

6. Conclusions et recommandations

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

6.1. Conclusions et recommandations pour le PNL

6.1.1. La préservation de la biodiversité

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

La mission recommande donc de :

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

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

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

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

6.1.2. Le développement touristique

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

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

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

6.1.3. Le développement de la ZS

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

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

PNL dans le développement de la ZS. Le PNL n'a pas vocation à promouvoir le développement socioéconomique, alors que c'est justement une compétence des districts. En contrepartie, le PNL doit veiller à ce que les options de développement ne nuisent pas à l'intégrité des écosystèmes situés dans le parc. Il y a là matière à la mise en place d'une gestion participative de la ZS incluant les administrations locales, conformément aux principes établis dans la loi⁸⁹.

La mission recommande donc de :

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

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

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

Renforcer les capacités des acteurs locaux pour développer un tourisme communautaire

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

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

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

La mission recommande donc :

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

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

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

Ces projets-pilotes pourraient cibler en priorité les villages dont les ressources naturelles sont affectées par la création du PNL : c'est le cas des villages qui acceptent qu'une communauté se réinstalle sur son terroir⁹⁰, ou de ceux dont une partie du terroir servira à la création des corridors écologiques⁹¹.

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

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

Promouvoir une agriculture durable

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

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

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

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

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

La mission recommande donc :

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

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

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

L'élevage joue un rôle essentiel dans les systèmes de production : il permet d'exploiter une partie des écosystèmes non favorable à l'agriculture, fournit des revenus conséquents et peut être mobilisé pour des investissements ou en cas d'aléas climatiques. Son développement est donc une priorité pour lutter contre la pauvreté et améliorer la résilience des systèmes de production. Par ailleurs, la gestion durable des ressources pastorales, dans un contexte d'augmentation de la population – naturel et lié aux déplacements – et d'augmentation de la faune herbivore sauvage, devrait être un sujet extrêmement important à moyen terme⁹².

La mission recommande donc :

R12. d'intégrer le développement durable de l'élevage dans les priorités du plan de développement de la ZS. Pour cela, des projets-pilotes de recherche-action pourraient être mis en place, sur le même modèle que ceux de l'agriculture. Parmi les pistes possibles, on peut citer les questions de santé animale, comme préconisé dans l'étude de faisabilité, ou l'accès des plus pauvres aux bovins, comme proposés par le comité de district de Chicualacuala⁹³.

▷ b. Négocier des règles de gestion des ressources naturelles

La question des règles de gestion des ressources naturelles ne pourra pas continuer dans le *statu quo* actuel : d'un côté, il y a contradiction entre les règles générales qui sont dans le plan de développement de la ZS et les règles communiquées par le parc aux populations. Par ailleurs, les règles actuelles manquent de clarté et constituent *in fine* un obstacle au développement économique de la ZS et à la préservation des écosystèmes⁹⁴. Enfin, les familles les plus modestes, qui ont peu d'élevage, dépendent fortement de l'exploitation des ressources forestières et fauniques pour compléter leurs revenus, notamment en cas de sécheresse.

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

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

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

Il est donc essentiel que le PAC/PNL favorise l'établissement de règles concertées de gestion des ressources naturelles, qui garantissent à la fois le bon fonctionnement des écosystèmes et des revenus aux populations. Les instruments légaux existent pour cela avec les plans de gestion qui permettent, sur la base des objectifs généraux de l'aire de conservation, d'établir les normes d'usage des ressources naturelles⁹⁵.

La mission recommande donc de :

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

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

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

▷ c. Impliquer les communautés dans la résolution des CHF

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

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

La mission recommande donc de :

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

R17. améliorer la connaissance des moyens permettant aux populations de faire fuir les animaux qui s'approchent des villages ou des cultures⁹⁶.

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

La participation des habitants du parc à son développement était l'un des objectifs du plan de gestion et de développement du PNL (LNP, 2003), mais également du financement de l'AFD⁹⁷. Cet objectif n'a pas été corrélé à une stratégie de renforcement des capacités des populations et l'assistance technique n'a pas su – ou pu – renforcer suffisamment les équipes en matière d'approche participative et d'organisation communautaire. Toutefois, les occasions de renforcer les capacités des habitants existent toujours, que ce soit en matière d'utilisation des 20 % de fonds redistribués par le PNL ou de définition de règles de gestion des ressources naturelles ou d'AGR.

La mission recommande donc de :

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

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

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

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

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

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

6.1.4. Le renforcement de capacités de l'administration

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

La mission recommande donc de :

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

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

La mission recommande donc de :

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

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

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

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

ii) les actions de suivi au jour le jour ;

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

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

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

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

6.1.5. Le pilotage du PNL

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

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

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

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

La mission recommande donc de :

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

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

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

6.2. Conclusions et recommandations pour l'AFD

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

6.2.1. Instruction et définition du projet

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

L'équipe émet les recommandations suivantes, qui s'inscrivent dans le cadre du cycle actuel de formulation de projet de l'AFD⁹⁸ :

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

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

R3. Intégrer dans l'étude de faisabilité externe :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.2.2. Mise en œuvre du projet

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

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

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

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