

7. Leçons apprises

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

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

7.1.1. La construction d'un territoire

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

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

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

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

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

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

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

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

de fonds qui les soutiennent⁹⁹. L'instance chargée de la concertation avec les populations et les autorités locales (le Conseil de coordination du PNL) ne fonctionne pas et le Conseil de gestion qui devait le remplacer n'a pas été créé.

7.1.2. La construction d'une institution

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

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

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

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

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

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

...

...

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

Source : les auteurs.

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

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

Les « conservationnistes » poursuivent encore le mythe d'une nature en équilibre climacique, que la présence de l'homme viendrait inexorablement dégrader. Cette croyance les amène à concevoir des parcs où la nature doit être « mise sous cloche », incompatibles avec la présence humaine.

Les « développeurs » refusent de prendre en compte les impacts des activités humaines sur les écosystèmes et en particulier sur la faune sauvage, dont le développement est impacté par les animaux domestiques, et s'appuient sur le mythe du « développement durable » pour ne pas revoir les modèles techniques et économiques.

Or les zones périphériques des parcs nationaux sont souvent habitées, et même parfois les zones centrales dans les pays en développement. Il arrive que ces habitants aient développé des modes d'exploitation de la nature qui ne menacent pas la durabilité du fonctionnement des écosystèmes.

Il aura fallu attendre la loi sur la conservation de la biodiversité de 2014 pour que le Mozambique reconnaisse la possibilité d'avoir des parcs habités. Cette reconnaissance ouvre la voie à la recherche d'un équilibre entre aménagement d'espaces de tranquillité et stabilité propices au développement d'écosystèmes riches en flore et en faune et des espaces où les dérangements sont nécessaires et souhaitables pour le développement des populations.

Un changement de loi ne se traduit pas nécessairement par un changement de mentalités ni de pratiques. La difficulté réside dans le fait que ce sont souvent les acteurs locaux qui doivent fixer cet équilibre d'aménagement de l'espace et les règles de gestion associées. Mal encadrés, les jeux d'acteurs sont souvent déséquilibrés : si les environnementalistes sont en situation de force, ils interdisent l'exploitation des ressources naturelles ; à l'inverse, si les seules forces du marché sont en position de force, elles n'ont aucun scrupule à détruire les écosystèmes.

Le cas du PNL montre que, malgré la volonté affichée, les populations qui y résident sont davantage considérées par les responsables de la conservation comme des obstacles que comme des alliés pour mener à bien leur mission. Leur présence dans le parc, si elle est tolérée, n'est pas considérée comme un atout, ni du point de vue de la préservation de l'environnement, ni pour ce qui est du développement touristique. Il faut dire que les activités de braconnage de grande faune sans précédent – rhinocéros et éléphant – ont contribué à renforcer la méfiance du PNL vis-à-vis des populations locales qui, si elles ne sont pas directement à l'origine d'un trafic qui demande beaucoup de moyens, lui assurent appui logistique et impunité.

Cela explique sans doute en partie le manque de volonté politique pour inclure, au-delà des déclarations d'intention, les populations dans les instances de pilotage du parc et même dans la planification de la ZS où habitent et travaillent plus de 20 000 habitants. Les objectifs de participation des communautés à la gestion du parc (il est même question de cogestion dans le plan de gestion et de développement du PNL) ont été progressivement abandonnés. Même pour la ZS, les objectifs de gestion ont essentiellement pris en compte la vision du parc et non celle des populations.

On peut également s'interroger sur certaines hypothèses qui sous-tendent les objectifs d'adhésion des populations aux objectifs de préservation. La première concerne les bénéfices que les populations peuvent retirer du tourisme lié à la faune sauvage, qui sont fortement surestimés¹⁰⁰. La seconde concerne les effets potentiels de la préservation des écosystèmes sur les systèmes de vie des populations, qui sont au final peu visibles au moins à court terme.

Au-delà du manque de volonté, il y a aussi un manque de stratégie et de méthode pour donner aux populations de la ZS la capacité de participer à la planification du développement de leur territoire ou, à moyen terme, à la gestion du PNL. Cela apparaît tout particulièrement dans l'absence complète de stratégie destinée à former les comités mis en place par le PNL lui-même, censés défendre les intérêts des villageois auprès du PNL, puis, à partir de 2006, gérer les fonds provenant des 20 % de revenus du parc. Certains représentants des populations devaient intégrer la structure chargée de la gestion du parc, ce qui nécessitait une stratégie de renforcement progressif et continue des capacités des comités.

100 «The TFCA's vision is that "the possibility of changing land use practices from subsistence farming on marginal land to community participation in ecotourism based enterprises, (that) may have sustainable economical and ecological benefit for all.» (BRL, ICS, Impacto, 2006, p. 50).

En ce qui concerne les méthodes, il peut sembler plus simple de définir des règles et de chercher à les faire appliquer que de négocier pour trouver des points d'accord entre des visions et des intérêts divergents, surtout lorsque l'on n'a pas été formé à cela. En effet, travailler de façon participative avec des communautés humaines n'est pas chose aisée et demande un savoir-faire et un savoir-être peu faciles à trouver, en particulier dans des sociétés marquées par l'autoritarisme. Les ressources humaines du PAC étaient – et sont toujours – trop peu nombreuses et pas assez formées pour ce genre d'exercice. Malgré l'important budget disponible pour ce volet, les moyens ont également manqué pour travailler de façon participative dans une zone aussi étendue que la ZS du PNL.

Promouvoir le développement socioéconomique d'un territoire est un métier qui demande des compétences particulières, tout comme préserver la biodiversité. Ces compétences n'étaient pas disponibles au sein de l'équipe dirigeante du parc et l'assistance technique dédiée n'a pas pu ou su impulser une dynamique forte en faveur du développement de la ZS. Il lui aura sûrement manqué la possibilité d'influencer les priorités définies par la PIU (par exemple, en en faisant partie).

Peut-être un programme de développement socioéconomique de la ZS, dont la gestion n'aurait pas été confiée à la PIU, aurait-il été plus pertinent, comme l'AFD l'a fait dans le cas du parc des Quirimbas, où une organisation spécifique est responsable de la définition de la stratégie et de la mise en œuvre de ce programme. Ce type de montage peut s'appuyer sur des partenariats avec des organisations spécialisées en développement local et disposant d'une expertise spécifique en matière de développement sociocommunautaire. Il est important de ne pas sous-estimer l'assistance technique, les moyens et surtout le temps nécessaire pour mettre en œuvre des processus participatifs et lancer des initiatives de développement socioéconomique, surtout lorsque des évolutions de systèmes productifs sont recherchées.

Un autre élément essentiel aurait été, comme analysé dans le chapitre précédent, la forte implication des autorités locales dans le processus de planification et de mise en œuvre du développement socioéconomique de la ZS. Les tensions entre les visions de développement de la ZS portés par le PNL avec ceux portés par les gouvernements locaux sont susceptibles de faire émerger un compromis acceptable par tous et, à partir de là, une clarification des rôles de chaque institution en ce qui concerne les investissements, leur maintenance ou l'appui technique à apporter aux habitants.

7.3. La nécessaire prise en compte de la menace du trafic international d'espèces dans les projets d'appui à des parcs nationaux

La flambée du braconnage au niveau international au cours des dix dernières années a eu des effets importants sur le développement du PNL et sur la réorientation des priorités de l'appui financier que l'AFD lui a apporté. Ce phénomène international a eu des répercussions d'ordres écologique, avec une menace qui pèse sur l'existence même de deux espèces emblématiques, le rhinocéros et l'éléphant ; touristique, avec des défis sécuritaires qui se posent et limitent par conséquent la venue des touristes ; diplomatique, avec certaines tensions vécues entre l'Afrique du Sud et le Mozambique ; et institutionnel et financier, avec la nécessité de déployer des moyens conséquents pour contrer des braconniers qui mobilisent des moyens de plus en plus sophistiqués.

À l'échelle d'un parc national ou de tout autre dispositif de conservation de la biodiversité, ce phénomène de trafic international d'espèces protégées ne se limite pas au trafic de l'ivoire et au braconnage d'éléphants et/ou de rhinocéros. Il cible également d'autres espèces faunistiques (telles que les tortues, les batraciens, les reptiles, etc.) et floristiques (les bois rares, les plantes médicinales, etc.). Il touche par ailleurs l'ensemble des pays présentant une biodiversité élevée.

La lutte contre ce trafic international organisé demande la mobilisation de moyens considérables, y compris pour la prévention et la sensibilisation, la surveillance et le renseignement, et la répression pénale et légale. La prise en compte des pressions externes du type du grand braconnage international et des moyens à mobiliser pour y faire face doit être systématisée dans les approches et les futures stratégies de développement des parcs nationaux, ainsi que dans les futurs appuis qui leur seront apportés. Ces aspects doivent être traités dès les phases de faisabilité de projets en tant que phénomène externe à analyser et à considérer, de risque potentiel à moyen terme pouvant peser sur le développement du parc, et l'appui apporté.