0	0	0	-
Fonctionnement hors salaires	0	0	0	-
Investissements déplacement villages	0	45 085	45 085	-
Véhicules et motos	0	0	0	-
Assistance technique sur place	0	0	0	-
Expertise extérieure en appui	0	0	0	-
<b>Sous-total 2</b>	<b>0</b>	<b>45 085</b>	<b>45 085</b>	<b>-</b>

...

...

	Budget (2007-2010)	Dépenses (2008-2015)	Différence	Dépensé/budgété (%)
<b>3. Routes</b>				
Salaires	0	127 106	127 106	-
Fonctionnement hors salaires	0	103 522	103 522	-
Études	0	295 140	295 140	-
Travaux	3 500 000	2 382 898	-1 117 102	68
Équipements de maintenance des routes	0	17 850	17 850	-
<b>Sous-total 3</b>	<b>3 500 000</b>	<b>2 926 516</b>	<b>-573 484</b>	<b>84</b>
<b>4. Protection</b>				
Salaires	0	357 903	357 903	-
Fonctionnement hors salaires	0	267 537	267 537	-
Clôture protection partie sud de support zone	500 000	3 027 847	2 527 847	606
Actions pour conflits hommes/faune	500 000	35 293	-464 707	7
Bâtiments/équipements rangers	0	144 324	144 324	-
Véhicules/motos	0	178 284	178 284	-
<b>Sous-total 4</b>	<b>1 000 000</b>	<b>4 011 188</b>	<b>3 011 188</b>	<b>401</b>

...

...

	Budget (2007-2010)	Dépenses (2008-2015)	Différence	Dépensé/budgété (%)
--	-----------------------	-------------------------	------------	------------------------

#### 5. Tourisme

Salaires	50 000	0	-50 000	0
Fonctionnement hors salaires	100 000	37 735	-62 265	38
Centre information touristes	125 000	10 524	-114 476	8
Autres investissements	36 000	142 096	106 096	395
<b>Sous-total 5</b>	<b>311 000</b>	<b>190 355</b>	<b>-120 645</b>	<b>61</b>

#### 6. Recherche/suivi/évaluation

Salaires	51 000	0	-51 000	0
Fonctionnement hors salaires	11 000	0	-11 000	0
Équipements	17 000	0	-17 000	0
Véhicules	28 000	116 215	88 215	415
Contrats monitoring biodiversité	193 000	77 484	-115 516	40
Suivi et appui vétérinaire (BM)	0	0	0	-
<b>Sous-total 6</b>	<b>300 000</b>	<b>193 699</b>	<b>-106 301</b>	<b>65</b>

#### 7. Éducation environnementale

Salaires	45 000	0	-45 000	0
Fonctionnement hors salaires	28 000	6 471	-21 529	23
Véhicule	25 000	0	-25 000	0
<b>Sous-total 7</b>	<b>98 000</b>	<b>6 471</b>	<b>-91 529</b>	<b>7</b>

...

...

	Budget (2007-2010)	Dépenses (2008-2015)	Différence	Dépensé/budgété (%)
<b>8. Administration du parc</b>				
Salaires	0	693 508	693 508	-
Fonctionnement hors salaires	257 000	529 402	272 402	206
Investissements	124 000	704 625	580 625	568
PPF indemnité gestion fonds AFD	200 000	50 000	-150 000	25
<b>Sous-total 8</b>	<b>581 000</b>	<b>1 977 535</b>	<b>1 396 535</b>	<b>340</b>
<b>9. Évaluation à mi-parcours</b>	<b>80 000</b>	<b>41 724</b>	<b>-38 276</b>	<b>52</b>
<b>10. Divers et imprévus</b>	<b>593 000</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>	<b>11 000 000</b>	<b>11 057 989</b>	<b>57 989</b>	<b>101</b>

Sources : AFD et PNL.

**Note :** Ce tableau a été reconstitué par la mission sur la base des données fournies par le PNL et l'AFD. Les comptes du projet n'étant pas totalement clos lors de la mission, quelques incertitudes persistaient, ce qui explique le montant de dépenses légèrement supérieur au budget. Par ailleurs, l'attribution des différentes dépenses sur chaque ligne n'allait pas toujours de soi et il a fallu faire des choix qui peuvent être discutés. Toutefois, cela n'altère en rien les ordres de grandeur de chacune des lignes.

On peut observer les modifications de l'allocation des financements de l'AFD : en orange, les composantes ayant un décaissement très inférieur à leur budget (Développement de la ZS et éducation environnementale) et en vert celles ayant un décaissement fortement supérieur (Protection et administration du PNL).

Les détails à l'intérieur des lignes permettent de voir quels aspects ont été privilégiés à l'intérieur d'un programme. Par exemple, pour le volet protection, la clôture a représenté six fois le budget disponible, alors que seulement 7 % des sommes destinées aux CHF ont été dépensées.

## Annexe 15.

### Liste des cartes, encadrés, photos, tableaux, graphiques et schémas

#### CARTES

---

Carte 1.	Limites de la zone support (2015)	44
Carte 2.	Planification du déplacement des populations de la zone centrale du PNL	55
Carte 3.	Zone de protection intensive du PNL	79
Carte 4.	Carte des ports d'entrée, points de traversée de la frontière et bases aériennes potentiels	91
Carte 5.	Les routes dans et autour de la ZS	115
Carte 6.	Zonage du PNL (annexe 3)	185

#### ENCADRÉS

---

Encadré 1.	Les parcs transfrontaliers et les aires de conservation transfrontalières	35
Encadré 2.	Les projets d'élevage dans les différents districts	113
Encadré 3.	Les moyens de vie des habitants de la ZS avant la création du PNL	133

#### PHOTOS

---

Photo 1.	Clôture érigée dans la partie sud de la ZS	84
Photo 2.	État actuel du centre de ressource communautaire, financé par l'AFD, récemment vandalisé	88
Photo 3.	Hippopotames dans la zone de Gaza Safari	126
Photo 4.	La rivière Shingwedzi	127
Photo 5.	Zèbres dans le PNL	140

## TABLEAUX

---

Tableau 1.	Évolution du budget du projet financé par l'AFD	73
Tableau 2.	Évolution du montant des amendes émises et payées entre 2011 et 2015	82
Tableau 3.	Bilan des travaux de construction de routes effectivement réalisés dans la zone centrale du PNL	92
Tableau 4.	Règles pour l'utilisation des ressources naturelles dans la ZS (hors des corridors écologiques)	104
Tableau 5.	Projets validés par district, pour la période 2011-2014	111
Tableau 6.	Projets validés par les comités de district pour la période 2011-2014	112
Tableau 7.	Évolution du nombre de personnel au PNL par programme/département entre 2011 et 2015	122
Tableau 8.	Principales actions mises en œuvre dans la ZS sur financement de l'AFD	132
Tableau 9.	Comparaison budget/dépenses pour la composante « développement de SZ »	143
Tableau 10.	Situation du PNL dans les phases d'évolution d'un parc	172

## GRAPHIQUES

---

Graphique 1.	Nombre de rhinocéros braconnés en Afrique du Sud	64
Graphique 2.	Évolution de la population de quelques espèces clés dans le PNL	77
Graphique 3.	Évolution du nombre d'incidents CHF entre 2011 et 2014	83
Graphique 4.	Évolution du nombre d'entrées annuels dans le PNL	95
Graphique 5.	Revenus annuels générés	97
Graphique 6.	Revenus reversés aux communautés vivant dans le PNL	109
Graphique 7.	Évolution des budgets annuels du PNL exécutés par programme	119
Graphique 8.	Évolution du taux d'exécution budgétaire annuelle du pnl et du budget AFD entre 2009 et 2013	119
Graphique 9.	Évolution des frais de fonctionnement annuels du PNL et couverture par les financements de l'AFD	120
Graphique 10.	Évolution des frais de fonctionnement du PNL	129

## SCHÉMAS

---

Schéma 1.	Montage institutionnel de la gestion du pnl et des circuits financiers empruntés par l'afd et la KFW	42
Schéma 2.	Cadre logique reconstitué du projet	49
Schéma 3.	Interrelations entre composantes et hypothèses critiques du projet de développement du PNL	52
Schéma 4.	Chemin critique entre le déplacement de population et le développement du tourisme	60
Schéma 5.	Chemin critique entre la flambée du braconnage et le développement du tourisme	66
Schéma 6.	Chemin critique entre le retard dans le contrat d'assistance technique et le développement communautaire	70
Schéma 7.	Structures de participation des habitants de la ZS	100
Schéma 8.	Flux financiers générés par les recettes du tourisme dans le PNL	110

## Références bibliographiques

**AFD (2016)**, Fiche d'identification du projet « Aires protégées et préservation des éléphants au Mozambique ».

**AFD (2014)**, Programme d'appui d'urgence à la lutte contre le braconnage au Mozambique, fiche d'identification de projet.

**AFD (2012)**, Mission de supervision et d'instruction des projets AFD-FFEM, Secteur de la biodiversité et des aires protégées.

**AFD (2011 a)**, Mission d'instruction et de supervision du 28 mars au 6 avril 2011.

**AFD (2011 b)**, Mission d'instruction et de supervision du 21 au 27 novembre 2011.

**AFD (2010a)**, Cartographie de portefeuille des projets biodiversité, Analyse sur la période 1996-2008, Évaluation et capitalisation, n° 30, Paris.

**AFD (2010b)**, Note à l'attention du directeur de département AFR ayant pour objet la révision du plan de financement du Projet de développement du Parc national du Limpopo – CMZ 6007 01L 14/09/2010.

**AFD (2009)**, Aide-mémoire de mission de supervision PNL.

**AFD (2007)**, Demande de levée de conditions suspensives.

**AFD (2006)**, Mission d'évaluation au Mozambique du 18 au 26 septembre 2006.

**AFD (2005)**, Note au Conseil de surveillance. Projet de développement du Parc national du Limpopo (PNL).

**AFD, GTZ (2006)**, *Possibilities of cooperation between AFD and GTZ in the field of TFCA in the region of the Limpopo National Park, Mozambique.*

**AFD, RÉPUBLIQUE DU MOZAMBIQUE (2016)**, Avenant N° 5 à la convention de financement N° CMZ 6007.01L.

**AFD, RÉPUBLIQUE DU MOZAMBIQUE (2015)**, Avenant N° 4 à la convention de financement N° CMZ 6007.01L.

**AFD, RÉPUBLIQUE DU MOZAMBIQUE (2012)**, Avenant N° 2 à la convention de financement N° CMZ 6007.01L.

**AFD, RÉPUBLIQUE DU MOZAMBIQUE (2013)**, Avenant N° 3 à la convention de financement N° CMZ 6007.01L.

**AFD, RÉPUBLIQUE DU MOZAMBIQUE (2010)**, Avenant N° 1 à la convention de financement N° CMZ 6007.01L.

**AFD, RÉPUBLIQUE DU MOZAMBIQUE (2007)**, convention de financement N° CMZ 6007.01L.

**AMBERO (2013)**, *Technical Assistance to Community Support Programme (PAC)*, Final Report.

**BANQUE MONDIALE (2014a)**, Les zones de conservation de la biodiversité et de projet de développement. Project Appraisal.

**BANQUE MONDIALE (2014b)**, Évaluation finale du Projet des aires de conservation transfrontières et dedéveloppement du tourisme.

**BIOFUND (2014)**, *Relatório de Apreciação da Lei da Conservação – aspectos práticos para a sua aplicação.*

**BRL, ICS, IMPACTO (2006)**, *Feasibility study for the development of the Limpopo National Park and its support zone.*

**CONSERVATION FINANCE ALLIANCE (2013)**, Avantage comparatif des Fonds Fiduciaires pour la Conservation et de l'approche projet pour appuyer les systèmes d'aires protégées, Rapport de synthèse final.

**DALLAS CONSULTING – VKE INTERNATIONAL (2011)**, Plan directeur des routes du PNL.

**DIALLO, R. (2011)**, *Exame da montagem institucional do projecto de desenvolvimento do Parque Nacional do Limpopo.*

**DUCROS, R. (2016)**, *“Is Small-scale Irrigation an Efficient Pro-poor Strategy in the upper Limpopo Basin in Mozambique?”*, *Journal of Physics and Chemistry of the Earth.*

**DUCROS, R. (2016)**, *“When Good Practices by Water Committees are not Relevant: Sustainability of Small Water Infrastructures in S-arid Mozambique”*, *Journal of Physics and Chemistry of the Earth.*

**GIVÁ, N. (2014)**, *o processo de alocação, utilização e gestão dos 20% no Parque Nacional do Limpopo, Distrito de Massingir – Uma discussão com todos os atores chaves no processo*, Universidade Eduardo Mondlane, faculdade de agronomia e engenharia florestal, Maputo.

**GOVERNEMENT DU MOZAMBIQUE (2014)**, *Lei N° 16/2014, de 20 de junho de 2014.*

**GOVERNEMENT DU MOZAMBIQUE (2010)**, diploma ministerial 66/2010.

**GOUVERNEMENT DU MOZAMBIQUE (2005)**, Ministères de l'agriculture, du tourisme et des finances : diploma ministerial n° 93/2005 de 4 de Maio.

**GOUVERNEMENT DU MOZAMBIQUE (1999)**, *Lei de Floresta e Fauna bravia* n° 10/1999.

**GOUVERNEMENT DU MOZAMBIQUE (1997)**, *Lei do Ambiente* n° 20/97.

**GOUVERNEMENT DU MOZAMBIQUE, WCS, USAID (2015)**, *Great Elephant Census*.

**GREAT LIMPOPO TRANSFRONTIER PARK**, *About GLTP*, <http://www.greatlimpopo.org/about-gltp/>

**GREAT LIMPOPO TRANSFRONTIER PARK (2016)**, *Proposed Re-engineering of the Current Institutional Structures in Order to Facilitate the Effective Implementation and Further Development of the GLTFCA*.

**GUYOT S. (2006)**, « Les parcs naturels d'Afrique australe : d'autres territoires de conflits », *Géo-confluences*, <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/doc/etpays/Afsubsah/AfsubsahScient2.htm>.

**INTERNATIONAL CONSERVATION SERVICES (2011)**, *Évaluation à mi-parcours projet de développement du PNL*.

**IUCN PROGRAM ON AFRICAN PROTECTED AREAS AND CONSERVATION (PAPACO) (2015)**, *PAPACO Study 20, State Governance of Protected Areas in Africa: Case Studies, Lessons Learnt and Conditions of Success*.

**JORI MASSANAS F., A. CARON, P. THOMPSON, DWARKA RAHANA, C. FOGGIN, M. GARINE-WICHATITSKY (de), M. HOFMEYR, J. VAN HEERDEN et L. HEATH (2014)**, *Characteristics of Foot-and-Mouth Disease Viral Strains Circulating at the Wildlife/livestock Interface of the Great Limpopo Transfrontier Conservation Area*.

**LNP (2008-2015)**, *SC Meetings Reports*.

**LNP (2014)**, *Aerial Survey of Elephant, Other Wildlife and Human Activity in Limpopo National Park and the Southern Extension*.

**LNP (2013a)**, *Aerial Wildlife Census*.

**LNP (2013b)**, *Resettlement of People Living in the Shingwedzi River Valley – Resettlement Action Plan for Massingir Velho Village*.

**LNP (2012a)**, *Strategic Plan for Tourism Development*.

**LNP (2012b)**, *Plano de manejo e desenvolvimento da zona tampão*, Juin 2012.

**LNP (2010a)**, *Helicopter Census 12<sup>th</sup> to 19<sup>th</sup> of November 2010*.

**LNP (2010b)**, *Aerial Wildlife Census*.

**LNP (2008)**, *Resettlement of People Living in the Shingwedzi River Valley – Resettlement Action Plan for Macavene Village*.

**LNP (2006a)**, *An Aerial Census of the Shingwedzi Basin Area of the LNP in Mozambique*.

**LNP (2006b)**, **LNP (2004)**, *LNP Business Plan 2006-2010*.

**LNP (2004a)**, *LNP Business Plan 2004-06, Second Draft*.

**LNP (2004b)**, *Tourism Development Plan for Parque Nacional do Limpopo as Part of the GLTP*.

**LNP (2003)**, *Management & Development Plan*.

**MOZAMBIQUE CONSERVATION AREAS FOR BIODIVERSITY AND DEVELOPMENT PROJECT (2014)**, *Project Information Document, Appraisal Stage*.

**PNL (2015a)**, *Cadastro do Infractor Junho 2015*.

**PNL (2015b)**, *Organigramme du PNL*.

**PNL (2015c)**, *Stratégie lutte-anti-braconnage 2015-2018*.

**PNL (2012a)**, *Plano de desenvolvimento sustentável da zona tampao. Versão atualizada pelo PAC em agosto de 2015*.

**PNL (2012b)**, *Rapport d'activités de février 2012*.

**PNL (2011a)**, *Organigramme du PNL*.

**PNL (2011b)**, *Rapport d'activités de juin 2011*.

**PNL (2011c)**, *Rapport d'activités de septembre 2011*.

**PNL (2003)**, *Plan de gestion et de développement*.

**REPUBLIC OF MOZAMBIQUE (2014)**, *An Update on the Population Status and Trends of Elephants in Mozambique*.

**RURAL CONSULT (2012)**, *Estudo do potencial do uso de terra e capacidade de carga para a população da zona de apoio do Parque Nacional do Limpopo em Moçambique – 1.1 Relatório da análise integrada da capacidade de carga da zona de apoio do PNL e baseline da capacidade de carga – relatório final », 1.3. Potencial Ecoturismo de pequena escala no Parque Nacional do Limpopo – Zona de Apoio Relatório Final, Maputo*.

**STALMANS (2002)**, *Conceptual Tourism Development Plan for the Limpopo National Park*.

**THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF MOZAMBIQUE, THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF SOUTH AFRICA (2014)**, *Memorandum of Understanding on Cooperation in the Field of Biodiversity Conservation and Management*.

**THOMPSON G. (2011)**, *Mozambique Transfrontier Conservation Area and Tourism Development Project: Resettlement Activities in the Limpopo National Park, Evaluation of Implementation of RAP 1 & RAP 2A, Draft Final Report*.

**WORLD BANK (2009)**, *Transfrontier Conservation Areas and Tourism Development Project Mid Term Review*, mission aide mémoire.

**WORLD BANK (2014)**, *Implementation Completion and Results Report, Transfrontier Conservation Areas and Tourism Development Project*.

**WWF / DALBERG (2012)**, *Lutte contre le trafic illégal d'espèces sauvages : consultation avec les gouvernements*, WWF International, Gland, Suisse.





## Évaluation *Ex Post* écrite et filmée du projet de développement du Parc national du Limpopo

Agence Française de Développement / IRAM / BAASTEL

Depuis le milieu des années 2000, l'AFD s'est de plus en plus investie dans la gestion des aires protégées, en visant non seulement à concilier conservation et développement économique, mais également à enclencher une dynamique de développement à partir de la protection et de la gestion durable et concertée des écosystèmes.

Jeune parc créé en 2001 et comprenant de nombreux habitants, le Parc national du Limpopo (PNL) est emblématique de cette approche du développement des aires protégées. Aux côtés de la KfW, de la Banque mondiale et de la Fondation *Peace Parks*, l'AFD en est devenue le principal bailleur en 2006.

Outre l'importance des enjeux, c'est en raison de ce caractère emblématique que l'AFD a souhaité réaliser une évaluation *Ex Post* du PNL. A travers la réalisation d'une double évaluation, écrite et filmée, l'AFD vise un public plus large et entend aborder l'analyse évaluative sous des angles différents. Les analyses audiovisuelle et écrite ont été conduites en parallèle, au sein du même processus d'évaluation, afin de mettre à profit leur complémentarité.

L'évaluation souligne la pertinence du projet et du montage institutionnel proposé par l'AFD qui a mis les autorités mozambicaines en situation de maîtrise d'ouvrage, en cohérence avec la volonté de renforcer leurs compétences, leurs capacités et leur autonomie de gestion. La capacité d'adaptation du projet et de l'AFD au contexte d'intervention et sa flexibilité sont reconnues. Néanmoins, l'évaluation souligne que le développement touristique est loin d'atteindre la fréquentation escomptée, d'où des revenus directs et indirects du tourisme pour les communautés encore faibles. La flambée du braconnage dans la zone a constitué une évolution majeure du contexte d'intervention. La concentration sur cette problématique urgente s'est faite au détriment d'enjeux de développement de plus long terme, initialement prévus sur la base d'activités de développement économique et social à destination des populations locales. Un des défis les plus importants consiste encore aujourd'hui, malgré les progrès accomplis, à développer les compétences nationales dans le domaine de la conservation, mais aussi du développement communautaire.

Les évaluateurs pointent dans les leçons apprises l'importance de ne pas sous-estimer l'assistance technique, les moyens et surtout le temps nécessaire pour mettre en œuvre des processus participatifs et lancer des initiatives de développement socioéconomique, la nécessité d'une forte implication des autorités locales dans le processus de planification et de mise en œuvre du développement socioéconomique du parc et la nécessaire prise en compte dès les phases de faisabilité des risques potentiels liés au braconnage.

Auteurs :

Frédéric BAZIN, IRAM

Gaétan QUESNE, BAASTEL

Coordination :

Emilie ABERLEN, AFD



iram

