

1. Synthèse

1.1. Le projet d'appui au Parc national du Limpopo (PNL)

1.1.1. Le PNL

Le PNL a été créé le 27 novembre 2001 par le gouvernement du Mozambique sur le territoire d'une ancienne concession de chasse. La superficie du PNL est de 11 230 km², avec des habitats variés, en particulier forêts de miombo, savanes et zones semi-arides. Très enclavé, pratiquement dépourvu d'infrastructures publiques, avec un taux de pauvreté parmi les plus élevés du Mozambique, le PNL est habité par plus de 20 000 personnes à sa création – essentiellement des populations ayant fui la guerre civile mozambicaine qui sont progressivement revenues dans les années 1990. Avec le PNK en Afrique du Sud, et le Parc national Gonarezhou au Zimbabwe, il forme le Parc transfrontalier du Grand Limpopo (GLTP).

En 2001, le projet de développement du Parc national du Limpopo, appuyé par la *Peace Parks Foundation* (PPF), vient aider le Mozambique à répondre aux défis associés à la création de ce nouveau parc national. Sur la période 2001-2016, ce projet contribue en plusieurs phases à préparer, financer et accompagner la mise en œuvre du plan de développement et de gestion du PNL élaboré en 2003. Ce plan fixe au PNL l'objectif général suivant : « *la préservation des processus écologiques au sein d'une aire de conservation transfrontalière et la contribution au bien-être de la population du Mozambique, grâce au développement d'un écotourisme et d'un tourisme culturel, et à une utilisation des ressources compatibles avec les objectifs de conservation du parc.* » (PNL, 2003, p. 25). L'approche de la conservation mise en avant par le PNL met sur le même plan les objectifs de préservation écologique et de développement économique. La stratégie principale pour parvenir à ces deux objectifs est le développement du tourisme. La démarche proposée est inclusive (*empowerment* des communautés et participation à la gestion du parc) et ouverte (pas de clôture, repeuplement naturel) La déclinaison opérationnelle du plan s'articule autour de huit programmes thématiques appuyés par les différents bailleurs et relatifs à : la gestion écologique, le développement du tourisme, la recherche et le suivi écologique et socio-économique, le développement communautaire, la coopération transfrontalière, la gestion environnementale, la protection de la biodiversité et l'administration.

1.1.2. L'appui de l'AFD au développement du PNL

L'appui au développement du PNL a démarré en 2001 dans le cadre d'une approche régionale intégrée et multi-bailleurs. De 2001 à 2006, le projet de développement du Parc national du Limpopo débute avec une première phase de financement de 6,1 M€ de la *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW), utilisé pour le déminage complet de la zone ainsi que pour le développement des premières capacités administratives et opérationnelles du parc¹. L'AFD intervient dans une deuxième phase à compter de 2007 avec une subvention de 11 M€ pour appuyer la mise en œuvre du Plan de gestion et de développement du PNL et atteindre les trois objectifs spécifiques suivants :

1. restaurer et préserver la biodiversité du PNL (1,7 M€) : appui à la mise en œuvre des programmes « tourisme », « protection de la biodiversité », « recherche et suivi écologique », et « gestion écologique » ;

2. améliorer les moyens de subsistance et le niveau de vie des habitants de la zone support (ZS)² du PNL (8 M€) : i) appui à la planification et à la gestion participative de la ZS ; et ii) développement des infrastructures routières.

3. renforcer les capacités administratives du PNL (0,7 M€) : couverture des coûts opérationnels du PNL pendant les deux premières années du projet ; renforcement des capacités du staff du PNL et renforcement de la coordination entre bailleurs.

Ce projet, par l'approche mise en œuvre, est emblématique de l'approche développée par l'AFD dans les années 2000 en matière de conservation. Il est aussi important par son intégration dans un parc transfrontalier, par les enjeux liés à la proximité d'un géant de la conservation – le Parc Kruger – ainsi que parce qu'il s'agit d'accompagner la mise en place d'un parc national dans un contexte où le cadre légal et les instructions nationales sont encore fragiles. Pour l'AFD, il s'agit d'un des premiers projets dans le domaine et son envergure financière est conséquente.

1 Recrutement du personnel, prise en charge des coûts de fonctionnement du parc et construction des infrastructures de base pour le personnel du parc (logements, bureaux).

2 Le PNL comprend : 1) une zone centrale (environ 80 % du PNL), qui a pour fonctions essentielles la préservation de la biodiversité et le développement du tourisme. Cette zone centrale est inhabitée, à l'exception de la vallée de la rivière Shingwedzi, dont les villages doivent être déplacés pour favoriser le développement touristique ; 2) une ZS, située en bordure de parc le long des principaux cours d'eau, dont les ressources naturelles servent de support aux activités économiques (élevage et agriculture) et qui concentre la majorité de la population du parc.

Les enjeux liés à la mise en place du PNL concernent :

- la mise en place d'une administration capable de gérer durablement le territoire, ce qui suppose des moyens humains et financiers suffisants, mais également une évolution du cadre légal et des mécanismes de gouvernance territoriale à définir (rôle des différentes institutions intervenant sur le territoire, participation des populations) ;
- les nouveaux modèles de gestion du rapport de l'homme avec l'écosystème liés à la définition d'objectifs de conservation et de gestion durable des ressources induits par la création du parc. Cela implique des mécanismes de cohabitation entre l'homme et la faune sauvage qui va augmenter – et pose par ailleurs la question du déplacement d'une partie de la population. Plus généralement, ce sont les modes de gestion des ressources naturelles qui doivent être revus, afin d'atteindre des objectifs distincts – et potentiellement contradictoires – entre le maintien de la biodiversité et le développement socioéconomique des habitants ;
- le partage des bénéfices directs et indirects générés par le parc avec les populations qui y vivent, que ce soit par la capacité des populations à profiter du développement du tourisme ou au travers des mécanismes légaux de redistribution aux populations d'une partie des recettes générées par le tourisme dans le parc. Il s'agit de lutter contre la pauvreté qui sévit dans le parc, mais également de s'assurer que les populations adhèrent aux objectifs de conservation du parc.

1.1.3. Enjeux, objectifs et cadrage méthodologique de l'évaluation

L'AFD a souhaité réaliser une évaluation de son intervention dans la deuxième phase de ce projet. La finalité de cette évaluation est double. Premièrement, conformément aux objectifs d'amélioration de l'AFD en matière d'efficacité de l'aide, de redevabilité et de transparence, elle doit fournir un jugement rétrospectif, motivé et indépendant³ sur le financement de l'AFD. Deuxièmement, l'évaluation vise la production et l'échange de connaissances, afin de favoriser la mise en débat des résultats, la sensibilisation aux défis spécifiques des projets intégrés d'aires protégées et l'apprentissage opérationnel des équipes de l'AFD et de leurs partenaires.

³ Fondé sur les critères du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE : pertinence, efficacité, efficience, impact et durabilité, ainsi que sur la valeur ajoutée de l'AFD.

Les objectifs de l'évaluation sont plus particulièrement de :

- analyser la validité, la mise en œuvre, les résultats et les effets du projet financé par l'AFD par rapport à ce qui a été ciblé ;
- tirer des leçons qui aident à déterminer les conditions favorables à la réussite des projets similaires dans l'avenir ;
- promouvoir un dialogue renforcé avec les partenaires du projet sur les résultats de l'évaluation ;
- accroître la prise de conscience des enjeux liés à la conception et à la mise en œuvre d'un projet de parc intégré.

Dans la perspective de favoriser l'apprentissage et le partage des résultats, deux groupes de suivi de l'étude ont été mis en place, l'un composé de représentants de différentes unités de l'AFD, l'autre comprenant des représentants des autorités du Mozambique (Administration nationale des aires de conservation – ANAC, PNL) et des représentants des partenaires internationaux (KfW, PPF et Banque mondiale). Ils ont participé au cadrage de l'évaluation ainsi qu'à la revue et la validation des livrables.

Cette évaluation se proposait également d'innover du point de vue méthodologique en utilisant l'audiovisuel comme un instrument privilégié d'évaluation. L'AFD avait déjà testé les outils audiovisuels dans le cadre de travaux d'évaluation⁴. Il s'agissait pour elle de poursuivre cette expérience, en articulant et en réalisant cette fois-ci en parallèle l'analyse audiovisuelle et l'analyse écrite au sein du même processus d'évaluation, afin de mettre à profit leur complémentarité.

Réaliser une évaluation écrite et filmée est un vrai défi si l'on souhaite que les résultats soient à la fois cohérents – quelqu'un peut choisir de lire ou de voir l'évaluation et aura la même compréhension des résultats du projet – et complémentaires – c'est-à-dire qu'ils présentent différemment les informations en fonction des caractéristiques propres de chaque support. Les principes adoptés pour répondre à ce défi ont été : 1) la pleine coordination des évaluateurs écrits et audiovisuels à chaque étape de l'évaluation ; 2) le choix du média en fonction du type d'information disponible et des avantages/inconvénients de chacun pour restituer cette information (interviews et images du contexte pour l'audiovisuel, données et graphiques pour l'écrit).

4 Prey Nup, une communauté autour de l'eau (2008) ; Projet Eau à Soweto 2005 – 2010 (2010) et *Palestinian Municipalities: Looking for the Future* (2012).

Le projet financé par l'AFD s'inscrivant dans le cadre plus large du développement du PNL soutenu par différents bailleurs, l'évaluation a porté sur le projet financé par l'AFD par rapport à son cadre logique initial et également plus largement par rapport au Plan de développement du PNL de 2003 dont il devait faciliter la mise en œuvre. Les appuis financés par d'autres bailleurs n'ont été appréciés que dans la mesure où des données étaient disponibles et où ces appuis avaient eu un effet sur les composantes financées par l'AFD, à l'instar par exemple du déplacement de populations, intégralement financé par la KfW.

Les évolutions du contexte, en particulier l'explosion du braconnage à partir de 2010 et ses impacts sur la biodiversité et le tourisme, ont également été prises en compte pour, au-delà du cadre logique initial, porter un jugement sur la pertinence des évolutions apportées au projet au cours de sa mise en œuvre.

1.2. Résultats

1.2.1. Des objectifs et une stratégie pertinents mais peu opérationnels

Les objectifs du projet financé par l'AFD étaient globalement pertinents par rapport au contexte local et régional, aux politiques nationales et aux besoins du PNL tels qu'énoncés dans son plan de développement.

- *La préservation et restauration de la biodiversité* correspondait à la fois aux priorités du PNL et aux objectifs ayant amené à la création du GLTP, en particulier aux enjeux de conservation et de développement économique des différents pays.
- *L'amélioration des conditions de vie des habitants du Parc* était en ligne avec les priorités et les besoins des communautés riveraines, car la ZS du PNL, extrêmement enclavée, est plus affectée par la pauvreté que les districts dans lesquels elle s'insère.
- *Le renforcement des capacités humaines et institutionnelles* était cohérent avec la situation des ressources humaines et institutionnelles non seulement du PNL, mais également de son organisme de tutelle, la Direction nationale des aires de conservation (DNAC), devenue l'ANAC en mai 2011.

Toutefois, la logique d'intervention initiale manquait de clarté et était surtout peu opérationnelle. De fait, le cadre logique ne détaillait pas les activités devant contribuer à l'atteinte des résultats attendus. Les activités – et, dans certains domaines, les stratégies –

à mettre en œuvre auraient dû être précisées au démarrage afin de favoriser l'atteinte des résultats. En contrepartie, le manque de détails dans la définition des activités aura facilité l'adaptation du projet à l'évolution des besoins et du contexte – avec notamment la mise en œuvre d'actions permettant de faire face à partir de 2010 à une flambée sans précédent du braconnage, qui ne pouvait être anticipée lors de la formulation du projet.

Le montage institutionnel prévu, mettant les autorités mozambicaines en situation de maîtrise d'ouvrage, était cohérent avec la volonté de renforcer les compétences, les capacités et l'autonomie de gestion de l'ANAC et du PNL. 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 l'assistance technique a sans doute été sous-dimensionnée. Par ailleurs, l'assistance technique destinée à la ZS n'a pas été intégrée à l'Unité de gestion du projet – *Project Implementation Unit* (PIU), ce qui s'est révélé peu opérationnel dans la mesure où la PIU gérait les moyens opérationnels de cette composante.

Enfin, malgré la pertinence des différents objectifs de ce projet et de l'approche adoptée par l'AFD, certaines des hypothèses sous-jacentes étaient irréalistes. C'est le cas en particulier de l'hypothèse de couverture des frais de fonctionnement du PNL par ses revenus en deux ans seulement grâce aux revenus générés par le tourisme. Ce délai était incompatible avec les possibilités de développement touristique, si l'on considère le temps nécessaire pour le déplacement des populations, la construction des infrastructures ou le repeuplement du PNL par la faune sauvage.

1.2.2. Des résultats attendus partiellement atteints

▷ L'intégrité écologique du PNL est conservée mais soumise à des défis sur le moyen terme

L'intégrité écologique du PNL est aujourd'hui conservée, la faune est en augmentation et circule librement entre le PNK et le PNL. Cependant, elle se concentre actuellement sur la frontière avec le PNK et dans la partie nord du PNL, du fait notamment des délais beaucoup plus longs qu'initialement prévus dans la mise en œuvre du programme de relocalisation des populations vivant à l'intérieur du PNL, en particulier à proximité de la rivière Shingwedzi et est soumise à une forte pression en braconnage, notamment les populations d'éléphants et de rhinocéros. Les mesures prises par le PNL et le PNK pour faire face à cette pression sont satisfaisantes et commencent à produire des résultats.

Pour que ces résultats soient durables, la 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 salariaux. Le renforcement des capacités logistiques, matérielles, stratégiques et humaines du PNL doit être poursuivi, au travers de l'amélioration des infrastructures et des équipements, mais aussi de la lutte contre la corruption qui peut toucher le personnel de protection. Par ailleurs, il est essentiel de renforcer la collaboration au niveau régional avec le PNK et avec les acteurs concernés au niveau national (police, douane, justice). Des actions devront également être entreprises pour, d'une part, accélérer le processus de relocalisation des populations vivant à l'intérieur du PNL, compte tenu de l'implication de certains de leurs membres dans les activités de braconnage et, d'autre part, renforcer l'adhésion des habitants vivant dans la ZS aux objectifs du parc, notamment en améliorant la gestion des conflits homme-faune.

Par ailleurs, le suivi de la biodiversité, la recherche et la gestion des données ont été très limitées au cours du projet de l'AFD. 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 sur l'intégralité de son immense territoire.

Le développement du potentiel touristique est limité mais de bonnes avancées en termes légaux et stratégiques ont été réalisées

Le nombre annuel de touristes visitant le PNL est encore limité par rapport aux prévisions et le tourisme génère de modestes revenus, qui ne peuvent couvrir qu'une partie des frais de fonctionnement. Il s'ensuit que les revenus directs et indirects du tourisme pour les communautés sont, à ce jour, relativement faibles.

Malgré l'appui de l'AFD pour améliorer l'offre en hébergement, l'accueil des touristes ou le financement de l'amélioration des infrastructures routières, le PNL est aujourd'hui peu attractif, car il ne dispose pas encore d'une faune facile à observer ni d'infrastructures ou de produits touristiques permettant de retenir les touristes. Cela s'explique essentiellement par les retards dans la mise en place des concessions touristiques et dans le processus de déplacement volontaire des populations de la zone centrale du PNL où ces concessions doivent être installées. Néanmoins, le PNL dispose d'un plan stratégique de développement du tourisme récent (2012) et les directives pour la mise en place des concessions touristiques ont été approuvées en 2015, ce qui constitue une base solide pour le développement du tourisme dans les années à venir. Il est toutefois vraisemblable que le développement d'une faune renforçant l'attrait touristique du parc, l'octroi des concessions et le développement des

infrastructures, équipements et services prendra encore quelques années, ce qui aura des conséquences sur les finances du PNL.

De faibles réalisations en matière d'amélioration des conditions de vie des habitants du parc

Cette composante a mis beaucoup de temps à être opérationnelle. Le Programme d'appui communautaire (PAC), responsable de sa mise en œuvre, a commencé à fonctionner tardivement, avec l'appui d'un assistant technique (avril 2010 - décembre 2012) et le recrutement de vulgarisateurs en 2011. Le plan de développement produit par le PAC avec l'appui de l'assistance technique donne les orientations générales du développement de la zone support, mais ne contient guère d'activités qui soient issues d'un diagnostic solide ou dont la faisabilité soit avérée. Le renforcement de capacités de l'équipe du PAC a été trop bref et au global insuffisant pour leur permettre de mettre en œuvre des activités sur la base de ce document. Il aurait fallu plus de temps pour rendre cette composante opérationnelle, mais la réallocation du budget de l'AFD vers la composante Infrastructures (essentiellement la clôture, afin de limiter les conflits homme-faune qui généraient des plaintes importantes des habitants), en avril 2012, a scellé la possibilité de continuer à investir dans le développement de la ZS sur les fonds de l'AFD.

Un développement socioéconomique de la zone support très en deçà des ambitions

Le développement socioéconomique de la ZS était la contribution la plus importante de l'AFD au développement du PNL avec un budget de 4,5 M€. Fin 2015, à peine un peu plus du tiers du budget disponible avait été dépensé. Les dépenses destinées au financement d'activités génératrices de revenus (AGR) en faveur des communautés de la ZS ont un taux d'exécution parmi les plus bas : 290 000 €, utilisés principalement pour des projets d'irrigation communautaire, sur 2,5 M€ disponibles (à peine 12 %). Ces chiffres traduisent la faible efficacité de cette composante ainsi qu'une évolution par rapport aux priorités initiales du projet.

Bien que des données exhaustives manquent, l'irrigation communautaire a probablement eu un impact positif sur la sécurité alimentaire des familles bénéficiaires. Mais en termes numériques, l'impact est limité. Sur les 18 villages équipés, au moins 30 % des systèmes ne sont plus fonctionnels à cause de problèmes d'organisation et de maintenance.

Des restrictions d'accès aux ressources naturelles qui préservent l'essentiel des activités économiques, mais fragilisent les populations vulnérables

La délimitation de la ZS a permis de préserver l'accès des habitants aux zones où ils pratiquent habituellement l'agriculture et l'élevage (cf. carte 1 – Plan de développement du Parc national de Limpopo, limites de la ZS (2015) – page 44). Il n'y a donc pas eu de perte de revenus pour ces activités. Mais l'utilisation des ressources forestières et fauniques est à présent limitée par le PNL, qui n'a pas négocié avec les populations des règles d'utilisation durables. Or, ces produits jouent un rôle essentiel dans la sécurité alimentaire et les revenus des familles les plus pauvres. Les limitations imposées par le PNL risquent donc d'augmenter la vulnérabilité de ces familles, ce qui ne serait pas compensé à ce jour par l'irrigation, par les revenus distribués par le PNL ou par le tourisme.

Les besoins de renforcement des organisations communautaires n'ont pas été pris en compte

Par ailleurs, l'absence de stratégie de renforcement de capacité des populations de la ZS n'aura pas permis 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. Alors qu'une part des revenus générés par le parc est effectivement redistribuée aux communautés conformément à la loi mozambicaine, le PNL n'a pas saisi l'opportunité de renforcer les capacités organisationnelles des habitants de la ZS. Le renforcement de la capacité des comités chargés de gérer ces fonds, mais aussi la mise en place de mécanismes de contrôle, restent des priorités si on considère que les revenus distribués aux communautés vont augmenter avec les revenus touristiques du PNL.

Infrastructures : des impacts positifs de la clôture mais plus contrastés pour les routes

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. 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 clôture protège efficacement les populations et limite fortement l'occurrence de conflits homme-faune. Par ailleurs, en incluant dans la ZS tout le territoire situé au sud-est du PNL, la clôture a permis d'augmenter la surface de pâturage disponible dans cette zone qui concentre, selon le PNL, environ 60 % du bétail de la ZS. 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 activités pour le développement économique local.

L'impact des pistes sur le développement socioéconomique des populations de la ZS semble quant à lui très faible. En l'absence d'ouvrage de drainage sur la quasi-totalité des pistes, les conditions de circulation risquent de se dégrader progressivement s'ils ne font pas l'objet d'un entretien régulier. Or aucun mécanisme d'entretien n'a été envisagé entre le PNL et les districts avant la réhabilitation des routes, ce qui rend incertaine la durabilité des investissements réalisés. Par ailleurs, les habitants du sud-est de la ZS ont plus vite fait de traverser à pied ou en barques les rivières Limpopo ou Elefantes pour accéder aux marchés, administrations ou services sociaux dont ils ont besoin, et n'utilisent donc pas la nouvelle piste.

Des ressources humaines renforcées mais encore insuffisantes pour mener à bien leurs missions stratégiques et une durabilité financière non-assurée à court terme

Les capacités institutionnelles, techniques et humaines du PNL ont été partiellement renforcées et, bien que le renforcement de ces capacités doive se poursuivre dans les années qui viennent, l'administration du PNL dispose aujourd'hui d'une structure institutionnelle et organisationnelle qui lui permet d'initier une gestion durable du parc.

En matière de ressources humaines, le PNL dispose d'un effectif presque complet, à l'exception de certains programmes comme protection (pour la gestion des conflits homme-faune) et suivi écologique. Toutefois, les capacités individuelles demeurent limitées et nécessitent encore d'être renforcées en fonction des besoins spécifiques de chacun.

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.

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, à l'intérieur de l'administration du PNL demeure relativement limitée et l'assistance technique assure une grande partie des tâches de gestion au jour le jour.

La durabilité financière du PNL est plus problématique. L'implication sur le long terme du gouvernement dans la prise en charge des salaires des rangers est un résultat positif très important. Mais en l'absence d'une augmentation significative des revenus issus du tourisme

dans les années à venir, le PNL fera face à des difficultés financières, notamment pour la couverture de ses frais de fonctionnement. L'opérationnalisation de la Fondation mozambicaine pour la conservation de la biodiversité (BIOFUND), créée en 2011, dont les fonds devraient être abondés par l'AFD, ce qui permettra de couvrir une partie de ces frais.

1.2.3. Valeur ajoutée de l'AFD

L'AFD a su adapter son financement aux besoins du PNL et aux évolutions du contexte. Le projet 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 parc entre 2009 et 2011. Il s'est également adapté à la demande des populations et des autorités mozambicaines en mobilisant un budget considérable pour la construction de la clôture destinée à limiter les conflits homme-faune ; ou encore 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 pour la zone de protection intensive (IPZ) contribuant ainsi à apporter une réponse rapide à la lutte anti-braconnage, ce qui a permis d'apaiser les tensions diplomatiques vis-à-vis du PNK et de l'Afrique du Sud.

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. 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, a renforcé la capacité des responsables mozambicains et a favorisé un rééquilibrage dans la gestion 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.

1.3. Principales conclusions et recommandations

1.3.1. Pour le PNL

▷ Préservation de la biodiversité

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

Recommandations	Type	Niveau Priorité
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.	Stratégique	1
R2. Renforcer le système et les moyens de suivi écologique du PNL.	Opérationnelle	1
R3. Revoir et renforcer le système de gestion des conflits hommes/faune (CHF).	Opérationnelle	1

▷ Développement touristique

Le PNL possède un potentiel touristique mais qui n'a été que peu développé. L'octroi et le développement des concessions seront progressifs, tout comme le développement du potentiel touristique, et généreront à court terme des revenus relativement limités ne permettant pas d'assurer l'équilibre financier du PNL.

Recommandations	Type	Niveau Priorité
R5. Sécuriser les accès à l'ouest du PNL le long de la frontière du PNL 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.	Stratégique	2

▷ Développement de la ZS

La stratégie proposée dans le plan de développement de la ZS est inaboutie. Avec la fin du financement de l'AFD, les capacités d'action de l'équipe du PAC/PNL sont réduites. Par ailleurs, il a manqué une stratégie de renforcement des capacités des populations.

Recommandations	Type	Niveau Priorité
R6. Mettre en place des cadres de développement concerté de la ZS incluant les services techniques des districts, de la province et les populations, et établir une feuille de route sur la base des activités faisant consensus.	Stratégique	1
R18. Renforcer les compétences des équipes du PAC/PNL en matière d'approche participative et de renforcement de capacités.	Opérationnel	1
R19. Prévoir l'intervention d'une organisation non gouvernementale (ONG) chargée de renforcer les capacités des populations et de leurs organisations.	Opérationnel	1
R20. Mettre en place une stratégie favorisant l'apprentissage à partir des projets pilotes mis en place.	Stratégique	2

Le PNL considère que le tourisme sera un vecteur essentiel de développement économique pour les communautés de la ZS. Mais la capacité des acteurs locaux à tirer profit du tourisme est aujourd'hui très faible. La durabilité et la répliquabilité des projets pilotes d'irrigation n'est pas avérée. De plus, l'irrigation ne peut être le seul vecteur d'intensification des systèmes agricoles. Il est donc nécessaire de travailler à l'amélioration des systèmes pluviaux et l'élevage, afin qu'ils contribuent à la sécurité alimentaire tout en ayant un impact limité sur la biodiversité.

Recommandations	Type	Niveau Priorité
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.	Stratégique	1
R9. Réaliser un diagnostic approfondi des difficultés des projets d'irrigation existants et faire des recommandations opérationnelles pour améliorer leur fonctionnement et permettre leur extension.	Opérationnel	2

...

...

Recommandations	Type	Niveau Priorité
R10. Définir des modalités d'appui aux groupes d'irrigation existants afin de les aider à surmonter les difficultés auxquelles ils font face.	Opérationnel	1
R12. Intégrer le développement durable de l'agriculture pluviale et l'élevage dans les priorités du plan de développement de la ZS.	Stratégique	1
R11. Réaliser un travail de recherche-action sur des systèmes de culture pluviale, afin d'analyser leurs éventuels impacts sur les éco-systèmes et de rechercher les moyens d'améliorer leur productivité sans augmenter les risques pour les producteurs.	Opérationnelle	2

Il est nécessaire d'établir des règles négociées de gestion des ressources naturelles.

Recommandations	Type	Niveau Priorité
R13. Réaliser un diagnostic participatif des utilisations, par les populations du parc, des ressources faunistiques et des produits forestiers non ligneux.	Opérationnelle	1
R14. Mettre en place des mécanismes de négociation entre le PNL et les populations afin d'établir des règles de gestion pour les ressources les plus importantes.	Opérationnelle	1
R15. Mettre en place un système de suivi de la ressource, qui permettra d'évaluer la durabilité des modes d'exploitation.	Opérationnelle	2

1.3.2. Pour l'AFD

L'instruction par l'AFD n'a pas permis le montage d'un projet complètement cohérent et détaillant les activités à réaliser.

Recommandations	Type	Niveau Priorité
R1. Prévoir en amont de la faisabilité, de mandater une expertise externe pour réaliser un travail de pré-diagnostic stratégique, institutionnel, opérationnel et technique. Ce travail incluant une étape de validation par l'ensemble des parties prenantes permettrait ainsi de poser des bases solides pour l'étude de faisabilité externe.	Opérationnel	1
R2. Les termes de références de l'étude de faisabilité doivent hiérarchiser les objectifs et les attentes des partenaires.	Opérationnel	2
R3. Intégrer dans l'étude de faisabilité externe : <ul style="list-style-type: none"> • un diagnostic institutionnel et organisationnel de la structure du parc ciblé et de 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 termes de référence (TdR) de l'assistant technique (AT) pour permettre de lancer son recrutement avant la levée des conditions suspensives, et ce afin d'éviter tout délai dans la mise en œuvre du projet. 	Opérationnel	2

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.

Recommandation	Type	Niveau Priorité
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 à ces besoins.	Opérationnel	1

L'assistance technique à la ZS n'étant pas intégrée à la PIU, cela a généré des difficultés opérationnelles et n'a pas permis de peser sur les logiques portées par les acteurs de la conservation pour le développement du parc.

Recommandation	Type	Niveau Priorité
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.	Opérationnel	1

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.

Recommandation	Type	Niveau Priorité
R6. La justification de la viabilité et du financement d'un projet doit plutôt reposer sur une analyse des avantages économiques et sociaux générés par le parc qui justifient un transfert budgétaire de la part de l'État.	Opérationnel	1

Le projet défini par l'AFD s'est centré sur le PNL et a peu pris en considération les autorités administratives qui ont pour mandat d'intervenir sur le développement des territoires dont fait partie la ZS.

Recommandation	Type	Niveau Priorité
R9. 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.	Opérationnel	1

La complexité et la durée des changements légaux et institutionnels ont été sous-estimées. Le programme, centré sur des actions au niveau du parc, ne disposait guère de moyens pour faire avancer ces questions au niveau central.

Recommandation	Type	Niveau Priorité
R11. 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 ou doivent faire l'objet d'une assistance technique spécifique au niveau d'un ministère.	Opérationnel	2

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.

Recommandation	Type	Niveau Priorité
R12. L'AFD devrait financer des projets/programmes de 10 à 15 ans, mieux adaptés aux objectifs recherchés, avec des évaluations intermédiaires, plutôt que des projets de 5 ans avec d'hypothétiques deuxièmes phases.	Stratégique	1

1.4. Leçons apprises

Le projet de développement du PNL étant emblématique de l'approche adoptée par l'AFD en matière d'appui aux aires protégées dans les années 2000, un retour sur les hypothèses qui l'ont sous-tendue permet, à condition de rester prudent, de tirer des leçons qui vont au-delà du seul projet évalué.

L'AFD a fait l'hypothèse que le lien fort entre développement et conservation de la biodiversité, qui avait été mis en évidence sur des programmes de pêche ou de forêt, pourrait se retrouver sur les projets de gestion d'aires protégées. Par ailleurs, les populations ayant un intérêt économique à la conservation de la biodiversité adhèreraient à la mise en place d'un

parc national décidé par l'État sans concertation. L'évaluation du PNL montre que, 15 ans après la mise en place du parc, il n'y a guère de retombées positives pour les habitants et que leur adhésion aux objectifs de conservation est faible.

Cela est dû, pour partie, au faible développement du tourisme dans le parc ; mais aussi à la faiblesse des stratégies mises en œuvre pour comprendre l'exploitation des ressources naturelles par les habitants, afin de faire le lien entre la santé des écosystèmes et les moyens de vie des populations. Par ailleurs, que ce soit dans le domaine du tourisme ou de l'utilisation productive des ressources naturelles, il y a un fort déphasage temporel entre les impacts négatifs que subissent les habitants – l'augmentation des CHF ou la perte d'accès à certaines ressources – et les bénéfiques qui peuvent dériver d'une meilleure conservation. Comment dans ces conditions renforcer l'adhésion des populations pendant cette longue période de transition avant que les bénéfiques ne puissent devenir tangibles ?

Une deuxième hypothèse, portée davantage par les autorités mozambicaines, concernait une approche ouverte de la conservation, favorisant la mobilité des animaux et basée sur les possibilités de cohabitation entre la faune sauvage et les populations locales. La construction d'une barrière par le PNL pour réduire les CHF dans la région la plus peuplée du PNL, à la demande des populations, montre que cette approche ouverte est complexe à mettre en œuvre. La remise en question de cette approche – une grande partie du parc n'est pas clôturée, mais les projets actuels du PNL sont de clôturer l'ensemble de la ZS – questionne les stratégies mises en place par le PNL pour gérer les CHF et plus généralement l'approche du PNL consistant à ne pas impliquer les habitants dans la gestion de la faune sauvage. Les activités visant à la réduction des CHF mises en place grâce au financement de l'AFD ne sont à ce jour pas mises en œuvre par le PNL qui a préféré une approche plus classique de traitement des conflits exclusivement par les rangers.

Au final, la constitution d'une aire protégée pose la question de la définition des règles qui vont s'appliquer sur ce territoire, et le différencier des territoires voisins tout en assurant une équité entre leurs habitants. La création d'une aire protégée ne retire pas l'ensemble de leurs droits aux populations et ne modifie pas totalement les attributions des administrations locales sur le développement de ce territoire. Des mécanismes de concertation doivent donc être élaborés pour définir, au travers d'un projet de territoire, les mécanismes de sa gouvernance. C'est sans doute ce qui aura le plus fait défaut dans la stratégie mise en œuvre par le PNL et qui explique l'écart important séparant les objectifs ambitieux définis dans le Plan de développement du PNL de 2003 en matière de cogestion du territoire, et les mécanismes actuels de planification et de mise en œuvre du développement du parc.