

Synthèse du débat suivant la restitution de l'évaluation finale écrite et audiovisuelle du projet de développement du Parc National du Limpopo qui s'est tenu à Massingir (aux abords du parc)

Le 13 septembre 2016

Préambule :

La session a réuni environ 50 personnes : représentants du district de Massingir ; membres de l'administration et du personnel du parc ; leaders, chefs de localité et membres des communautés des villages de Chibotane et Machacuene ; un représentant de l'ONG CEDES ; Frédéric Bazin (consultant et coordinateur de l'équipe d'évaluation – IRAM) et Eric Mounier (consultant indépendant, évaluateur et réalisateur du film) ; Emilie Aberlen (responsable de la coordination du projet d'évaluation – AFD siège) et l'agence AFD de Maputo.

La restitution a commencé par un mot de bienvenue de la Secrétaire Permanente du gouvernement du District de Massingir, de l'Administrateur du Parc National du Limpopo, et de l'agence AFD de Maputo.

Les interventions orales ont été traduites en Changana (langue locale). Le film a été projeté en portugais (langue nationale) et une présentation préalable des grands enseignements de l'évaluation réalisée par Frédéric Bazin, et traduite en Changana a permis de favoriser la compréhension du film par les villageois. Celle-ci a insisté sur :

- la complémentarité entre le rapport écrit et le film, ces deux supports traduisant le résultat d'une même analyse, le film ayant vocation à en permettre une plus grande accessibilité ;
- la double problématique : le projet financé par l'AFD correspond-il réellement aux besoins du parc, à ceux des personnes y vivant ? A-t-on atteint l'objectif initial de concilier préservation de la biodiversité et bien-être des communautés ? Sinon, pour quelles raisons ?
- les principaux thèmes abordés par le film : la préservation de la biodiversité, le déplacement des populations à l'extérieur du Parc, la zone tampon et l'impact de la création du Parc sur les conditions de vie et les opportunités économiques des populations, les infrastructures et le développement du tourisme.

Synthèse du débat :

Le débat a duré environ 1h30. La parole était libre, cependant en présence des autorités locales, les prises de paroles ont respecté un certain protocole. Les participants ont globalement salué l'initiative d'une telle restitution et la valeur ajoutée du média audiovisuel permettant une meilleure compréhension par les communautés des impacts de la création du parc, mais également les conséquences multiples du braconnage. L'audiovisuel permet également de montrer le quotidien des écogardes et les défis auxquels ils sont confrontés. Les leaders communautaires et chefs de village ont appelé à ce que cette restitution soit reproduite dans l'ensemble des villages, à utiliser le film comme un outil de sensibilisation.

Ils ont également salué le rôle du Parc dans l'accompagnement des activités de développement économique et social (ex : remplacement des pompes d'irrigation, utilisation des « 20% » pour un projet d'élevage...) et reconnu les défis auxquels l'administration était confrontée (braconnage, vandalisme des infrastructures...). Les représentants des communautés ont exprimé le souhait que le Parc continue ses activités dans la zone tampon, et ceci avec l'appui des communautés elles-mêmes, et que les infrastructures soient améliorées notamment la route entre la zone tampon et l'administration du Parc.

Beaucoup d'intervenants ont insisté sur l'importance de sensibiliser/conscientiser les communautés (en commençant par les enfants), et sur le rôle des communautés elles-mêmes (qui reçoivent un appui du Parc) dans la sensibilisation contre le braconnage (« nous recevons donc nous donnons »). Un appel à l'union Parc/communautés a été lancé pour lutter contre ce fléau, notamment en raison de l'impact social du braconnage (jeunes braconniers tués, familles déshonorées...).

Cependant, indépendamment du niveau de surveillance, cette sensibilisation en faveur de la préservation de la biodiversité ne touchera ses cibles que dès lors que les communautés auront des opportunités économiques « légales » alternatives au braconnage ou à d'autres activités interdites (ex : production de charbon). Un représentant associatif a ainsi regretté que le film n'évoque comme alternative au braconnage que l'agriculture et le bétail. Il appelle à donner la priorité à l'éducation pour ouvrir le champ des opportunités qui s'offrent aux jeunes. Un personnel du Parc a proposé la création d'un centre de ressources où toutes les communautés se regrouperaient pour développer des activités variées (ex : artisanat). Il faut aussi investir dans la formation pour que les communautés puissent participer à cette conservation : « comment expliquer qu'il n'y ait aucune école, aucun centre de formation en conservation dans un pays qui contient plus de 2 millions d'hectares d'aires protégées », s'est interrogé un participant.

En conclusion, les autorités du parc et du district ont salué le rôle important joué par l'AFD et la pertinence de l'approche du bailleur français visant à mettre le développement humain au cœur du projet de conservation (« même si tous les objectifs n'ont pas été atteints »). L'évaluation a été décrite comme un « point d'étape » montrant que beaucoup a été fait, mais que beaucoup reste encore à faire, notamment pour renforcer les capacités des communautés et leur permettre de gérer elles-mêmes les « 20% » de recettes du parc qui leur reviennent, de s'approprier les équipements qui leur ont été remis (meilleur moyen d'éviter le vandalisme). La dépendance financière du Parc vis-à-vis de l'extérieur est présentée comme un état de fait, et ce sur le long terme ; l'évaluation montrant d'ailleurs qu'on est loin de l'objectif d'autonomie financière du parc grâce aux ressources du tourisme. Les autorités ont mis en exergue que d'une part que le Kruger, souvent regardé en exemple, a 100 ans et qu'il bénéficie d'infrastructures très développées ; et d'autre part que l'éducation des communautés ne se fait pas en quelques années. C'est un processus de temps long, et un appel à ce que l'AFD finance une seconde phase du projet a été lancé. En effet, le Parc est aujourd'hui confronté à un important manque de moyens, à une situation financière délicate (notamment en ce qui concerne la couverture des coûts opérationnels), et le contexte de crise économique et financière que traverse le pays renforce les inquiétudes.

L'AFD a indiqué qu'il n'y aurait pas de seconde phase à ce projet qui constitue déjà une exception de par sa durée (près de 8 ans). Cependant, un nouveau projet d'appui aux aires protégées du Mozambique est en cours d'élaboration et comportera un financement à destination du Parc National du Limpopo principalement pour renforcer ses moyens de lutte anti-braconnage. L'une des composantes de ce nouveau projet porte aussi sur l'opérationnalisation d'une Fondation pour la conservation de la biodiversité au Mozambique, la Fondation BIOFUND, visant à contribuer de façon pérenne à la couverture des coûts opérationnels des aires de conservation.

En parallèle des débats, certaines corrections ont été suggérées

- la date de mandat de Baldeu Chandé est 2008-2012
- la création du parc s'est faite en 2001 et non en 2002
- absence de mention des 3 districts composant le parc, une surreprésentation du district de Massingir dans l'évaluation a été regrettée. Celle-ci s'explique par le fait que c'est le district le plus peuplé. Cependant la base d'analyse de la mission d'évaluation englobe les 3 districts et la mission a veillé à ce que les points de vue des habitants s'exprimant dans le film soient représentatifs de l'ensemble des districts.
- S'il est vrai qu'il existe un grave problème d'infrastructures dans le Parc, les autorités locales ont souligné que des postes de santé avaient été installés dans deux villages (dont Mavodze)

Les consultants ont pris acte de ces commentaires, sans pouvoir tous les intégrer, compte-tenu de l'état d'avancement quasi-ultime de l'évaluation filmée.

Synthèse du débat suivant la restitution de l'évaluation finale écrite et audiovisuelle du projet de développement du Parc National du Limpopo qui s'est tenu à l'Université Eduardo Mondlane (UEM)

Le 14 septembre 2016

Préambule :

La session a réuni environ 40 personnes : représentants de l'ANAC et du MITADER, de bailleurs (UNDP, UE, UNESCO, USAID, FAO...) et d'ONG (fondation Joachim Chissano, Etc Terra, AMOMA, LUPA...); membres de l'Université (CIRAD, recteur de la Faculté d'agronomie, et quelques étudiants). Elle s'est tenue en présence de l'Ambassadeur de France et du Premier conseiller.

Le panel était constitué de Frédéric Bazin (consultant et coordinateur de l'équipe d'évaluation – IRAM), Eric Mounier (consultant indépendant, évaluateur et réalisateur du film) ; Emilie Aberlen (responsable de la coordination du projet d'évaluation – AFD siège), Felismina LANGA (directrice de la planification et des études de l'ANAC) et Antonio Abacar (Administrateur du Parc).

La restitution a commencé par un mot de bienvenue du Directeur de l'AFD à Maputo, Julien Darpoux, suivie de la projection du film, et d'un débat.

Synthèse du débat :

Le débat a duré environ 1h30. La parole était libre, et les échanges ont été modérés par un journaliste « grand public », David Bamo. Ils ont été traduits simultanément en français et portugais.

L'AFD a ouvert le débat par une explication de la démarche d'évaluation. L'un des fondements est l'obligation de rendre des comptes s'agissant d'argent public, et ce d'autant plus lorsqu'il s'agit d'un projet dont le montant est conséquent. Il s'agit aussi de porter un jugement indépendant sur le projet réalisé, de mesurer sa capacité à durer, de tirer des enseignements pour l'AFD et le maître d'ouvrage, de les partager avec d'autres, et de réfléchir collectivement aux possibilités d'amélioration des projets dans le futur. Il y a un objectif pédagogique à réaliser et diffuser ces travaux, notamment dans un cadre universitaire comme l'UEM. L'AFD évalue la moitié des projets qu'elle finance. L'évaluation du projet Limpopo se distingue car elle combine la production d'un rapport écrit et d'un film qui sont le fruit d'une même analyse. C'est le caractère emblématique du projet d'appui au développement du Parc Limpopo – de par son montant (11 M€ soit la plus importante subvention de l'AFD dans ce secteur au Mozambique) et la durée de l'intervention (8 ans) – qui a poussé l'AFD à commander cette évaluation écrite et filmée.

Eric Mounier a explicité ce qui distingue le film évaluatif d'un film documentaire ou de communication. D'abord, il est construit sur des critères évaluatifs (tout comme le rapport écrit). Ensuite, réaliser un film en tant qu'évaluateur implique de se contraindre à un regard modéré et cohérent avec le projet, de rester « juste » et vigilant pour compenser la tendance du média audiovisuel à faire appel à l'émotivité. Malgré cette tendance, l'audiovisuel est pertinent pour faciliter l'évaluation, il complète le rapport écrit, notamment par sa capacité à

rendre perceptible ce qui est à l'œuvre sur le terrain. L'intérêt du film qui montre la « nouvelle réalité » à laquelle sont confrontés les habitants du Parc, qui montre ce qui se passe « pour de vrai » dans le cadre du projet, a été souligné par plusieurs intervenants. Diffuser le film avant d'inviter à lire le rapport a été perçu comme une bonne approche.

Les premières questions ont porté sur les divergences d'approche de gestion des fonds. Celle de l'AFD a impliqué l'administration mozambicaine dans le processus d'administration des fonds, tandis que la KfW finance le projet par l'intermédiaire de l'assistance technique – Peace Parks Foundation. Selon l'ANAC, il n'y a pas un modèle meilleur que l'autre, le second permet de contourner un certain nombre de difficultés administratives, mais le premier donne à l'appareil administratif mozambicain et au parc l'opportunité d'apprendre.

Certains intervenants ont soulevé la question du changement de mode de vie des habitants, ces derniers ne pouvant plus chasser librement ou produire du charbon en dépit de leurs coutumes (« doivent-ils abandonner leur mode de vie ? »). Le panel a rappelé qu'avant la création du parc, le territoire manquait déjà beaucoup de ressources. Il a également été souligné que si les communautés perdent des « habitus », elles peuvent s'adapter dès lors que les conditions leur sont favorables. Les schémas d'irrigation financés par l'AFD ont constitué une avancée, mais sont considérés insuffisants pour permettre aux communautés d'évoluer vers un nouveau modèle socio-économique. Pour les évaluateurs, l'enjeu principal est celui des opportunités offertes par une progression du tourisme et de la capacité du parc à accompagner les communautés dans cette adaptation afin qu'elles soient en mesure de saisir ces opportunités à venir.

D'autres pistes de réflexion ont également été ouvertes telles que :

- la question de la « capacité porteuse » du territoire (c'est-à-dire le niveau de population et le volume et type d'activités que le territoire peut supporter au regard de la qualité du sol) ;
- l'articulation avec le développement socio-économique dans les zones situées autour du Parc (et celle de l'attraction des populations hors du Parc vers la zone tampon) ;
- l'introduction d'analyse anthropologique ou sociétale dans la mise en œuvre de nouvelle politique publique.

Sur le processus de restitution : les responsables de l'ANAC et du Parc ont été interrogés sur leur connaissance des travaux d'évaluation avant la restitution publique. Tous deux ont indiqué avoir eu l'opportunité de voir le film mais n'ont pas eu l'occasion d'accéder au rapport écrit, précisant qu'ils vont désormais s'approprier ce rapport. L'AFD a rappelé que l'évaluation filmée comme écrite était le fruit d'un processus long et participatif, qui a associé pendant une année l'ANAC, l'administration du Parc et les co-financeurs. A noter que le film et le rapport ont été produits en trois langues (français, anglais, portugais) et sont publiquement disponibles.

Le Parc a insisté sur les défis auxquels il fait face, et sur son besoin d'un appui extérieur tant sur le plan financier que technique (mentionnant le partenariat entre Peace Park Foundation et le Gouvernement). Le renforcement des capacités doit être poursuivi au niveau des institutions, comme des communautés. Si des comités de gestion ont été structurés pour permettre la redistribution des « 20% » de recettes revenant aux communautés, l'évaluation montre que ces dernières n'ont pas encore réellement développé de capacité pour gérer ces fonds et financer des projets.

L'ANAC et le Parc ont également été invités à exprimer les leçons qu'ils tiraient de cette évaluation, au regard de ce qui n'a pas marché (bureaucratie, retard dans la passation des marchés...), et a tiré le bilan de ce qui constitue l'unique expérience de déplacement de population pour un parc au Mozambique. La première leçon tient à la nécessité de renforcer les partenariats à la fois pour capter des fonds (« gérer une aire de conservation coût cher ») que pour apprendre à travailler plus efficacement, de manière moins bureaucratique. S'agissant du déplacement de population, le Parc a rappelé l'objectif d'achever le processus l'année prochaine (« puisque le processus a commencé, il faut le terminer »). De nouvelles méthodes visant à une meilleure efficacité et qualité des travaux ont d'ores et déjà été adoptées (ceux-ci seront désormais réalisés par des entreprises).

Différents intervenants de la salle et du panel ont mis en avant l'importance de poursuivre les activités de sensibilisation environnementale, en particulier à destination des enfants (pièces de théâtre, visite du Parc national du Kruger...) et notamment pour sensibiliser aux impacts sociaux du braconnage (plusieurs jeunes sont morts du braconnage depuis le début de l'année 2016). Pour les consultants, si la sensibilisation est importante, c'est la composante économique qui est déterminante pour la réussite d'un tel projet et pour l'adhésion des communautés, car créer un parc revient à transformer l'utilisation d'un territoire. Par ailleurs, l'évaluation a montré l'importance de la coordination interinstitutionnelle entre cette nouvelle administration (le Parc National du Limpopo) et les autorités existantes (notamment districts), afin de bénéficier des expériences de chacun mais aussi pour garantir que chaque institution assume pleinement son rôle.

Le panel a également été interrogé sur les réactions des communautés lors de la restitution de l'évaluation qui s'est tenue le 13 septembre à Massingir. Celles-ci ont été centrées sur le braconnage, pointant deux leviers pour arrêter ce phénomène : la sensibilisation des communautés, et les alternatives économiques devant être offertes aux jeunes pour ne pas être tenté par les activités illégales. Les commentaires ont également porté sur le manque de moyens du Parc et l'inquiétude renforcée dans le contexte de crise économique et financière que traverse le pays.

Enfin, le Parc a conclu sur les priorités stratégiques du Parc dans le futur : finaliser le déplacement des populations et mettre en œuvre le plan stratégique de développement touristique (qui prévoit le développement de concessions privées). Pour attirer les investissements privés, il est indispensable de sécuriser le Parc, et de mettre fin au braconnage en coordination avec le Kruger. L'ANAC a abondé dans le sens d'un renforcement de l'attractivité du secteur privé tout en appelant à la prolongation des financements provenant de bailleurs, le budget de l'Etat étant quasi-inexistant pour assurer la pérennité financière des aires de conservation.