

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 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 Mozambique⁷. 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 socioéconomique⁸.

- **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 suivants⁹ :

- 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 ressources¹⁰. 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 fortes¹¹:

- 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.

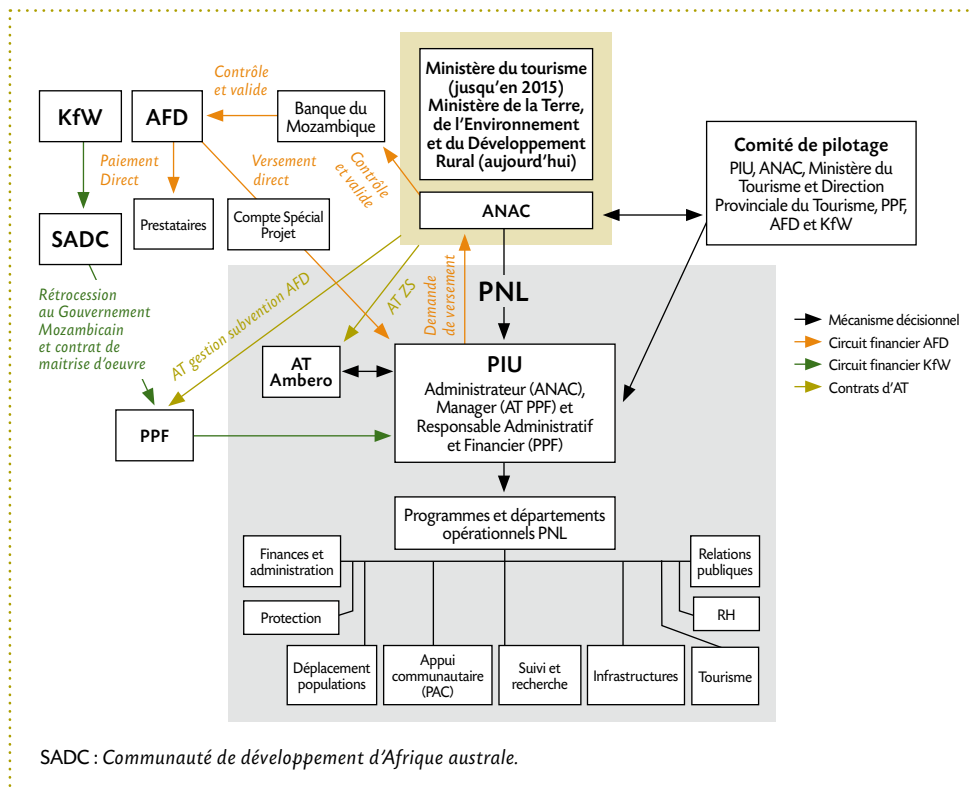
3.1.4. Bref descriptif du PNL

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 PPF¹²) 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)¹³.

13 La surface de la zone support a été estimée initialement à 2 349 km² (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 km² (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)



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€)¹⁴.

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).

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

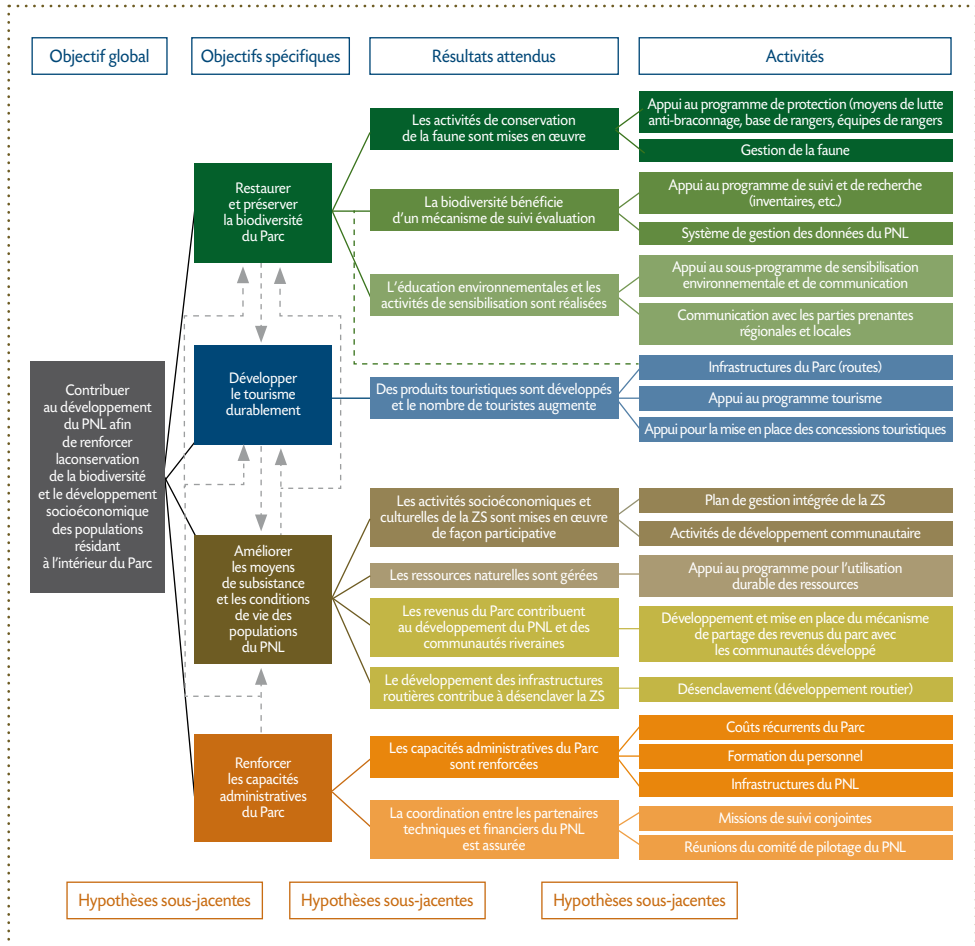
La logique d'intervention reconstituée ci-dessous couvre les différents domaines appuyés par l'AFD au cours des huit années de mise en œuvre. Elle a été reconstituée par l'équipe d'évaluation afin de pallier le manque de précision du cadre logique initial, sur la base de la documentation disponible et 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 touristique¹⁵.

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 PNL¹⁶. 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.

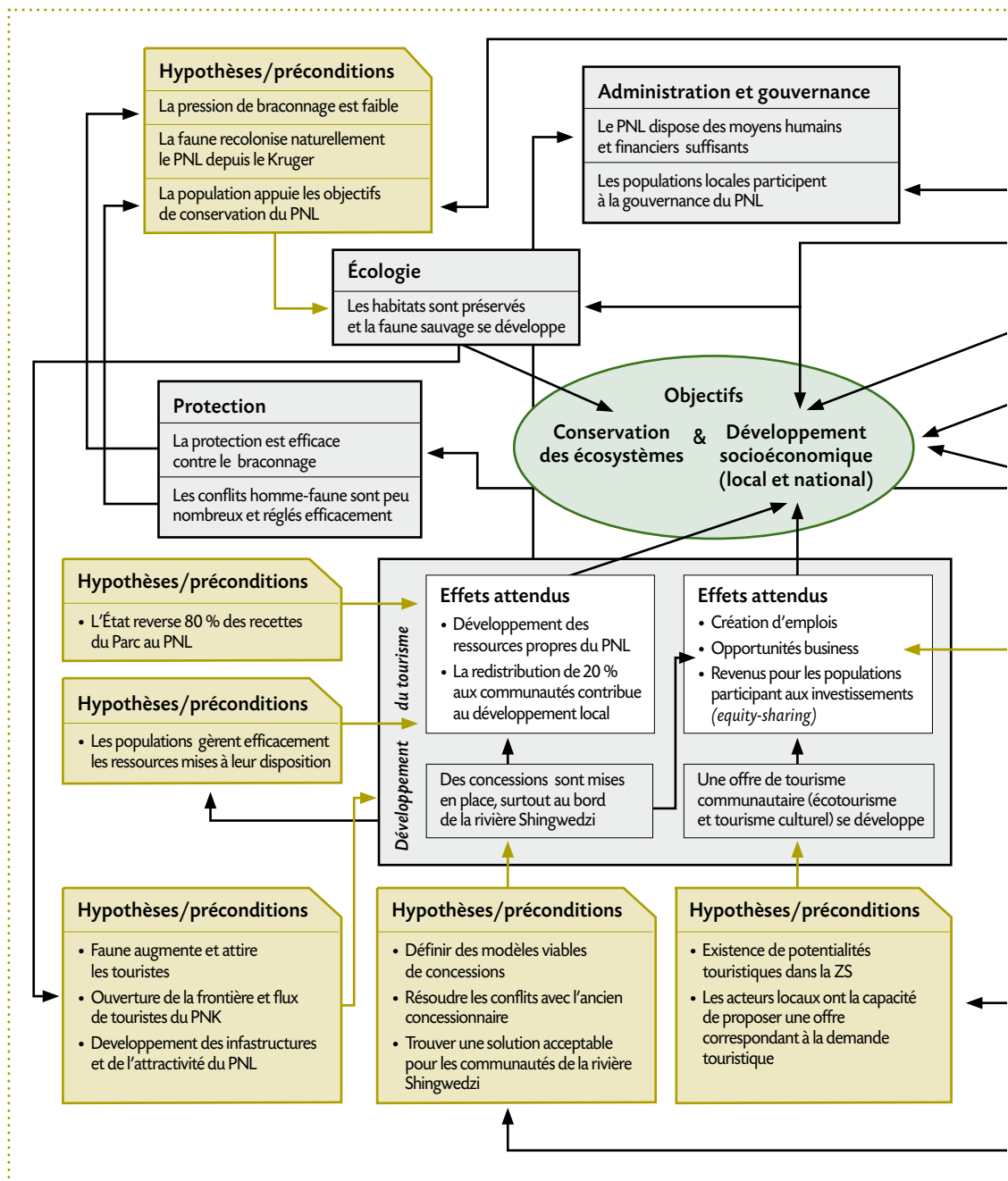
Cette reconstitution permet d'analyser les liens des différents programmes entre eux, et de voir dans quelle mesure la réalisation d'un programme dépend de résultats obtenus dans d'autres programmes. Elle permet de mettre en évidence les constats suivants :

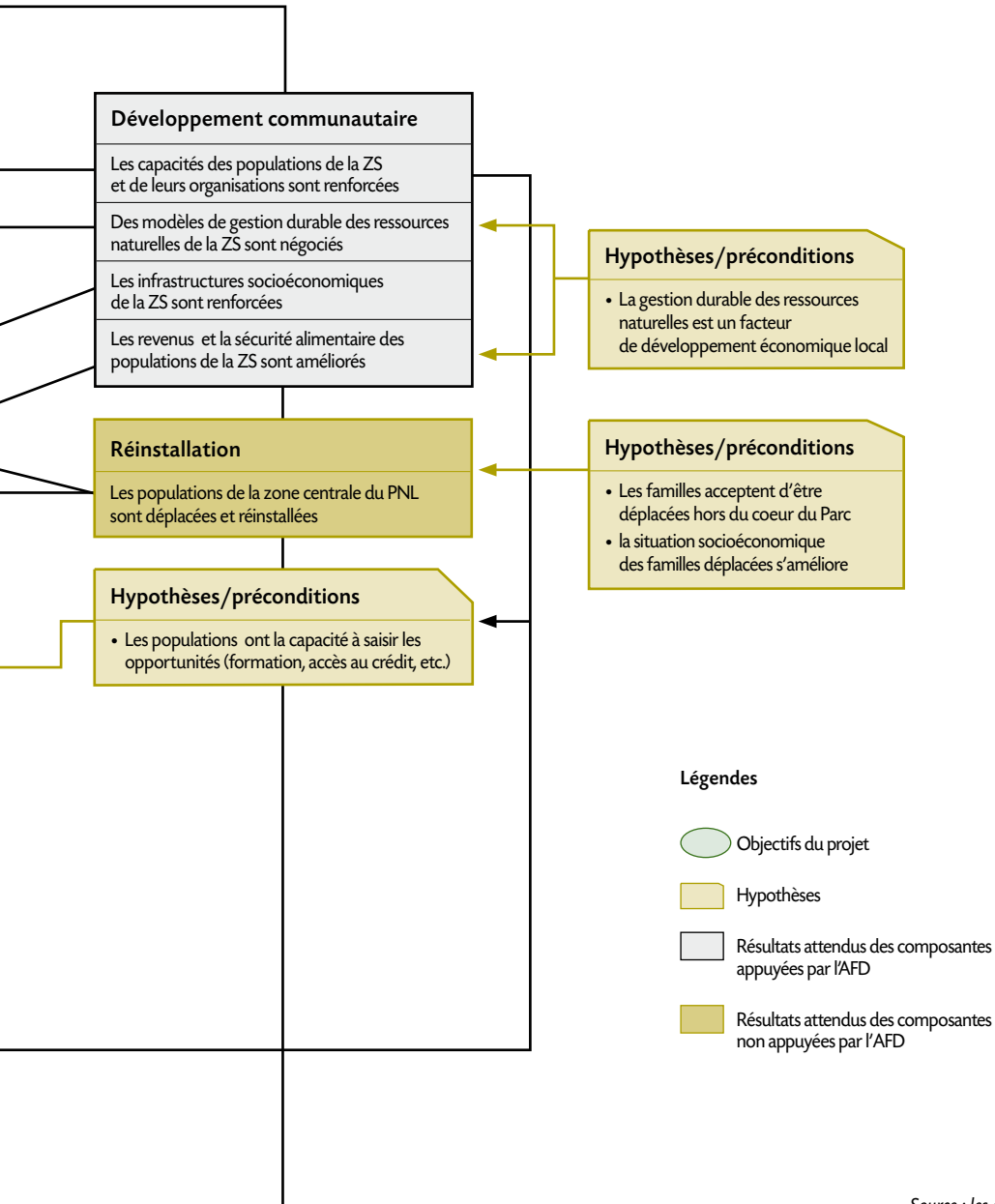
- l'atteinte des résultats des différents programmes repose sur un grand nombre d'hypothèses et de conditions, plus ou moins explicites dans les documents de projet (par exemple, le développement du tourisme dépend de la définition d'un modèle de concession) ;
- l'atteinte des résultats des différents 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.

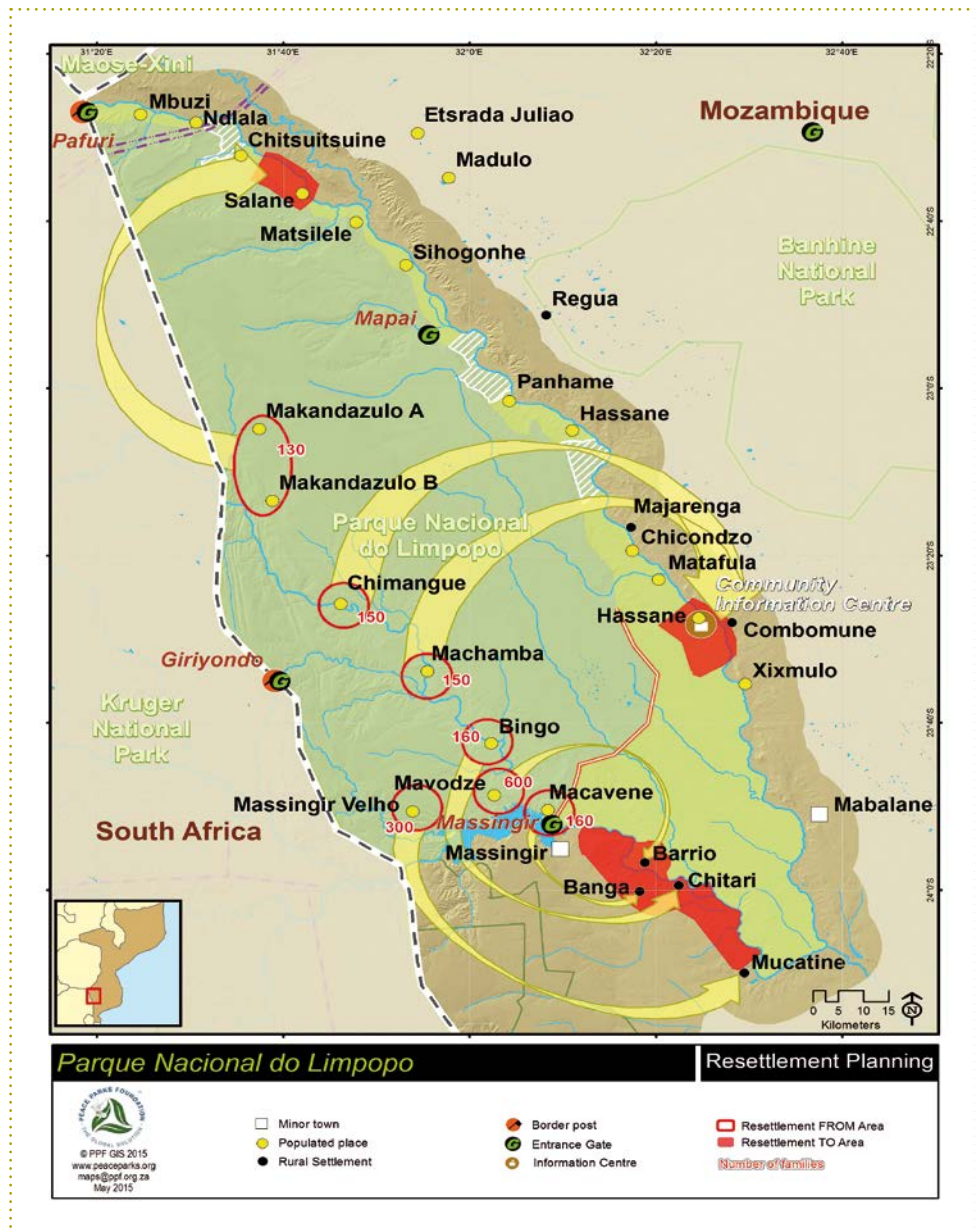
Il s'agit ici de retracer les évolutions de ce programme et de donner des éléments de compréhension sur ses dynamiques passées et en cours, à partir de données bibliographiques limitées et d'enquêtes menées auprès des acteurs sur le terrain (ONG, villages à déplacer ou déplacés, villages hôtes, personnel 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 réinstallés¹⁷. 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).

¹⁷ Le village de Nanguene à Chinhangane (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 PNL¹⁸. 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 financier¹⁹. 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 lentement²⁰. 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 nulle²¹.

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 personne²². Si on considère qu'une famille moyenne compte cinq personnes²³, cela donne en moyenne 2 ha de terres par famille²⁴. 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 avoisinantes²⁵. 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.

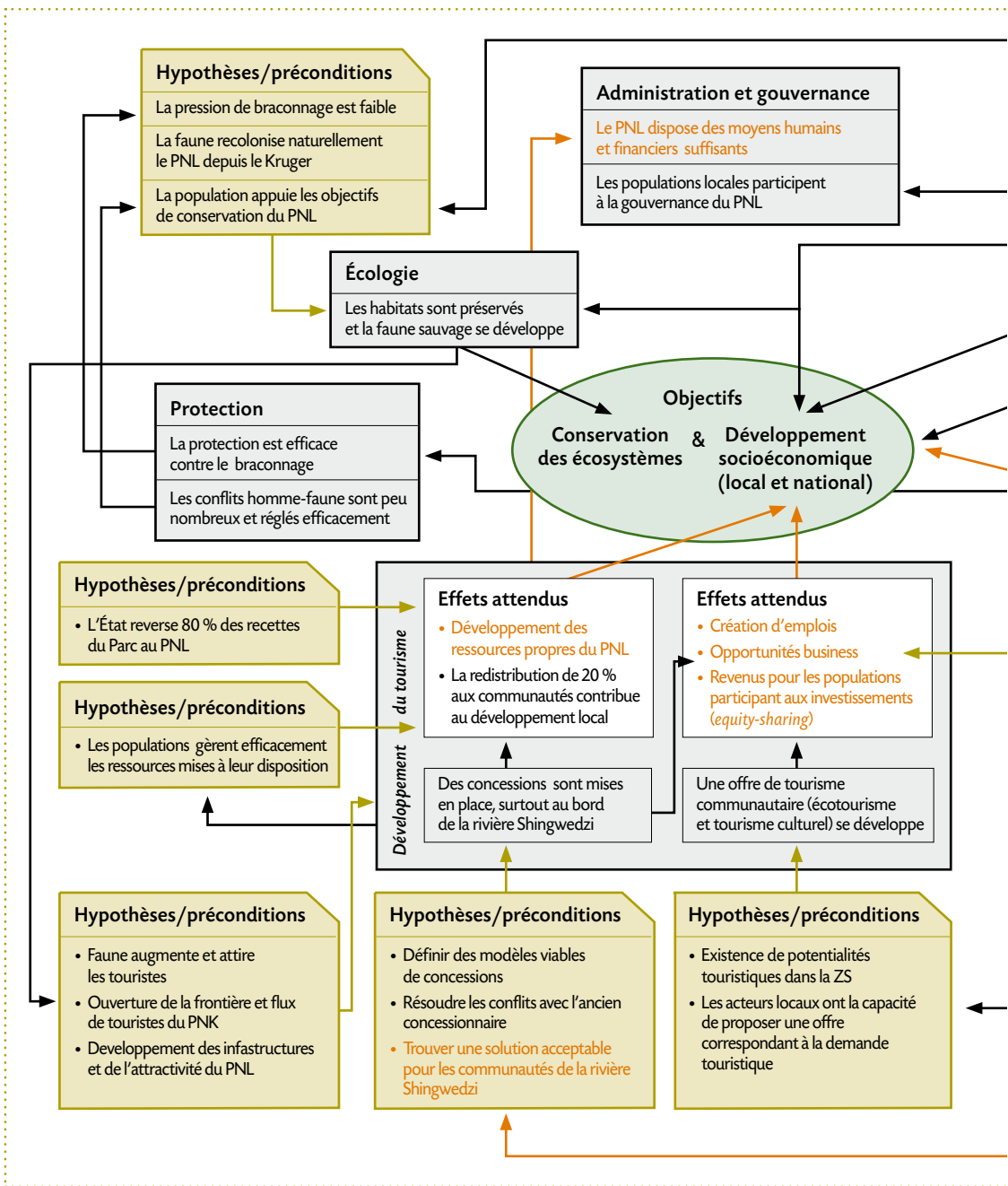
auxquelles pourrait venir s'ajouter une partie du bétail de Massingir Novo et peut-être aussi de Bingo (LNP, 2008, p. 61 ; LNP, 2013, p. 70). Il faut noter que les pâturages de Mbindzo sont éloignés de plusieurs kilomètres du village de Novo Macavene et qu'il n'y a pas d'eau, ce qui rend difficile son 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.

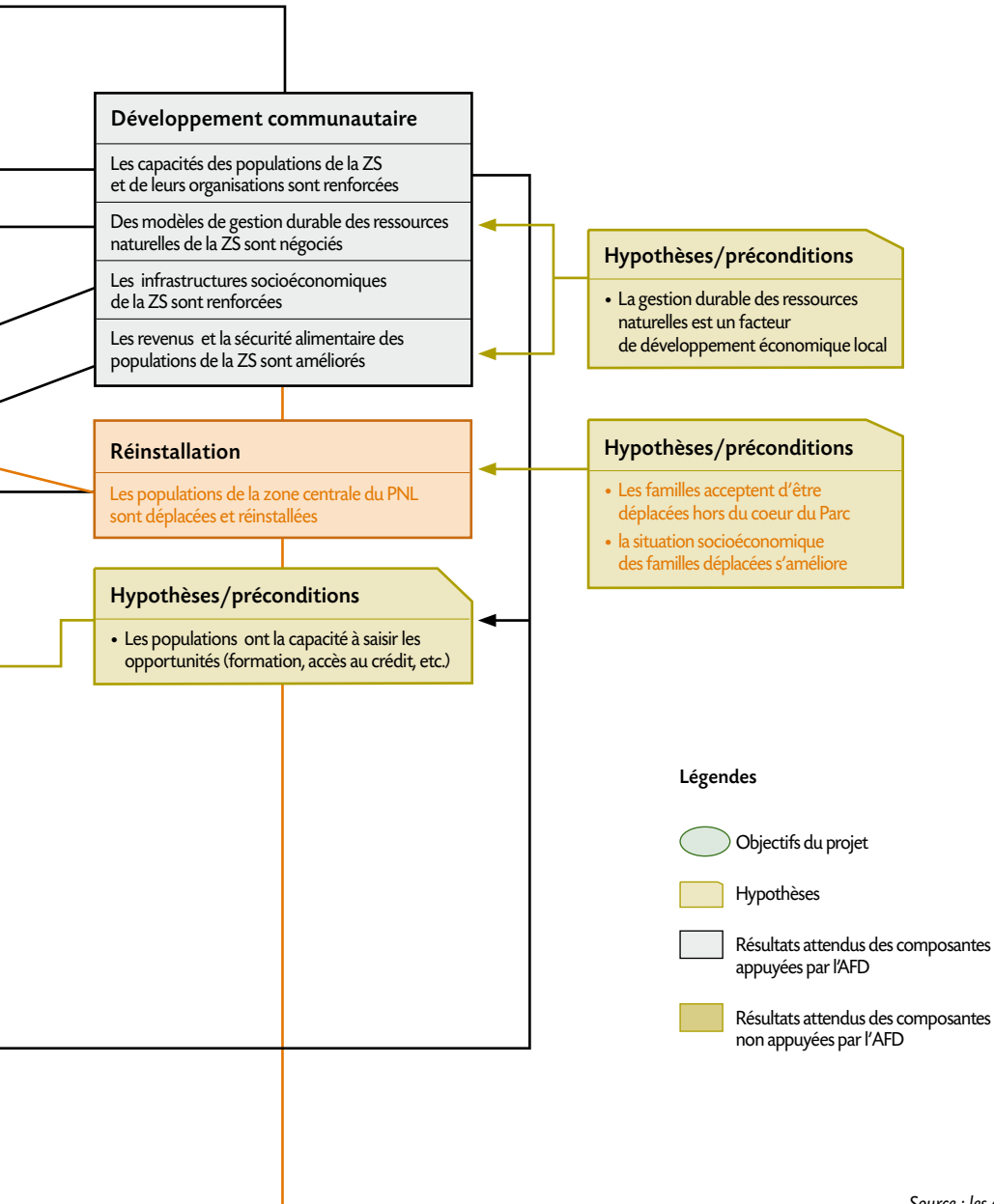
Les processus de réinstallation actuellement finalisés ou en cours n'offrent pas aux populations déplacées la garantie de conditions de vie égales ou supérieures à celles de leur lieu d'origine²⁶, contrairement à ce que prévoient la loi sur la conservation et les normes de la Banque mondiale en matière de déplacement involontaire²⁷. 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

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)²⁸. 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.).

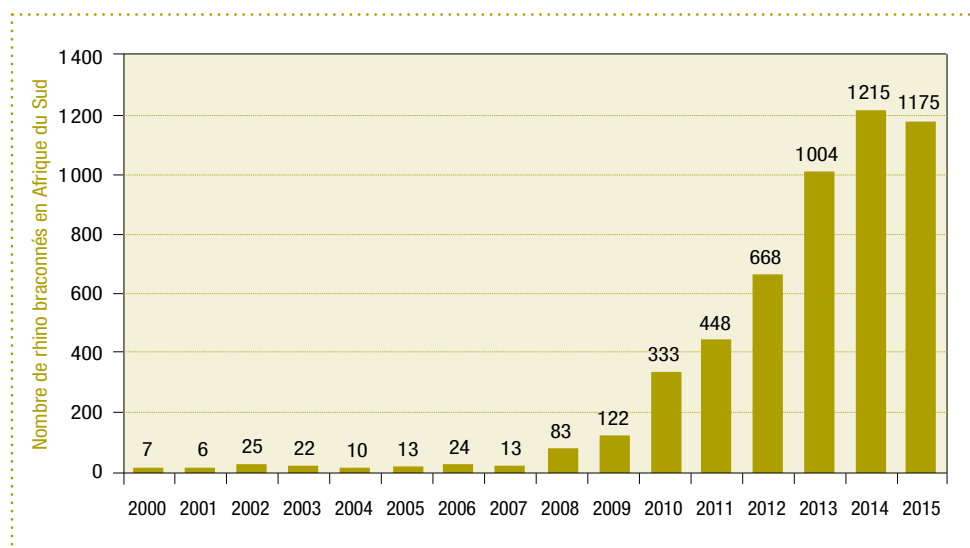
Deux espèces sont plus particulièrement ciblées : les éléphants, qui sont abattus pour leur ivoire ; les rhinocéros qui sont recherchés pour leur corne. Ce phénomène de braconnage menace l'existence même de ces deux espèces. Le programme de suivi de l'abattage illicite d'éléphants de la Convention sur 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)²⁹. 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

²⁹ 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 PNK³⁰. 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).

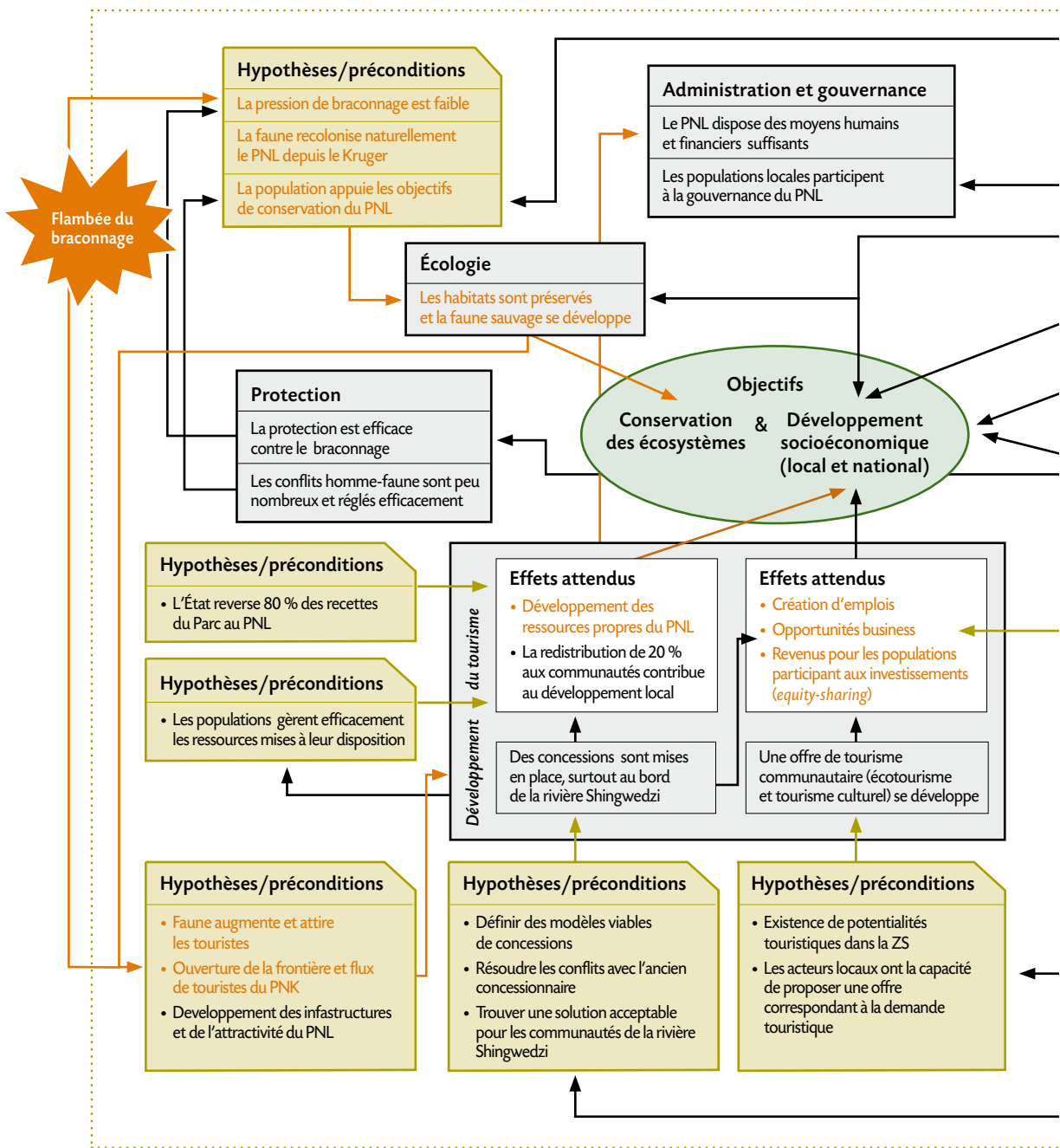
Les impacts de cette augmentation du braconnage pour le PNL sont nombreux. Tout d'abord, cela limite les résultats attendus du repeuplement et de l'ouverture de la clôture avec le PNK sur le développement de la faune dans le parc. Conséquence directe à la fois de la présence de braconnage et du faible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

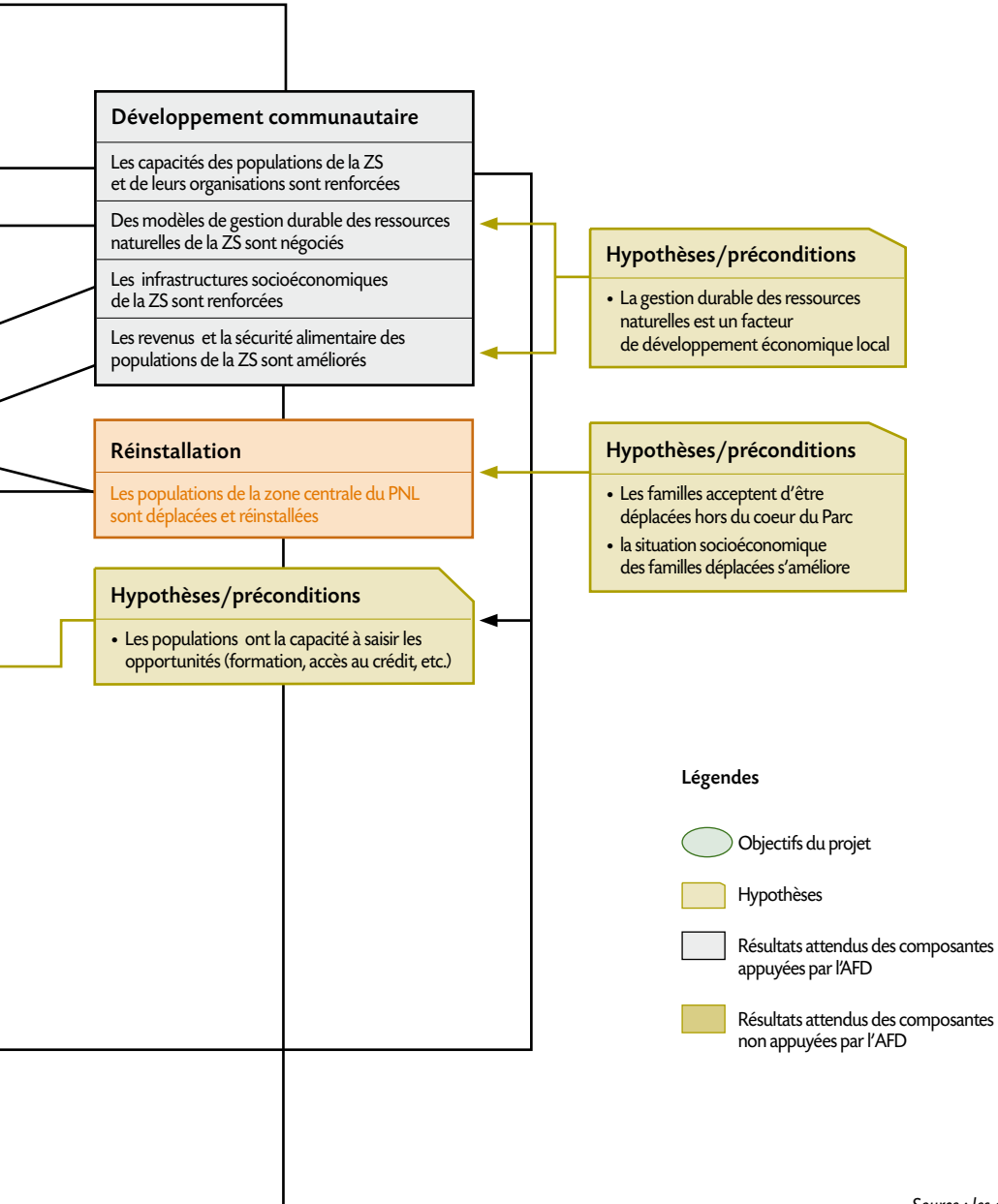
30 Selon la Fondation Chissano, 500 Mozambicains auraient été tués au Kruger depuis 2010. Toutefois, ces chiffres paraissent exagérés et ne sont confirmés ni par les Sud-Africains, ni par les autorités mozambicaines. *Rede Angola Internacional: Seis caçadores furtivos moçambicanos mortos no Kruger* 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

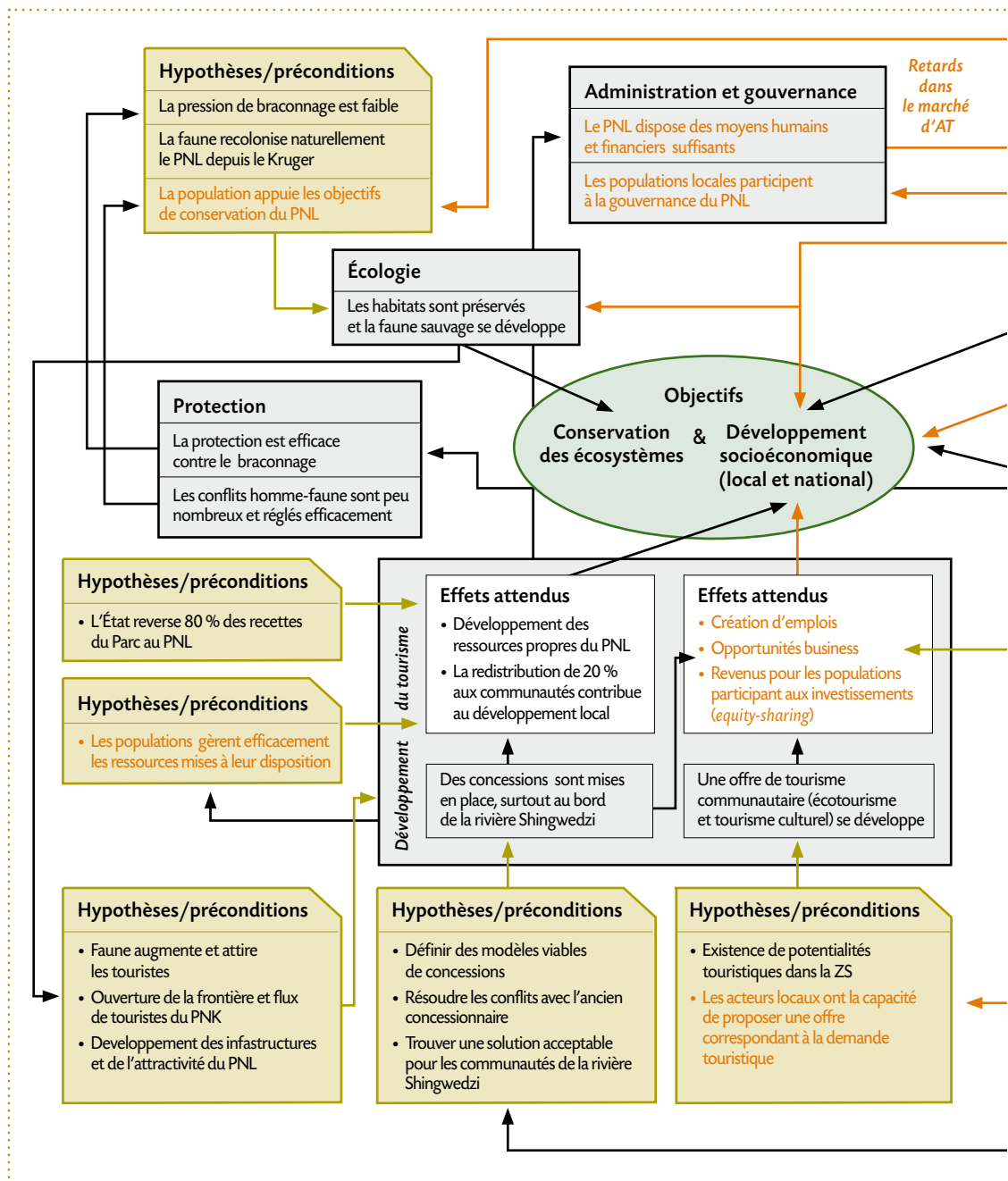
actions prioritaires) mais il arrive tardivement dans l'évolution du PNL et du projet, ce qui limitera à la fois sa capacité à former les équipes du PNL en charge du développement communautaire, mais également la possibilité de mise en œuvre des activités prioritaires dans la ZS financées par l'AFD.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

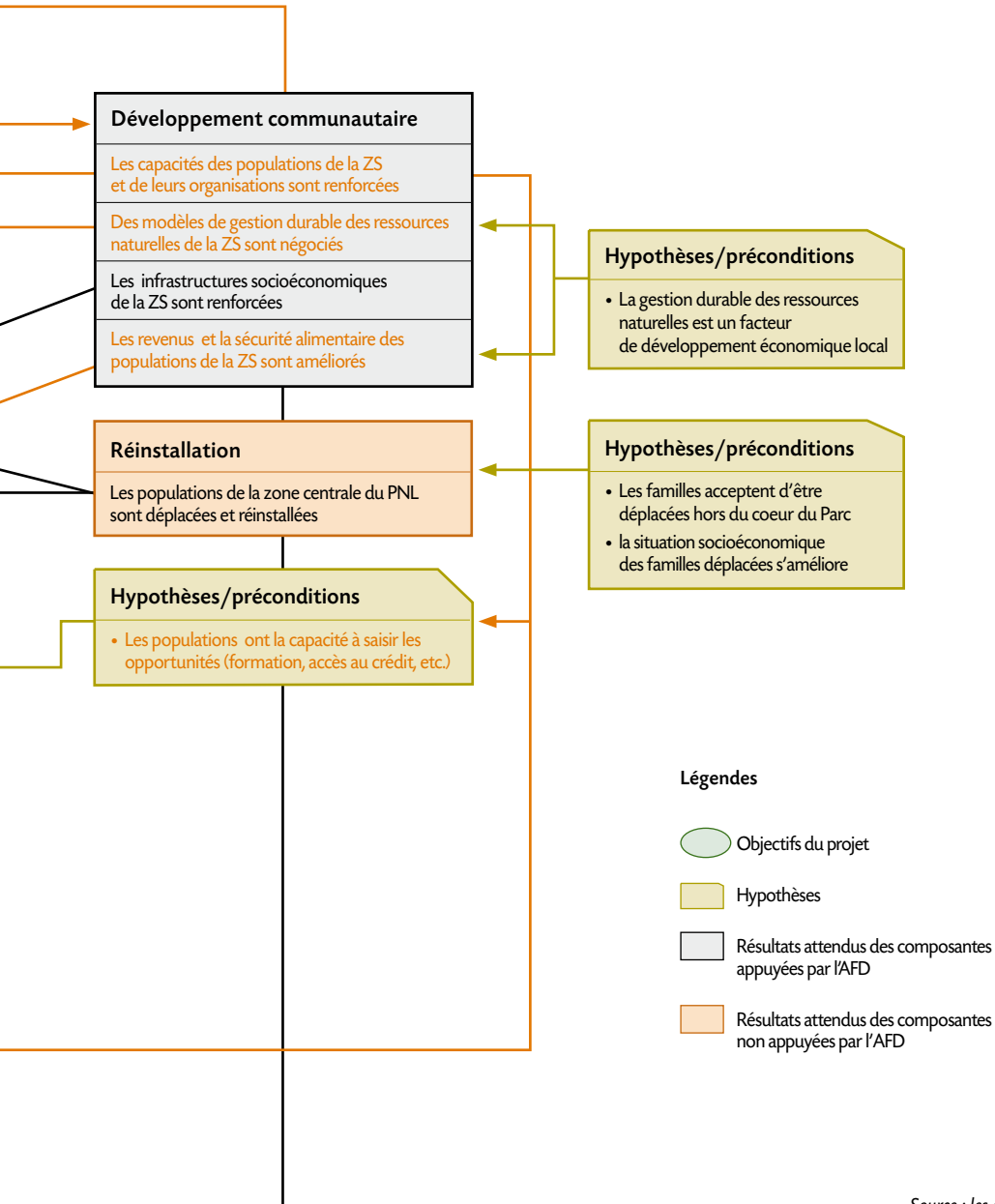
Les raisons du retard dans le recrutement de l'assistance technique sont multiples et n'ont pas pu être complètement éclaircies lors de la mission d'évaluation. Il apparaît toutefois que le schéma initial d'assistance technique était envisagé avec l'Agence allemande de coopération internationale (GIZ), 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 2008-2009³¹ ; 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 €³², 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	B	C	D	E	E/A
	Budget initial selon la NCS	Avenant 1 05/10/2010	Avenant 2 26/04/2012	Avenant 3 11/02/2013	Avenant 4 18/02/2015	%
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	-
Total	11 000	11 000	11 000	10 950	11 000	100

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 ».