

## 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.

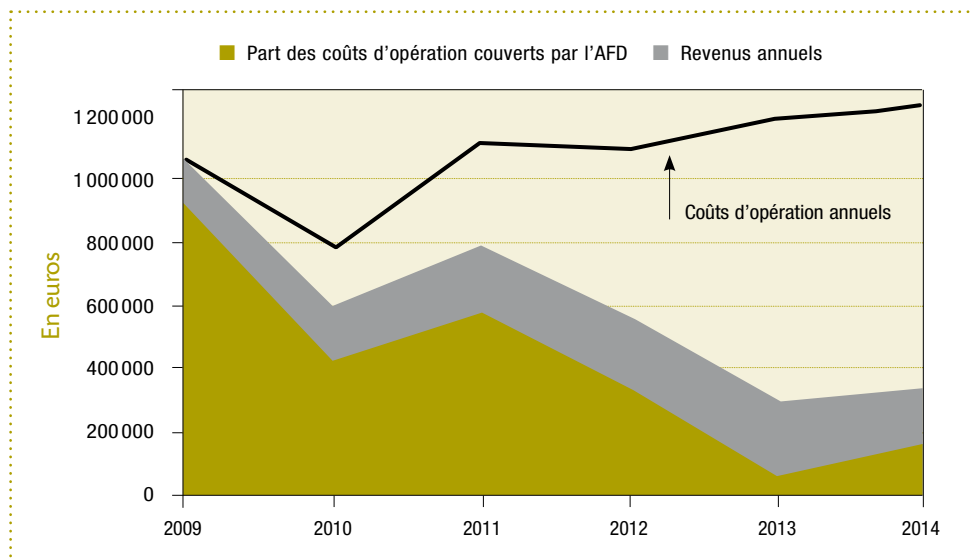
76 Cette proposition de l'étude de faisabilité n'a pas été reprise dans le document de projet, au motif qu'elle serait de la responsabilité des autorités locales, argument peu convaincant, dans la mesure où le développement économique, ciblé par le projet, est également de leur responsabilité.

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.